

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO” (UNESP)
UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS (UNICAMP)
PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO (PUC-SP)

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS “San Tiago
Dantas” – UNESP, UNICAMP E PUC-SP

LÍVIA PERES MILANI

IDENTIDADE E COOPERAÇÃO: OS GOVERNOS KIRCHNER E LULA E A
CONSTRUÇÃO DE UMA IDENTIDADE COLETIVA EM DEFESA (2003-2010)

SÃO PAULO

2016

LÍVIA PERES MILANI

IDENTIDADE E COOPERAÇÃO: OS GOVERNOS KIRCHNER E LULA E A
CONSTRUÇÃO DE UMA IDENTIDADE COLETIVA EM DEFESA (2003-2010)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais “San Tiago Dantas” da Universidade Estadual Paulista (UNESP) “Júlio de Mesquita Filho”, da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) e da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), como exigência parcial para a obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais na área de concentração “Segurança Regional”, na linha de pesquisa “Paz, Defesa e Segurança Internacional”.

Orientador: Samuel Alves Soares.

SÃO PAULO

2016

Milani, Livia Peres.

M637 Identidade e cooperação : os governos Kirchner e Lula e a construção de uma identidade coletiva em Defesa (2003-2010) / Livia Peres Milani. – São Paulo, 2016.

150 f. : 30 cm.

Orientador: Samuel Alves Soares.

Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais, 2016.

1. Brasil – Defesa – Séc. XXI. 2. Argentina – Defesa – Séc. XXI. 3. América do Sul – Defesa – Séc. XXI. 4. Defesa – Cooperação internacional. I. Título.

CDD 355.03308

LÍVIA PERES MILANI

IDENTIDADE E COOPERAÇÃO: OS GOVERNOS KIRCHNER E LULA E A
CONSTRUÇÃO DE UMA IDENTIDADE COLETIVA EM DEFESA (2003-2010)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais “San Tiago Dantas” da Universidade Estadual Paulista (UNESP) “Júlio de Mesquita Filho”, da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) e da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), como exigência parcial para a obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais na área de concentração “Segurança Regional”, na linha de pesquisa “Paz, Defesa e Segurança Internacional”.

Orientador: Samuel Alves Soares.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Samuel Alves Soares (Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”)

Prof. Prof. Dr. Germán Soprano (Universidad Nacional de Quilmes)

Prof. Dra. Suzeley Kalil Mathias (Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”)

São Paulo, fevereiro de 2016.

AGRADECIMENTOS

O texto apresentado é o resultado de dois anos de trabalho, durante os quais a convivência e o apoio de diferentes pessoas foi essencial, tanto acadêmica quanto pessoalmente. Portanto, gratidão é o sentimento que sobressai no momento de entregá-lo. Agradeço, assim, ao meu orientador, Samuel Alves Soares, por ser sempre muito prestativo, paciente e presente, e pelo apoio em todos os momentos. Agradeço também pelo convívio, pelas conversas e por continuar comigo na etapa seguinte.

Agradeço também às Professoras Suzeley Kalil Mathias e Anabella Busso, pela leitura atenta e pelos conselhos durante a Banca de Qualificação, e ao professor Germán Soprano por gentilmente aceitar participar da banca de Defesa. Agradeço também pelo acolhimento na Argentina. Agradeço a todos os meus professores, tanto do mestrado quanto da graduação, pela contribuição essencial a minha formação. Agradeço também aos funcionários do “San Tiago Dantas” e do IPPRI, por sua dedicação e prestatividade, além da simpatia de todos os dias.

Agradeço aos amigos que fiz no Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional, que fizeram com que os dois anos do mestrado fossem muito melhores. Especialmente, agradeço ao Matheus, à Lis, à Bárbara, à Raquel, ao Diego, ao Raphael e à Giovanna, sempre presentes. Agradeço também aos colegas de turma, pela agradável convivência em diversos momentos. Agradeço a todos os amigos e colegas que encontrei em São Paulo, especialmente, à Patrícia, cuja companhia foi essencial. Agradeço ainda àqueles que me receberam e que conheci no período que fiquei na Argentina, e que fizeram de três meses um tempo de descobertas e de grande vivência, no qual aprendi muito e de maneira intensa. Entre os amigos, agradeço também à Francielly, Alba e Marina, por continuarem presentes em minha vida, e à Mayara, por continuar sendo uma grande amiga.

Um agradecimento mais que especial ao meu companheiro de todas as horas, Cairo, por ser sempre presente e compreensivo, e também pela leitura atenta, que me ajudou muito a construir um texto melhor. Agradeço também pelo carinho, por *sempre* me escutar e por sua presença, que torna minha rotina mais simples e feliz.

Finalmente, agradeço imensamente à minha família. Aos meus pais, por todo o amor e carinho que dedicaram a mim, por terem me proporcionado a estrutura emocional para crescer e por sempre terem me apoiado em minha decisão profissional. Às minhas irmãs, por serem grandes companheiras e grandes fontes de alegria em todos os momentos. Conviver com vocês faz de mim quem eu sou, e por isso, sou eternamente grata.

RESUMO

A dissertação tem como tema a concepção de identidade nacional e cooperação regional em Defesa dos governos de Argentina e Brasil durante o período de 2003 a 2010. O objetivo geral é analisar como os governos relacionaram a dimensão regional com a identidade nacional, na área de Defesa. Para tanto, buscou-se identificar se os governos de Lula e Kirchner provocaram mudanças nas representações identitárias de Argentina e Brasil com a incorporação de uma dimensão regional, como ambos os governos definiram a relação recíproca, se houve formação de novas narrativas e quais políticas foram propostas para a América do Sul. Buscou-se ainda analisar como os dois países atuaram em âmbito regional, na construção e consolidação da Unasul e do Conselho de Defesa Sul-americano (CDS), e com relação às principais crises regionais do período. A metodologia baseou-se na análise dos documentos normativos em Defesa e de pronunciamentos de representantes de Argentina e Brasil, assim como no mapeamento de suas ações durante o período. Foi necessário também contextualizar historicamente as interações recíprocas e de cada país com a América do Sul. Conclui-se que tanto no caso do Brasil como no da Argentina, a identidade nacional foi combinada com a noção de coletividade em âmbito regional, a qual se aprofundou durante o período de 2003 a 2010. Contudo, a representação coletiva continua a ser frágil e, tanto no caso do Brasil como no da Argentina, a dimensão nacional prevalece de maneira clara sobre a regional.

Palavras-chave: Segurança Regional, Cooperação em Defesa, Relações Brasil-Argentina, Política Exterior, Identidade, Unasul, Conselho de Defesa Sul-americano.

ABSTRACT

The main subject of the present work is Argentina and Brazil governments' conception of national identity and regional cooperation in the period between 2003 and 2010. The main objective was to analyze in which ways the governments related the regional dimension and the national one, with emphasis in Defense cooperation. Therefore, it was intended to analyze if these governments have provoked changes in the identity representations of Brasil and Argentina, with influences in each country perception of South America, how the reciprocal relationship was defined, if there was formulated new narratives and which policies were proposed for South America. It was analyzed as well how the two countries acted in the region, in de South Defense Council (SDC) formulation and in the main regional crisis that occurred in that period. The methodology was based in documental analysis of Brazil and Argentina representatives' pronouncements, normative defense documents and in its actions during the period. It was also necessary to contextualize historically the reciprocal interactions and the relations of each country with South America. The conclusion is that in Brazil and also in Argentina, national identity was combined with a conception of regional collectivity. Nevertheless, the collective representation remains fragile, in spite of the developments in the period between 2003 and 2010, and the national dimension prevails strongly.

Keywords: Regional Security, Defense Cooperation, Brazil and Argentina relationship, Foreign Policy, Identity, Unasur, South Defense Council (SDC).

RESUMEN

El tema de la tesis de maestría es la concepción de identidad nacional y cooperación regional en Defensa de los gobiernos de Brasil y Argentina durante el período desde 2003 hasta 2010. El principal objetivo es analizar de qué manera los gobiernos relacionaron la dimensión regional con la nacional, con énfasis en el área de Defensa. Para eso, se buscó identificar si los gobiernos de Lula y Kirchner llevaron a cambios en las representaciones de identidad de Brasil y Argentina con la incorporación de una identidad regional, si hubo la formación de nuevas narrativas y cuáles fueron las políticas propuestas para la región sudamericana. Además, se buscó analizar como los dos países actuaron en el espacio regional, en la construcción e instalación del Consejo de Defensa suramericano (CDS) y en las crisis regionales que han sucedido en el período. La metodología fue basada en análisis documental de pronunciamientos de representantes de Brasil y Argentina, de documentos normativos de Defensa y también en sus acciones en el período. También fue necesario presentar la historia de las relaciones bilaterales y las maneras como los dos se han insertado en Sudamérica. La conclusión es que en Brasil y en Argentina, la identidad nacional fue combinada con una noción de colectividad en el ámbito regional, que se profundizó en el período de 2003 a 2010. No obstante, la representación colectiva es frágil y en Brasil y Argentina, la dimensión nacional prevalece sobre la regional.

Palabras clave: Seguridad Regional, Cooperación em Defensa, Relaciones Brasil-Argentina, Política Exterior, Identidad, Unasur, Consejo de Defensa Suramericano.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABACC	Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle
AIEA	Agência Internacional de Energia Atômica
ALBA	Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América
ALCA	Área de Livre Comércio das Américas
ALCSA	Área de Livre Comércio Sul-americana
BRICS	Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
CAN	Comunidade Andina de Nações
CASA	Comunidade Sul-americana de Nações
CDS	Conselho de Defesa Sul-americano
CEED	Centro de Estudos Estratégicos
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CMDAs	Conferências de Ministros de Defesa das Américas
CSIS	Centro de Estudos Estratégicos e Internacionais de Washington
CS-ONU	Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas
END	Estratégia Nacional de Defesa
ESG	Escola Superior de Guerra
ESUDE	Escola Sul-americana de Defesa
EUA	Estados Unidos da América
FARC	Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia
FMI	Fundo Monetário Internacional
FOCEM	Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul
G-4	Grupo dos Quatro – Alemanha, Brasil, Japão e Índia
GEDES	Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional
IBAS	Índia, Brasil e África do Sul
IIRSA	Iniciativa para a cooperação Sul-americana
ISEN	Instituto de Serviço Exterior da Nação
JID	Junta Interamericana de Defesa
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MFCM	Medidas de Fomento à Confiança Mútua
MICBA	Mecanismo de Integração e Coordenação Bilateral
NAFTA	Tratado Norte-Americano de Livre Comércio

OEA	Organização dos Estados Americanos
ONU	Organização das Nações Unidas
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PICE	Programa de Cooperação e Integração Econômica
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PL	Partido Liberal
PMN	Partido do Movimento Nacional
PT	Partido dos Trabalhadores
PUC-SP	Pontifícia Universidade Católica - São Paulo
SAE	Secretaria de Assuntos Estratégicos
UNASUL	União das Nações Sul-americanas
UNICAMP	Universidade Estadual de Campinas
UNESP	Universidade Estadual Paulista
VANT	Veículos aéreos não-tripulados

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 AS RELAÇÕES ENTRE ARGENTINA E BRASIL: CONDICIONANTES HISTÓRICOS, INSTITUCIONAIS E DISCURSIVOS.....	25
2.1 Argentina e Brasil: as relações bilaterais e a cooperação regional em perspectiva histórica	25
2.2 Os condicionantes institucionais e as diferentes formas de mudança.....	32
2.3 A conturbada formação da parceria: os anos 1980	39
2.4 Argentina e Brasil sob o Consenso de Washington.....	42
2.5. O questionamento do <i>Consenso de Washington</i> e a crise argentina de 2001	54
3 A ASCENSÃO DE LULA E KIRCHNER E A CONSTRUÇÃO DA IDENTIDADE COLETIVA.....	59
3.1 Argentina: buscando pensar o mundo desde um modelo próprio	60
3.1.1 A Argentina e seu papel no mundo	64
3.1.2 A Argentina e a região	68
3.2 Brasil: a afirmação da grandeza e a busca de autonomia	71
3.2.1 O Brasil e seu lugar no mundo	74
3.2.2 O Brasil e a região	78
3.3 Leituras Convergentes?	82
4 ARGENTINA E BRASIL: ATUAÇÃO REGIONAL E BUSCA DE AUTONOMIA	89
4.1 A expansão do regionalismo para a América do Sul: liderança brasileira e diferenças de concepção	92
4.2 A construção do Conselho de Defesa Sul-americano: convergências e divergências entre Argentina e Brasil	97
4.3 Argentina e Brasil na promoção da estabilidade regional	111
4.4 Argentina e Brasil na América do Sul: liderança compartilhada na construção do regionalismo?	120
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	123
REFERÊNCIAS.....	131
APÊNDICE A – PARTICIPAÇÃO NOS PLANOS DE AÇÃO DO CDS:.....	146

1 INTRODUÇÃO

Ao analisar as relações entre Argentina e Brasil a partir de uma perspectiva histórica, destaca-se a mudança recíproca na percepção do *Outro*, entendido no passado como rival e que começa a ser descrito como parceiro principalmente a partir dos governos de Sarney e Alfonsín, em meados da década de 1980. Embora a cooperação não estivesse ausente na história das relações bilaterais, havia uma ambivalência e os intentos cooperativos não se tornavam estruturais e eram limitados a períodos específicos e intercalados com momentos de maior antagonismo (GARDINI, 2010). A rivalidade bilateral obstaculizava a cooperação regional em âmbito sul-americano, considerando a capacidade de liderança regional de ambos e as disputas por influência sobre os países vizinhos.

Contudo, os diferentes governos que ascenderam ao poder nas décadas posteriores à transição para a democracia modificaram a relação bilateral e fomentaram a cooperação regional, embora com conotações diferenciadas e com a persistência de focos de divergências entre Argentina e Brasil. Nos anos 1980, os primeiros passos para a integração bilateral foram dados e a cooperação em Defesa iniciou-se, levando à superação da rivalidade que marcara a década anterior. Na década seguinte, 1990, a modificação na percepção do *Outro* manteve-se e as relações bilaterais podem ser descritas por um quadro geral de cooperação, que teve como espaço principal o Cone-Sul, com a criação do Mercosul. Todavia, nesse período, os dois países se voltaram para o Ocidente e aproximaram-se dos Estados Unidos, o que fez com que a cooperação tomasse uma nova conotação, sendo formulada pelos governos como um meio para integrar-se ao mundo globalizado.

A parceria bilateral e a cooperação regional tomaram um novo significado com a ascensão dos governos Lula e Kirchner, os quais retomaram aspectos de uma concepção de mundo caracterizada pela ênfase na divisão Norte-Sul, que havia sido amenizada na década de 1990, principalmente na Argentina. Assim, a cooperação regional foi estabelecida pelos governos como fonte de autonomia frente às grandes potências. Na década de 2000, por iniciativa brasileira, a cooperação regional tomou um âmbito geográfico mais amplo a partir do conceito de América do Sul, em detrimento do conceito mais restrito de Cone Sul, e foram criadas a União Sul-americana de Nações (UNASUL) e o Conselho de Defesa Sul-americano (CDS). Embora o nacionalismo também tenha sido retomado, houve aproximação das percepções de Argentina e Brasil sobre a estrutura do sistema internacional e sobre o papel dos Estados Unidos na região. Apesar de não adotarem uma postura de rompimento, buscavam ampliar seus graus

de autonomia e percebiam de maneira crítica a atuação dos EUA na América do Sul.

Assim, desde a década de 1980, os respectivos governos de Argentina e Brasil têm buscado promover a cooperação bilateral e regional. Contudo, esse ímpeto cooperativo apenas em algumas ocasiões levou a ações pela integração. Entendemos aqui que a cooperação se refere a um movimento por negociação e prospecção de interesses comuns, o que faz com que haja uma tentativa de amenizar e possivelmente suprimir as divergências em prol de objetivos e interesses em comum. Já a integração envolveria a cessão de parcelas de soberania e a criação de instituições regionais que assumem responsabilidades antes atribuídas aos Estados nacionais, especialmente em relação aos temas de política exterior e de política fiscal e monetária. Assim, se no caso da cooperação existe a busca por coordenar políticas públicas, que são decididas inicialmente no âmbito nacional, a integração refere-se à construção conjunta das respectivas políticas. Ademais, enquanto a cooperação envolve a busca pela identificação de interesses em comum, mesmo que conjunturais, a integração envolve a formação de um interesse regional. Contudo, embora tenha um aspecto menos ambicioso, a cooperação, desde que constante ao longo do tempo, pode levar a modificações nas identidades e interesses dos Estados-nacionais, com a incorporação de uma dimensão regional, o que levaria à intensificação do processo e, possivelmente, a um processo integrativo¹.

Considerando o histórico das relações bilaterais e da cooperação regional, a dissertação tem como tema a concepção de identidade nacional e de cooperação regional em Defesa dos governos de Argentina e Brasil durante o período de 2003 a 2010². O questionamento principal é: como os governos de Néstor e Cristina Kirchner e de Luiz Inácio Lula da Silva relacionaram a dimensão regional às identidades nacionais de Argentina e Brasil? Parte-se da perspectiva de

¹ O termo “regionalismo” foi utilizado de forma intercambiável à cooperação regional ao longo da dissertação. Tal utilização remete à definição feita por Lima (2013) segundo a qual o regionalismo refere-se a “processos de cooperação em áreas diversas, militar, política, econômica, energia, técnica, e reflete prioridades de política externa, sendo relevante a dimensão geoestratégica. O regionalismo, ao contrário dos processos de integração, tem objetivos bem menos ambiciosos e, por ser uma dinâmica majoritariamente intergovernamental, envolve graus muito variados de coordenação de políticas governamentais” (LIMA, 2013, p. p. 178-179).

² A adoção de um recorte temporal mostrou-se como um desafio, tendo em vista que os governos de Lula e Néstor Kirchner não são simultâneos, sendo que o primeiro governa de 2003 a 2010 e o segundo de 2003 a 2007. Já Cristina Kirchner, governou por dois mandatos, de dezembro de 2007 a dezembro de 2015. O ano de 2010 foi considerado interessante para delimitar o recorte tendo em vista que não apenas foi o último ano do governo Lula, como também foi o ano do falecimento de Néstor Kirchner, que ainda exercia influências no governo. Avançar no período temporal não parecia viável, tendo em vista que o governo de Dilma Rousseff também trouxe alterações importantes, apesar da orientação de continuidade. Essa escolha, contudo, significou que as mudanças entre os governos de Cristina e Néstor Kirchner não puderam ser abordadas com a devida atenção, tendo em vista que foram graduais e que se acentuaram principalmente após o final de seu primeiro mandato e seu segundo governo, em decorrências não apenas de mudanças de equipe e estilo, mas também de conjuntura internacional. Nesse sentido, pode-se destacar aqui também a diferença de estilo de ambos, já que Cristina Kirchner tendia a ser mais confrontativa que seu antecessor.

que a parceria bilateral e o entendimento da cooperação regional foram caracterizados por nuances e novos aspectos durante o período de 2003 a 2010, o que tem relação com mudanças promovidas pelos governos sinalizados. Embora se considere que as representações de identidade nacional não são unas e são interpretadas de maneira diversa pelas correntes internas, a pesquisa tem como recorte a posição dos governos sobre a identidade nacional e a cooperação regional. O objetivo geral é analisar como os governos relacionaram a dimensão regional com a identidade nacional na área de Defesa. Para tanto, buscou-se identificar se os governos de Lula e Kirchner provocaram mudanças nas representações identitárias de Brasil e Argentina com a incorporação de uma dimensão regional, como definiram a relação recíproca, se houve formação de novas narrativas e quais políticas foram propostas para a América do Sul. Buscou-se ainda analisar como os dois atuaram em âmbito regional, na construção e consolidação da Unasul e do Conselho de Defesa Sul-americano (CDS), e com relação às principais crises regionais do período.

A consideração dos casos de Argentina e Brasil, no âmbito da cooperação regional sul-americana, justifica-se por ter sido a cooperação bilateral, constante desde a década de 1980, essencial à construção de instituições de cooperação em Defesa na América do Sul, tendo em vista as capacidades materiais de liderança regional dos dois países e também o histórico bilateral de cooperação, que embora recente já se mostra consolidado. A cooperação bilateral tem relevada importância para o regionalismo sul-americano como um todo. Como apontado por Hélio Jaguaribe, “a base de sustentação de uma América Latina autônoma e apta para seu desenvolvimento endógeno é a formação de uma íntima cooperação entre Argentina e Brasil” (JAGUARIBE, 1987, p. 6, tradução nossa³). A partir dessa perspectiva, a cooperação bilateral promoveria o eixo a partir do qual poderia consolidar-se em um espaço mais amplo.

A metodologia baseou-se na análise dos documentos normativos em Defesa e dos pronunciamentos de representantes de Argentina e Brasil, assim como no mapeamento de suas ações durante o período. Para analisar os pronunciamentos dos atores governamentais e os documentos normativos em Defesa atentou-se primeiramente sobre como eram definidas a estrutura do sistema internacional, o papel do país no mundo, qual era o destaque e as conotações atribuídas aos conceitos de autonomia e desenvolvimento. Em um segundo momento, buscou-se identificar como a dimensão regional era apresentada, qual o destaque era atribuído à cooperação regional, quais conceitos eram articulados com o tema e como a política regional era justificada politicamente.

³ Ao longo do texto, todas as citações em língua estrangeira foram traduzidas de maneira livre. No caso de fontes primárias, o original foi reproduzido em nota de rodapé.

Ademais da análise documental, foi necessário também contextualizar historicamente, através de revisão da literatura, as interações de cada país com a América do Sul. Além da revisão bibliográfica, foram utilizadas como fontes de primárias de pesquisa documentos oficiais, os referidos pronunciamentos feitos pelos representantes de ambos os países e as ações de Política Exterior, identificadas através de bibliografia secundária, dos anuários de Política Exterior da Argentina produzidos pelo Instituto de Relações Internacionais da Universidade Nacional de La Plata e dos informes do Observatório de Política Exterior, coordenados e divulgados pelo Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional (GEDES) da UNESP. Foram realizadas também algumas entrevistas com funcionários, atuais e fora de exercício, do Ministério da Defesa e de Relações Exteriores da Argentina e do Brasil, as quais, embora não citadas de forma direta nesse texto auxiliaram a mapear os eventos mais importantes e compreender as perspectivas dos referidos governos.

A problematização foi contemplada a partir dos aspectos identitários construídos ao longo das relações entre os dois países. Neste sentido, o conceito de identidade foi central para a pesquisa, o que impõe realizar uma discussão acerca do mesmo. A concepção da identidade como uma variável das Relações Internacionais foi apresentada e incorporada ao *mainstream* da disciplina a partir dos argumentos desenvolvidos por Alexander Wendt no início dos anos 1990. Até então, a identidade não era entendida como uma questão investigativa nas Relações Internacionais, pois era interpretada como uma constante e o Estado era analisado como necessariamente egoísta e movido pela autoajuda. O construtivismo proposto por Wendt contesta tal proposição e discorre sobre a possibilidade de mudanças nas identidades e interesses, argumentando que a interação pode provocar transformações nas concepções do *self* e do *alter*.

Para Wendt, a identidade pode ser definida como *entendimentos e expectativas estáveis sobre o “eu” baseados em papéis sociais* que interferem no comportamento do sujeito e na forma como este conduz seus relacionamentos (WENDT, 1992, p. 397). A identidade é a concepção que *Ego* tem de si e de *Alter* e, portanto, modificações na forma que se percebe o *Outro* são caracterizadas como mudança identitária. Na concepção deste autor, a identidade é composta de uma faceta corporativa e uma social. A primeira refere-se às propriedades estatais que são dadas, cuja construção ocorre no ambiente interno, anteriormente à socialização. Já a identidade social corresponde às qualidades construídas através da interação e seria essa forma de identidade que poderia ser modificada através das relações sociais (WENDT, 1996, p. 51).

Nessa perspectiva, poderia haver mudança na identidade social tendo em vista que os atores tenderiam a refletir os comportamentos: se *Ego* age de maneira competitiva, *Alter* teria

uma propensão a imitá-lo, no entanto, se *Ego* começa a comportar-se de maneira cooperativa, *Alter* seria inclinado a refletir tal atitude. Assim, uma mudança de práticas poderia levar a um processo de aprendizagem que eventualmente significaria mudança de identidades (WENDT, 1992, p. 407). Wendt considera que a mudança de identidade poderia ocorrer no sentido de construção de uma identidade coletiva, através da qual o *Outro* seria visto como uma extensão do *Eu*, a interdependência se tornaria empática e não instrumental. Ademais, haveria a formação de um interesse comum, e os Estados passariam a agir a partir de uma concepção de *Ego* na qual o *Outro* também estaria incluído, por conseguinte, haveria a construção de uma noção de coletividade, de “nós” (WENDT, 1992, p. 52). Pode-se ressaltar ainda que a existência de uma identidade coletiva não significa o abandono da identificação individual, pois as identidades coletiva e individual estão sempre em tensão (WENDT, 2003, p. 337).

No entanto, de acordo com Maja Zehfuss, a noção de identidade indicada por Wendt é problemática, porque propõe uma separação entre o interno e o externo, através da diferenciação entre uma identidade social e uma corporativa, e, apesar da identidade ser apresentada como uma variável endógena, a parte da construção identitária que ocorre no âmbito interno não é incorporada à análise (2006, p. 94). A identidade corporativa é definida por Wendt como única e a-problemática, como coerente, não reconhecendo a existência de diferentes demandas internas e interpretações identitárias, o que na concepção de Zehfuss só pode ocorrer através de um processo de exclusão e leva à adoção uma perspectiva antropomórfica do Estado-nação, negando as possibilidades de diversidade (2006, p. 95). Para Zehfuss (2006), a identidade estatal é inerentemente contraditória e a abordagem de Wendt não possibilita analisar suas ambiguidades e as diferenças de concepções dos grupos internos. McSweeney (1999, p. 163) argumenta que a identidade é uma decisão política, feita a partir das restrições impostas pelas condições materiais, pela distribuição de poder e por constrangimentos históricos. Sua argumentação é de que apesar de não ser uma decisão livre de constrangimentos, é importante ressaltar que não é determinada *a priori*.

Outra crítica importante à definição de Wendt refere-se à separação que o mesmo traça entre os componentes ideacionais e materiais, entendendo tais aspectos de maneira dicotômica. Para Weaver (2002), esta concepção de identidade é problemática, pois leva a uma interpretação culturalista que tende a destacar as continuidades e não pode explicar a mudança. McSweeney (1999) destaca que as possibilidades materiais influenciam a construção identitária e que os interesses não são uma função da identidade, mas também influenciam sua definição. Dessa forma, a relação entre identidade e interesses é de reciprocidade e não de determinação, pois não se pode saber o que se é em um vácuo de ambições e interesses (MCSWEENEY, 1999).

A concepção de Wendt da identidade como uma função daquilo que os Estados fazem também é passível de críticas, pois a partir dessa premissa não haveria diferenciação entre identidade e comportamento e não se proporcionam meios adequados para observar a mudança identitária. Nesse sentido, apesar de Wendt ter como principal argumento a possibilidade de modificação de interesses e identidades estatais por meio da interação não se constrói uma maneira eficaz para analisar tais mudanças. Nas palavras de Zehfuss, “se a identidade importa apenas em sua realização como formas de comportamento, então é difícil ver o que justifica defini-la como identidade e não como comportamento” (2006, p. 104, tradução nossa). Essa limitação de Wendt seria decorrente do fato de que o autor não considera a linguagem como uma variável importante e como um fator constitutivo da identidade (ZEHFUSS, 2006).

De maneira convergente a essas noções, McSweeney conceitua identidade como uma narrativa que relaciona diferentes fatos históricos para produzir uma representação da coletividade. Esse autor defende que a coerência da mesma depende da capacidade do grupo de manter a história para si mesmo e para uma audiência externa. Assim, a identidade está em constante reafirmação e modificação a partir dos discursos que se referem ao *Self* e ao *Alter*. Tendo em vista que para McSweeney (1999) a identidade não é um fato, apenas seria possível realizar análises sobre o discurso identitário. De acordo com o autor:

A identidade coletiva não está lá, esperando para ser descoberta. O que há são discursos identitários por parte de líderes políticos, intelectuais e outros, que se engajam no processo de construir, negociar, manipular ou afirmar uma resposta à demanda – às vezes urgente, muitas vezes ausente – por uma imagem coletiva. Mesmo em tempos de crise, a mesma nunca é mais que uma imagem provisória e fluida de nós mesmos como queremos ser, constrangidos pelos fatos históricos (MCSWEENEY, 1999, p. 78, tradução nossa).

Para autores como Zehfuss e McSweeney a identidade não tem relação apenas com o comportamento estatal, mas refere-se à construção de uma narrativa sobre si mesmo e sobre o *Outro*. Nessa abordagem, a construção da identidade é processual e não é possível pensar em uma diferenciação entre a identidade corporativa, formada a partir da política doméstica, e a identidade social, constituída a partir da interação entre os Estados, pois a identidade é inerentemente relacional e não há uma diferenciação clara entre a política interna e externa, mas articulações entre as mesmas.

A concepção da identidade como relacional é apresentada também por Lene Hansen, que a entende como sendo constituída através da comunicação e de discursos sobre a alteridade. Hansen (2006) argumenta que a identidade é formada a partir da contraposição com um *Outro*, relevantemente diferente, e que o discurso identitário nacional é gerado a partir da construção de ligações e diferenciações. Assim, para analisar a identidade, seria necessário focar em como

são produzidas as noções de *Eu* e de *Outro*, quão radical é a diferença e de que maneira a identidade é definida em termos espaciais, temporais e éticos (HANSEN, 2006, p. 42-45).

Waever (2002, p. 25) argumenta que além da diferenciação a identidade pode ser marcada pela percepção de proximidade e formula a noção de camadas de identidade, a partir da qual a identificação regional poderia ser compatibilizada com a nacionalidade. Portanto, além do diferente, a identidade também é relacionada com o reconhecimento do que é próximo, formando uma nova representação, um nível intermediário, que pode também se contrapor a um terceiro. O autor argumenta que a análise deve atentar-se às concepções que se referem à construção discursiva que é feita do Estado e da nação, que seria a camada mais profunda, à articulação entre a concepção de Estado-nação e o regionalismo, que seria a segunda camada, e às políticas específicas, as quais constituiriam a camada mais superficial. Assim, a concepção que se tem do Estado e da nação influencia a forma como a região pode ser articulada no discurso nacional (WAEVER, 2002, p. 34).

Nesse sentido, o argumento a favor de políticas regionais tem que ser compatibilizado com a narrativa de identidade nacional construída historicamente, para que a posição regionalista não seja percebida como uma ameaça à soberania nacional. As noções de Estado e nação, e as narrativas que as sustentam, atuam como estruturas discursivas, as quais tem que ser consideradas no momento de construir e defender uma política regional (WAEVER, 2002, p. 30-40). No entanto, as decisões políticas podem também realizar modificações no discurso identitário, embora existam constrangimentos à modificação. Waever (2002, p. 39) destaca que cada país constrói sua própria noção de região, com base em sua concepção de Estado e que seria necessária a construção de concepções compatíveis, embora não necessariamente idênticas, sobre a região para que a cooperação se aprofunde.

Portanto, a identidade é entendida como uma forma de representação discursiva, que promove articulações, diferenciações e ligações entre o *Eu* e o *Outro* e está relacionada com a construção de fronteiras. Apresentar a identidade como discursiva não significa argumentar que a mesma é maleável, mas que é construída como uma estrutura de significados, que estabelece limites à mudança. Apesar de ser uma estrutura discursiva, a identidade apenas se realiza nas performances, nas ações de Política Externa, através da constante reafirmação pelos atos e discursos (HANSEN, 2006; WAEVER, 2002). Nessa concepção, a relação entre identidade e Política Externa é co-constitutiva, sendo que a identidade interpõe constrangimentos às ações de Política Externa, assim como as atuações e discursos podem influenciá-la e modificá-la. O discurso identitário é um ato social e uma estrutura de significados. A característica de agência ocorre através da rearticulação dos discursos pelos indivíduos. Já a qualidade estrutural decorre

da necessidade de referência à tradição, à narrativa construída historicamente e que não pode ser desconsiderada (MCSWEENEY, 1999, P. 165). De acordo com McSweeney (1999, p. 64), o grau de constrangimento estrutural é uma questão empírica, a ser determinada em cada caso concreto.

Hansen (2006, p. 23) argumenta que apesar de não ser impossível conduzir políticas que sejam contraditórias com as narrativas identitárias, o que já foi apresentado torna-se um constrangimento para a mudança e, assim, romper com a representação identitária é arriscado, principalmente quando a mesma pode ser reivindicada pela oposição. Waever (2002, p. 27) destaca que as estruturas discursivas influenciam as escolhas e que a política precisa em linhas gerais conectar-se com tais estruturas porque sempre é necessário ao líder político argumentar sobre as consequências políticas das ações e compatibilizar as decisões políticas com a visão hegemônica de Estado em cada caso concreto.

Waever (2002) e Hansen (2006) destacam que as representações discursivas não são causas da política externa e que uma representação pode ser condizente com diferentes decisões e ações, assim, o discurso e as identidades são importantes para entender as opções políticas em linhas gerais, porém a ligação entre identidade e ações de Política Externa não são automáticas ou necessariamente lineares. A adoção de uma epistemologia discursiva não leva o pós-estruturalismo a entender que os políticos sempre ajam de acordo com seu discurso, mas que há a busca de criar estabilidade e de justificar atos e que a existência de contradições entre discurso e atuação levaria a questionamento, oposição política e fortalecimento de narrativas alternativas (HANSEN, 2006, p. 20-26). Assim, o político busca apresentar suas opções como necessárias e inquestionáveis, mas precisa comunicar-se com um público amplo, no qual há discursos alternativos que questionam o argumento principal. Em tais situações, o convencimento seria conseguido mais facilmente através da construção de narrativas com forte conteúdo identitário.

Tendo em vista que tal definição ressalta a formação de uma narrativa e formas de representação compatíveis, é necessário fazer algumas considerações sobre as concepções de linguagem e de discurso. Ao contrário de Wendt, autores como Hansen, McSweeney e Waever entendem a linguagem como uma prática, que não apenas reflete a realidade, mas também a constrói, atribuindo-lhe significados. Em tal perspectiva, não se questiona a existência dos objetos do conhecimento de forma independente à linguagem, entende-se que os mesmos precisam ser definidos e categorizados para terem sentido no mundo social (HANSEN, 2006, p. 16; WAEVER, 2002, p. 23-24).

As correntes tradicionais das Relações Internacionais não consideram os discursos e a

linguagem como relevantes em decorrência da percepção de uma lacuna entre a retórica dos estadistas e suas ações. No entanto, tal noção decorre de uma interpretação da linguagem como um reflexo da realidade, entendendo que esta seria capaz de descrever o mundo de forma objetiva. O construtivismo crítico e o pós-estruturalismo trazem uma outra interpretação, a partir da qual se entende a linguagem como uma estrutura de significados e argumenta-se que o discurso influi na realidade na medida em que atribui significado e pode induzir à ação coletiva (FIERKE, 2002, p. 332; WAEVER, 2002, p. 24). Tais correntes argumentam que o peso do discurso é significativo porque é por meio dele que ocorre parte importante das relações sociais, através do convencimento, da legitimação das ações e práticas, e da comunicação, o que faz do discurso uma prática social em si mesma (HUYSMANS, 1999, p. 7). Esse entendimento se distanciaria da noção da linguagem como um reflexo da realidade, inclusive pela noção de que não se pode escapar da linguagem para compará-la com o real, com o extra-discursivo (FIERKE, 2002, p. 344). Em tal perspectiva, busca-se questionar a dicotomia entre o ideacional e o material e ressalta-se que a linguagem está inserida em um contexto social, em uma relação de forças e é parte importante do jogo político, tendo um papel na reprodução ou transformação da ordem social (HUYSMANS, 1999, p. 16). Assim, a concepção da identidade como simbólica e discursiva não significa que a mesma está desconectada do mundo material, mas que atribui significado às diferenças de poder, através da construção de diferentes percepções, e que a mesma tem um papel significativo na disputa política.

Portanto, o discurso não é maleável, mas se constitui como uma estrutura de significados, colocando constrangimentos ao que pode ser dito e levando à necessidade de referências sobre o que já foi apresentado para que se possa ser convincente e fazer sentido. Em tal concepção, os significados só seriam possíveis a partir da existência de regras que possibilitam a comunicação, mas ao mesmo tempo colocam limitações às performances. O pós-estruturalismo destaca que apesar da característica estrutural da linguagem, a mesma também pode ser modificada através da agência, do discurso ato, e portanto, o significado não seria fechado, mas possuiria elementos de instabilidade (HANSEN, 2006, p. 17-18)

Assim, o discurso não apenas reflete a realidade, mas é uma forma de persuasão, tem um sentido pragmático ao tentar provocar aderência à tese. Para convencer, é necessário estabelecer uma conexão com o contexto, ser condizente com as relações de força, e levar em consideração o significado linguístico construído pelo histórico de interações e pela interpretação hegemônica da História. Portanto, o agente discursivo tem que considerar e adaptar-se ao pensamento coletivo predominante e às crenças da audiência (BALZAQ, 2005, p. 173-186).

No que se refere à forma de analisar o discurso identitário, Hansen e Waever apontam que é importante a atenção a conceitos que ao serem articulados atribuem significados aos outros e a partir dos quais o argumento pode ser construído (HANSEN, 2006, p. 40-46; WAEVER, 2002, p. 24). Waever destaca também a necessidade de analisar qual a interpretação que cada ator atribui aos conceitos, entendendo que o significado de Estado-nação e sua articulação com o projeto de região é específico em cada caso. Nas palavras do autor, “deve-se buscar as construções discursivas que o Estado faz de si mesmo, e não tentar definir, como analista, o que um Estado é de acordo com critérios externos” (WAEVER, 2002, p. 35, tradução nossa). Hansen também destaca que a análise dos discursos deve ser feita através da leitura de diferentes textos individuais, os quais, apesar de diferentes, seriam conectados a partir de temas, conceitos básicos e proposições de políticas. Também seria importante considerar a noção de intertextualidade, que se refere à conexão entre diferentes textos para a construção do sentido, significando que os discursos estão sempre situados dentro ou em contraposição a outros (HANSEN, 2006, p. 49).

Diante do exposto, *entende-se aqui a identidade como um processo a partir do qual é construída uma narrativa sobre si mesmo na relação de alteridade, através da qual são realizadas contraposições e diferenciações, definindo aquele que é próximo e o que é diferente.* No caso da *identidade coletiva é ressaltada a ideia de grupo, constituindo-se uma forma de representação comum.* Nesse sentido, haveria a construção de uma concepção empática sobre o *Outro* e sobre a existência de um interesse comum, além da preservação do *Self* ser conectada com a manutenção do grupo. A construção da identidade coletiva seria relacionada com um processo comunicativo, através de atos de fala e atos sociais, nos quais haveria sinalizações e construção de uma narrativa sobre o coletivo, que criaria um escopo para a articulação e coordenação, embora não cause de maneira necessária comportamento conjunto. É importante destacar também que a formação de uma identidade coletiva pode estar relacionada com a contraposição a um terceiro, assim, a afirmação da identidade pode ocorrer pela diferenciação.

Considerando que a identidade tem uma dimensão estrutural, é necessário ressaltar que, como já apresentado, a parceria entre Argentina e Brasil é um aspecto recente das Políticas Exteriores, pois durante suas respectivas histórias, os dois países voltaram-se para fora, priorizaram as relações com os países desenvolvidos e perceberam-se reciprocamente como rivais, competindo pela liderança regional. Contudo, embora a História de ambos possa ser definida dessa maneira, essa situação não significou a inexistência de momentos tentativos de promover a parceria bilateral, como foram a aproximação durante os governos de Juan Perón e de Getúlio Vargas e de Jânio Quadros e Arturo Frondizi. No entanto, as iniciativas de

cooperação apenas tornaram-se estruturais e levaram à integração regional de maneira mais clara a partir do final das respectivas ditaduras militares encerradas na década de 1980.

A cooperação bilateral e a promoção do regionalismo foram caracterizadas por nuances e novos aspectos durante as décadas de 1980, 1990 e o período de 2003 a 2010. Apesar do processo de aproximação bilateral ter sido concomitante ao esgotamento do modelo econômico desenvolvimentista prevalecente nas décadas anteriores, essa concepção influenciou a integração bilateral na década de 1980. A América Latina havia sido marcada, desde 1930 até 1980, por diferentes governos que baseavam suas políticas econômicas no nacional-desenvolvimentismo, cujo cerne era um Estado que intervinha diretamente na economia com o objetivo de promover o desenvolvimento econômico e a industrialização (BRESSER-PEREIRA; THEUER, 2012, p. 813). Esse modelo contrapunha-se ao Estado liberal, baseado na mínima intervenção governamental na economia. O desenvolvimentismo tinha por base conceitos formulados pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e pela Teoria da Dependência, as quais postulavam a existência de uma estrutura internacional assimétrica, na qual havia dependência dos países periféricos com relação aos centrais. Portanto, o Estado nacional-desenvolvimentista continha de forma intrínseca um grau de anti-imperialismo (BRESSER-PEREIRA; THEUER, 2012, p. 813).

Esse modelo de desenvolvimento demandava uma forma própria de inserção internacional. Nesse sentido, pode-se destacar também a existência de uma corrente latino-americana de Relações Internacionais, representada principalmente pelos trabalhos de Hélio Jaguaribe e Juan Carlos Puig, que realizou uma releitura crítica da Teoria da Dependência destacando a possibilidade de autonomização a partir de uma política econômica própria, de uma postura mais forte em negociações internacionais e da união entre os dependentes (JAGUARIBE, 1987; PUIG, 1984). Puig enfatizava o conceito de autonomia, entendida como margem de decisão própria, e a perspectiva de que a dependência não provinha de maneira automática do sistema internacional (PUIG, 1984, p. 44). Esse autor destacava um *continuum* da dependência à autonomia, a partir de quatro etapas: a *dependência para-colonial*, caracterizada por uma soberania apenas formal, a *dependência nacional*, marcada pela racionalização e pela busca de tirar o máximo proveito da situação dependente, a *autonomia heterodoxa*, na qual aceita-se a condução política da potência hegemônica em áreas estratégicas, mas ressalta-se os interesses nacionais e há contraposição em temas que não são estratégicos para a potência e, por fim, a *autonomia secessionista*, na qual há antagonismo com relação à potência dominante (PUIG, 1984).

A Teoria da Dependência e a corrente autonomista são relacionadas a concepções de mundo

e, portanto, tem conexão com definições próprias das identidades nacionais. A partir dos conceitos ressaltados promove-se uma narrativa que pode legitimar maior cooperação regional e forma-se uma identidade econômica entre os países da região (LIMA, 1994). Os conceitos cepalinos e da corrente autonomista pressupõem uma concepção de mundo baseada na divisão Norte-Sul, pela qual os países periféricos são entendidos como semelhantes, em contraposição ao mundo desenvolvido, e a estrutura do sistema internacional é entendida como um obstáculo ao desenvolvimento nacional dos países dependentes. Tais conceitos ainda legitimam maior aproximação no campo político e da Defesa, uma vez que propõem maior união entre os países dependentes como forma de aumentar sua autonomia e capacidade de dissuasão frente às potências.

Na década de 1980, esse modelo de desenvolvimento e a concepção de mundo decorrente entraram em crise e foram substituídos, na década seguinte, pelo neoliberalismo, o que significou a menor intervenção do Estado na economia e a adoção de políticas comerciais liberalizantes (BRESSER-PEREIRA; THEUER, 2012, p. 813). O modelo de inserção internacional com marcas neoliberais amenizava a leitura de mundo pela divisão Norte-Sul. No campo da Política Exterior, o paradigma significou maior adesão aos regimes internacionais e aproximação aos Estados Unidos. No que se refere à região, gerou priorização dos temas comerciais e adoção do regionalismo aberto, por meio do qual a integração regional era entendida de maneira complementar à liberalização comercial em âmbito global (RUIZ, 2013).

Contudo, o paradigma neoliberal não foi eficiente em promover o desenvolvimento e foi questionado em diversos países sul-americanos. Assim, no início dos anos 2000 houve uma ascensão de governos que definiam a si próprios como de esquerda ou progressistas, como foram os casos de Lula e Kirchner. Os dois governos retomaram conceitos das concepções desenvolvimentistas, os quais foram adaptados ao novo contexto interno e internacional. Essas modificações de modelo de desenvolvimento e inserção internacional, na medida em que expressam visões de mundo e sobre a alteridade, tem implicações significativas para esta pesquisa, pois influenciam a concepção de identidade nacional. Assim, tais conceitos permeiam a dissertação como um todo.

O primeiro capítulo da dissertação tem como foco uma reconstrução histórica geral de longo prazo, com vistas a expor como se formou a estrutura identitária que influi nas relações de Argentina e Brasil e sua concepção sobre o âmbito regional. Nesta seção, é feita uma análise da História das Políticas Exteriores, abordada de maneira bastante geral e através de revisão bibliográfica, com o objetivo de promover um entendimento sobre como se construiu a estrutura social que influencia as concepções de ambos sobre a região. Além da perspectiva de longo

prazo, uma segunda parte do capítulo tem como foco a construção da parceria entre Argentina e Brasil a partir do final das ditaduras militares. Busca-se resgatar, em linhas gerais, como a cooperação institucionalizou-se nos anos 1980, durante os governos de Sarney e Alfonsín, e os desdobramentos e modificações nos anos 1990, com os governos Cardoso e Menem.

O segundo capítulo inicia a análise das relações bilaterais no período de 2003 a 2010, buscando entender como foram apresentados os princípios gerais de Política Exterior de Argentina e Brasil, se houve convergência nas leituras de mundo e interpretações da cooperação regional e se foram formadas novas narrativas sobre a identidade nacional. No capítulo são analisados os documentos normativos e pronunciamentos de representantes de Argentina e Brasil durante os governos de Kirchner e Lula e nota-se que houve uma leitura de mundo convergente, ao entender o sistema internacional como dividido em Norte-Sul e como fonte de obstáculos ao desenvolvimento. Houve também leitura convergente sobre os Estados Unidos, pois os dois governos buscaram ampliar os graus de autonomia sem romper com a potência.

O terceiro capítulo tem como tema as concepções e a articulação dos dois países na construção da Unasul, do Conselho de Defesa Sul-americano e suas atuações como promotores da estabilidade regional. Nota-se que a ampliação da cooperação para o âmbito do Cone Sul era uma agenda brasileira, aceita com certa hesitação pela Argentina. Contudo, a configuração tomada pela Unasul e pelo CDS refletiu também concepções e interesses argentinos e o país começou a atuar enfaticamente em tais instituições, aceitando a demanda brasileira de alargamento do espaço cooperativo. Por fim, apresentam-se as considerações finais, retomando os argumentos centrais e expondo as conclusões da pesquisa.

2 AS RELAÇÕES ENTRE ARGENTINA E BRASIL: CONDICIONANTES HISTÓRICOS, INSTITUCIONAIS E DISCURSIVOS.

Como apresentado na introdução, entende-se aqui que as relações entre os Estados são influenciadas por estruturas ideacionais e representativas construídas a partir do histórico de interação entre os atores, por concepções e interpretações sobre si mesmo, a alteridade e o mundo, que se expressam de maneira discursiva. A partir dessa concepção, o presente capítulo tem o objetivo de pontuar aspectos históricos que se mostram relevantes e contribuem para perceber como se constitui a estrutura ideacional e linguística formada pelo processo de interações entre Argentina e Brasil. Entende-se que essa estrutura ideacional e histórica influencia as relações bilaterais contemporâneas, a maneira como cada um dos países argumenta sobre o regionalismo e situa-se na América do Sul.

O capítulo se pautará em dois eixos principais, inicialmente busca-se fazer, em linhas gerais, uma reconstrução histórica de longo prazo e em seguida o foco recai sobre as décadas de 1980 e 1990. No primeiro tópico visa-se entender, de forma geral e sem intenção de fornecer um relato exaustivo, como a região foi entendida por Brasil e Argentina e como tal construção sofreu modificações ao longo do tempo. Já o segundo tópico visa compreender, também de maneira geral, características importantes do processo de decisão política de cada um dos países, com principal atenção ao papel das burocracias diplomática e militar. Posteriormente, será feita uma reconstrução mais detalhada, a partir de revisão bibliográfica, sobre as décadas de 1980 e 1990, buscando expor também as diferentes concepções de regionalismo presentes no período posterior à redemocratização.

2.1 Argentina e Brasil: as relações bilaterais e a cooperação regional em perspectiva histórica

A parceria entre Argentina e Brasil é um aspecto relativamente recente da inserção internacional de ambos, pois historicamente as relações bilaterais foram marcadas por rivalidades e desentendimentos, apesar da existência de importantes intentos de cooperação que não se consolidaram. Ademais, durante o século XIX e início do XX, Argentina e Brasil não priorizavam a relação com os vizinhos no âmbito das Políticas Exteriores, principalmente nos aspectos comercial, econômico e cultural, e os países voltavam-se para fora, para o mundo desenvolvido.

Com relação ao Brasil, pode-se destacar que no período anterior à Proclamação da República (1889), o lugar do país na América Latina era interpretado de maneira diferente a

que prevalece contemporaneamente, sendo que o país era entendido como um *Outro*, ao qual a América Hispânica se contrapunha e eram ressaltadas singularidades culturais importantes, principalmente a monarquia e a escravidão (BETHELL, 2009, p. 294-295). A ideia de Pátria Grande, de Simon Bolívar, e a ideia de Nação Sul-americana, do libertador argentino San Martín, não incluíam o Brasil, mas o percebiam como possuindo ambições imperialistas (WINAND, 2010, p. 88). Leslie Bethell (2009) afirma que a concepção de distância era recíproca, sendo que o Brasil via a si mesmo como superior a seus vizinhos, os quais eram percebidos como anárquicos, desorganizados e bárbaros. De forma convergente, Lafer aponta que antes da proclamação da República “ser brasileiro era ser não hispânico” (2014, p.37). Nesse contexto, o conceito de América Latina inicialmente fazia referência à América Hispânica, não incluindo o Brasil, e foi construído historicamente em oposição à presença dos Estados Unidos na região (BETHELL, 2009, p. 293).

Assim como o Brasil, a Argentina orientava-se para o exterior, sendo que desde 1860 até a década de 1930 a Europa era vista como o principal parceiro econômico, para o qual a Argentina exportava produtos agrícolas e da qual importava “capitais, mão-de-obra, produtos manufaturados, ideias e estilos de vida” (PARADISO, 2005, p. 37). Apesar da distância entre o país platino e a região, havia uma diferença importante em comparação ao Brasil, pois não havia questionamento sobre seu pertencimento à América Latina. A Independência argentina ocorreu conectada às lutas de libertação de outros países da região e gerou a noção de Pátria Grande, que incorporava a América Latina como um segundo referencial discursivo da identidade nacional (PAIKIN, 2012, p. 140-143), embora não necessariamente gerasse ações concretas para a aproximação com os países vizinhos. Nesse sentido, Puig destaca que apesar da solidariedade nas lutas de emancipação, a Argentina se opunha aos intentos integracionistas impulsionados por Simon Bolívar (PUIG, 1984, p.115-118). Principalmente durante a década de 1880, consolidou-se no imaginário argentino a ideia de que o país era excepcional na região, em decorrência do crescimento econômico, da migração e da composição étnica, contribuindo para que o país se visse também como uma parte da Europa na América Latina (CANDEAS, 2010, p. 65).

Portanto, de forma geral, durante o processo de construção do Estado e início do século XX, a América Latina ocupava um baixo perfil nas relações internacionais de Argentina e Brasil, nos âmbitos cultural e econômico e havia uma percepção preconceituosa, sendo que entendiam-se como superiores a seus vizinhos (RAPOPORT; MADRID, 2011, p. 36-41). Por outro lado,

no plano geopolítico⁴, as relações entre Argentina e Brasil eram centrais e baseadas na lógica do equilíbrio de poder, sendo que, de acordo com Candeas, a percepção do Brasil como uma ameaça foi um fator aglutinador na construção do Estado argentino (CANDEAS, 2010, p.129). Ambos se identificavam como países destinados a um futuro de grandeza e com capacidade de preponderância regional, pela qual rivalizavam (MELLO, 1996; WINAND, 2010, p. 33)

A concepção do Brasil como parte da América Latina foi desenvolvida de forma gradual a partir da proclamação da República, a qual colocou um fim à instituição monárquica, que era o principal elemento que diferenciava o Brasil do restante da região. Com a Proclamação da República, houve uma americanização da Política Exterior brasileira e a partir de então “ser brasileiro era também ser latino-americano” (LAFER, 2014, p. 36). Apesar da Política Exterior inaugurada pela República ter promovido intentos de maior cooperação com os países do Cone Sul, como o Tratado do ABC impulsionado pelo Barão de Rio Branco⁵, Bethell afirma que a americanização da Política Exterior brasileira ocorreu mais no sentido de construção da aliança com os EUA do que de aproximação e cooperação com seus vizinhos. Naquele período, o Brasil via com bons olhos a doutrina Monroe, que era percebida com desconfiança pelos países hispano-americanos, especialmente pela Argentina que a entendia como um plano de supremacia dos EUA (BETHELL, 2009, p. 8-10). De acordo com Rubens Ricupero (1996), a partir do período da diplomacia conduzida por Rio Branco se consolidou na Política Exterior brasileira a opção de priorizar o relacionamento com os EUA “e a inevitável subordinação da América Latina a essa preferência” (RICUPERO, 1996, p.52).

Assim, desenvolveu-se um traço importante das relações entre Argentina e Brasil, pois a rivalidade predominante nas relações bilaterais era agravada pelas diferentes posições frente aos EUA. A relação especial entre Brasil e EUA era interpretada com desconfiança pela Argentina, que percebia o surgimento de uma postura subimperialista por parte do Brasil, representada por uma suposta divisão de tarefas na qual o Brasil lideraria o sul do continente em convergência aos EUA (RAPOPORT; MADRID, 2011, p. 41-50). No início do século XX, a lógica de equilíbrio de poder entre Argentina e Brasil foi especialmente forte, tendo em vista que a competição por liderança se converteu em posturas que poderiam ser percebidas como

⁴A referência à geopolítica remete aqui às correntes clássicas da disciplina, que entendem as noções de território e rivalidade como centrais e como um dado. Portanto, não se refere às noções críticas de geopolítica. No caso brasileiro, pode-se citar como autores da geopolítica clássica Mário Travassos, Carlos de Meira Mattos e Golbery do Couto e Silva.

⁵O Pacto do ABC, impulsionado pelo Barão de Rio Branco em 1909, foi um intento de promover uma aliança entre Argentina, Brasil e Chile, com o objetivo de garantir a Paz e a promover coordenação entre os três países sul-americanos. Tal projeto foi retomado por Perón em 1953. Em nenhuma das ocasiões, no entanto, o projeto avançou.

corrida armamentista durante o período dos chanceleres Rio Branco e Zeballos (PARADISO, 2005, p. 20-60; RUSSELL; TOKATLIAN, 2002, 410). A lógica de equilíbrio de poder e a posição diferenciada de ambos os países no que se refere aos Estados Unidos tornaram-se questões estruturais do relacionamento bilateral, que podem ser percebidas em diferentes momentos históricos.

De acordo com Bethell (2009), a percepção do Brasil como parte da América Latina se fortaleceu nas décadas de 1920 e 1930 e se consolidou após o final da Segunda Guerra Mundial. Este autor destaca que a política estadunidense de boa vizinhança do entre guerras e a opção de tratar a região como um bloco coeso durante a Guerra Fria contribuiu para tal modificação (BETHELL, 2009, p. 306). Por outro lado, pode-se destacar também o surgimento das teorias desenvolvimentistas nas décadas seguintes como um aspecto importante para a construção da ideia de unidade latino-americana com a inclusão do Brasil. Tais teorias ressaltavam a semelhança dos países da região, a partir de sua representação como subdesenvolvidos (VIGEVANI; RAMANZINI, 2010, p. 465).

A partir dos conceitos desenvolvidos pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), vinculada à Organização das Nações Unidas, e pela Teoria da Dependência, Argentina e Brasil começaram a perceber-se como países da periferia do sistema capitalista, aos quais as grandes potências impõem constrangimentos e limitam as possibilidades de desenvolvimento endógeno, o que levou a maior identificação com os outros países de mesma condição, dentre os quais se destacam os latino-americanos (MERKE, 2008a, p. 152). Assim, percebe-se que a Teoria da Dependência e sua incorporação pelo pensamento e diplomacia de países da América Latina forneceu um quadro conceitual que promovia uma identidade econômica própria dos países em desenvolvimento, aproximando-os entre si e contrapondo-os aos países desenvolvidos, a partir da noção de assimetria mundial e do “rechaço ao congelamento de poder mundial” (LIMA, 1994, p. 36). No entanto, apesar do tema da integração estar presente no pensamento desenvolvimentista, principalmente no caso brasileiro, a preocupação central seria com a industrialização nacional e o tema da integração ficava em segundo plano, mais como um ideal que como um projeto concreto (VIGEVANI; RAMANZINI, 2010, p. 465-474).

No caso argentino, um marco importante foi o primeiro governo (1946-1955) de Juan Domingos Perón, o qual possuía discurso integracionista, apesar das dificuldades para que esse fosse colocado em prática. Perón entendia que as dificuldades de industrialização argentina poderiam ser resolvidas com a ampliação do mercado nacional e propunha a formação de blocos econômicos regionais, com o Brasil e Chile, o que acabou não se realizando em razão de

dificuldades estruturais e das desconfianças ainda presentes (PARADISO, 2005, p. 185). A Política Exterior de Perón foi marcada por uma postura de equidistância entre os blocos liderados por EUA e pela União Soviética, embora com tendência ao Ocidente em temas de Segurança Internacional. Esse modelo de inserção internacional foi conceituado por Puig (1984) como “Terceira Posição”, definida como uma estratégia de busca de autonomia, que visava aumentar o poder de negociação argentino e diminuir a dependência, embora com uma postura de não-confrontação em relação à potência hegemônica em temas vitais para a mesma (PUIG, 1984, p. 133-140). Após a queda de Perón, a Argentina foi marcada por uma alternância entre governos *de facto* e governos constitucionais e pela oscilação entre estratégias que resgatavam a Terceira Posição e momentos de alinhamento aos EUA (PUIG, 1984, p. 141-148)

Já no caso brasileiro, pode-se destacar que houve certa desilusão no que se refere à aliança com os Estados Unidos na segunda metade do século XX. O paradigma da Política Externa Independente (PEI) (1961-1964) significou a emergência de uma nova linha de atuação, na qual a importância que era concedida às relações com os Estados Unidos cedia lugar à universalização da Política Exterior brasileira, em um marco de identificação com os países periféricos e uma leitura de mundo baseada na divisão Norte-Sul⁶. A partir do paradigma da PEI, a relação especial com os EUA foi questionada como estratégia principal de inserção internacional, e o país adotou, em linhas gerais, uma posição mais equidistante da potência do Norte (CERVO; BUENO, 2002, p. 309-319).

No entanto, mesmo neste momento em que o Brasil começava a entender-se como parte do mundo periférico – portanto diferente dos EUA e mais próximo à América Latina – não houve uma priorização da região, mas a construção de uma política universalista (PAIKIN, 2012, p. 143; VIGEVANI, RAMANZINI, 2010, p. 445-450). Apesar disso, é importante destacar que na década de 1960, durante a presidência de Arturo Frondizi, na Argentina, e Jânio Quadros, no Brasil, houve um importante intento de cooperação, através dos acordos de Uruguaiana, sendo significativo ressaltar também que ambos se abstiveram da votação sobre a expulsão de Cuba do Sistema Interamericano, em uma política de convergência latino-americana e de diferenciação com relação aos EUA (CERVO; BUENO, 2002, p. 309-319; PARADISO, 2005, P. 196-210).

Durante o período das ditaduras militares, a visão de mundo de Brasil e Argentina pautou-

⁶ Lima (1994) e Pinheiro (2000) defendem a existência de dois paradigmas de inserção internacional do Brasil: o americanismo e o globalismo. O primeiro teria sido construído a partir Rio Branco e teria como característica a aproximação com os EUA, o segundo, formulado a partir da PEI teria como orientação a diversificação das parcerias. Vigevanai e Ramanzini (2008) entendem que neste paradigma o universalismo, entendido como uma preocupação em ampliar as parcerias em âmbito mundial, seria um conceito central na Política Externa Brasileira.

se pelo afastamento e pelo predomínio de uma leitura geopolítica, sendo que havia disputa pela liderança regional e o aumento de poder brasileiro era percebido com desconfiança pela Argentina. No que se refere ao Brasil, o advento da ditadura militar não significou a volta do alinhamento com os EUA pois, embora a proximidade com a potência estivesse fortemente presente no governo de Castelo Branco, as relações tornaram-se mais problemáticas a partir do governo Costa e Silva e principalmente a partir da administração Geisel. Durante esse governo, a Política Externa Brasileira retomou e adaptou conceitos da Política Externa Independente, como a leitura de mundo a partir da divisão Norte-Sul e a estratégia universalista, e criou o paradigma do Pragmatismo Responsável (CERVO; BUENO, 2002, p. 386). Não obstante, o Pragmatismo Responsável diferenciava-se da Política Exterior Independente no que se refere às relações com a Argentina, pois predominava a desconfiança, ao contrário da postura cooperativa da PEI (LAFER, 2014, p. 102; VIGEVANI; RAMANZINI, 2010, p. 456-457)

No período das ditaduras militares houve intensificação das rivalidades e das desconfianças em decorrência do predomínio de uma visão geopolítica e do aumento de poder brasileiro em relação à Argentina, que era visto por este país com desconfiança e como uma ameaça a sua posição regional. Os desentendimentos expressaram-se principalmente no que se refere à construção da usina hidrelétrica de Itaipu, à qual a Argentina se opunha, tendo em vista que consolidaria a diferença de poder e a influência brasileira sobre o Paraguai (MELLO, 1996). A Argentina também visava construir uma hidrelétrica, no entanto, por razões técnicas referentes à vazão do rio, Itaipu poderia diminuir a lucratividade do projeto argentino. Além das tensões referentes a Itaipu, pode-se destacar a existência de programas nucleares em ambos os países e de competição pelo domínio do ciclo tecnológico de enriquecimento de urânio, o que aumentava as desconfianças.

Contudo, no final do período das ditatorial, a política conflitiva começou a ser substituída pela busca de entendimentos e cooperação. Em 1979 foi assinado o Acordo Tripartite Itaipu-Corpus, entre Brasil, Argentina e Paraguai, que solucionou a crise de Itaipu e desobstruiu as relações bilaterais. Com a resolução dos problemas referentes à usina, foi possível iniciar um processo de cooperação nuclear e econômica. Todavia, o entendimento significou também que a “preponderância brasileira tornou-se nos anos 80 um *fait accompli*” (MELLO, 1996, p. 212). Dentre os fatores que contribuíram para a aproximação bilateral, pode-se citar que nesse período a Argentina percebia diferentes problemas de segurança, pois havia se engajado em fricções com Chile, Inglaterra e Brasil e não possuía os recursos necessários para lidar com os três rivais (KUPCHAN, 2010, p. 123). Assim, a Argentina precisava buscar a negociação e amenização da rivalidade, o que teria sido possível com relação ao Brasil tendo em vista algumas mudanças

de comportamento do vizinho.

A retórica de “Brasil-potência”, vinculada ao importante crescimento econômico do país durante a década de 1970, que ficou conhecido como milagre econômico brasileiro, gradualmente amenizava-se em decorrência da perspectiva de crise. Além disso, as relações entre Brasil e Estados Unidos deterioraram-se no final da década de 1970, em decorrência da política de Direitos Humanos dos EUA, contribuindo para que o país buscasse melhorar suas relações com a região e para desconstruir a percepção de “sub-imperialismo” (HURRELL, 1998a, p. 237). Por conseguinte, a imagem do Brasil como um aspirante à potência cedia lugar a uma representação do país como parte do Terceiro Mundo.

A aproximação com a Argentina parecia favorável ao Brasil tendo em vista a possibilidade de vantagens no campo da cooperação nuclear, pois o programa atômico argentino era comparativamente mais avançado, e também no âmbito econômico, pois o Brasil visava diversificar seus parceiros econômicos naquele momento (HURRELL, 1998a, p. 237 - 238). O Brasil passava por um processo de abertura política e a manutenção da hipótese de conflito favorecia o setor mais radical dos militares, o que era divergente do objetivo de descompressão (KUPCHAN, 2010, p. 130-133). A atitude brasileira durante a Guerra das Malvinas (1982) demonstrou a consolidação da aproximação bilateral, pois apesar de ter mantido formalmente a neutralidade, o Brasil ofereceu um discreto apoio ao vizinho (SARAIVA, 2012, p. 65). Posteriormente ao conflito, pode-se destacar que a redemocratização também foi relevante para a atenuação das desconfianças. A transição para a democracia favoreceu as medidas de transparência, afastou as concepções militares do poder e promoveu um sentido de propósitos e valores comuns (HURRELL, 1998a, p. 244).

Assim, foi apenas no período final das ditaduras militares que Argentina e Brasil aproximaram-se e que as rivalidades foram desconstruídas, o que se consolidou após a redemocratização ao se desenvolver uma agenda cooperativa mais institucionalizada. A aproximação entre os vizinhos e a nova atenção ao regionalismo podem ser notadas principalmente através da assinatura dos acordos de cooperação bilateral dos anos 1980 e da criação do Mercado Comum do Sul (Mercosul) em 1991.

Portanto, percebe-se que ao longo da História, houve uma modificação na postura de Brasil e Argentina no que se refere à região na qual se inserem. Pode-se destacar uma mudança no que é percebido como âmbito de cooperação, sendo que inicialmente, durante o século XIX e antes da Proclamação da República, havia um distanciamento entre o Brasil e os países da América Hispânica e o país era visto como um *Outro*, significativamente diferente. A partir da proclamação da República brasileira e ao longo do século XX tal visão se dissipou, com o Brasil

passando a fazer parte do âmbito de referência regional, apesar de persistirem importantes rivalidades geopolíticas com relação à Argentina. Por fim, o processo de construção da parceria iniciado no final do período militar e aprofundado com a redemocratização colocou fim às hipóteses de conflito e contribuiu para maior identificação positiva entre ambos. A partir de então, a lógica de equilíbrio não estaria presente no relacionamento bilateral, em decorrência também da consolidação da preponderância brasileira que tornou a estratégia de equilíbrio de poder inviável para a Argentina (RUSSELL; TOKATLIAN, 2002, P. 406).

Embora contemporaneamente priorizem a cooperação regional e as relações com os vizinhos, o desenvolvimento histórico influi na maneira como Argentina e Brasil defendem e apresentam o regionalismo. O fato de a cooperação ser relativamente recente significa que se trata de uma ideia pouco enraizada. Assim, a memória da rivalidade ainda influi nas relações bilaterais, o que ocorre especialmente no caso brasileiro por meio de concepções reiteradas pela burocracia diplomática (WINAND, 2010). Ademais, atualmente, apesar de não existir discussão sobre o pertencimento do Brasil à América Latina, o argumento de que o país é especial na região ainda é forte e mostra-se presente no discurso diplomático brasileiro. Nesse sentido, pode-se destacar que Luiz Felipe de Seixas Corrêa, diplomata de carreira que ocupou a função de Secretário-Geral do Itamaraty, argumentava que “unidade, grandeza e futuro são os três principais elementos que individualizam a experiência histórica brasileira, que nos diferenciam das unidades menores em que se fragmentou à volta do Brasil o Império Espanhol na América” (2000, p.54). Portanto, a concepção de que o Brasil é um país específico na América do Sul, principalmente em razão de sua grandeza, ainda encontra aceitação e é reiterado por segmentos da burocracia diplomática do país.

2.2 Os condicionantes institucionais e as diferentes formas de mudança

Além das especificidades brasileiras e argentinas na relação com a América Latina e da conturbada relação bilateral, é necessário destacar que existem importantes diferenças na construção do Estado nacional, que tiveram consequências nas respectivas culturas políticas e nas características das burocracias diplomáticas nacionais. A visão predominante na literatura sobre a Política Exterior do Brasil é a de que há significativas continuidades, enquanto na Argentina, a literatura especializada ressalta – de forma predominante – a existência de mudanças bruscas.

No caso argentino, a independência significou uma ruptura com a Espanha, que se apresentou então como o *outro* ao qual a nação se contrapunha. Nesse caso, a definição das

fronteiras foi mais complexa e a conquista da Independência não foi coincidente com a formação de um Estado nacional unitário e centralizado, assim como havia significativa indefinição das fronteiras nacionais (MERKE, 2008a, p. 254-270). O processo de construção da nacionalidade foi marcado pelo conflito entre Buenos Aires e as províncias interioranas, o que dificultou a consolidação do Estado-Nação, que só pode se apresentar como unificado no final do século XIX (RAPOPORT; MADRID, 2011, p. 25)

No que se refere ao Brasil, a manutenção da unidade nacional e a permanência da monarquia como forma de governo proporcionou o contexto para que a conquista da Independência fosse interpretada mais pela noção de continuidade do que de ruptura. A formação do Estado nacional como um sujeito do sistema internacional foi menos conturbada se comparada aos países vizinhos, tendo em vista que não houve fragmentação, e a consolidação das fronteiras nacionais foi apresentada pela historiografia como pouco turbulenta em relação a outras regiões do mundo (LAFER, 2014, p. 32; MERKE, 2008a, p. 63-71; RAPOPORT; MADRID, 2011, p. 26). Assim, a construção do Estado brasileiro foi menos complexa, se comparada à do Estado argentino, que esteve marcado pela fragmentação e por maiores conflitos internos.

Tais diferenças significaram que no caso brasileiro a formação histórica promoveu condições para a existência de burocracias comparativamente mais fortes e de relativo consenso entre as elites, questão que influenciou a conformação da diplomacia e a formulação da Política Exterior. De acordo com Cheibub, à diferença dos outros países sul-americanos, a permanência da monarquia no Brasil criou as possibilidades para que a diplomacia brasileira se formasse de maneira coesa. A vinda da Corte Real para o país em 1808, possibilitou o desenvolvimento de uma elite imperial suficientemente homogênea para levar adiante um projeto de Estado, além de ter significado a transferência de um pequeno corpo diplomático ao Brasil e o início de atividade diplomática no país, mesmo antes da Independência (CHEIBUB, 1985, p. 118). Assim, inicialmente, a força institucional da burocracia era decorrente da coesão e homogeneidade de seus membros, provenientes da mesma elite.

A homogeneidade social do corpo diplomático foi parcialmente quebrada com o início dos concursos públicos que levaram à incorporação de outras elites, aumentando a heterogeneidade dos quadros da burocracia (CHEIBUB, 1985, P.126-127). Apesar disso, a coesão da diplomacia foi mantida com a criação do Instituto Rio Branco, em 1945, o qual possui monopólio na seleção e formação acadêmica dos futuros diplomatas, proporcionando a existência de um quadro de funcionários com pensamento coeso e imprimindo “uma lógica institucional ao processo de formulação dos quadros conceituais da Política Externa” (ARBILLA, 2000, p. 346-347).

De acordo com Arbilla, a lógica institucional faz com que as novas ideias ingressem de

forma particular no Itamaraty, havendo dificuldades para promover mudanças de pensamento. Para o autor, as inovações tendem a ser incorporadas sob aparência de ajustes, o que decorre, inclusive, de que a continuidade é vista como prova de profissionalismo do Itamaraty (ARBILA, 2000, p. 345-347). Merke destaca a existência de uma estrutura discursiva hegemônica baseada na imagem de Rio Branco e na legitimidade que a referência ao legado do Barão traria às ações. O autor destaca também que as mudanças nas concepções da diplomacia brasileira são processadas como adaptações, ressignificações e atualizações de conceitos e é possível destacar a existência de um discurso dominante que ressalta a continuidade e o consenso⁷ (MERKE, 2008b, p. 85).

Cheibub (1985) entende que após a criação do Instituto Rio Branco, o Itamaraty gradualmente aumentou seu poder de influência na formulação da Política Exterior, o que foi reforçado por delegação de poder à burocracia, principalmente durante o período autoritário (1964-1985). Maria Regina Soares de Lima argumenta que a delegação de poder ao Itamaraty em tal período foi um reflexo da existência de um interesse hegemônico na industrialização e da inexistência de setores que se opusessem ou fossem penalizados pela postura da corporação diplomática (LIMA, 2000, p. 290-295). De acordo com a autora, a delegação de poder à burocracia foi legitimada por uma visão realista das Relações Internacionais pela qual haveria clara separação entre o interno e o externo e a Política Exterior seria entendida como Política de Estado e considerada específica em relação às outras políticas públicas. Assim, a Política Exterior foi insulada da política partidária e concebida como diferente por conta do objetivo de defender o “interesse nacional”, entendido como constante (LIMA, 2000, p. 270-277).

O consenso no interior do Itamaraty foi quebrado após o processo de democratização em decorrência de mudanças internas e externas que significaram que interesses setoriais estavam sendo negociados no plano exterior. Assim, o processo de abertura econômica politizou a diplomacia por aumentar as questões distributivas fruto de negociação externa (LIMA, 2000, p. 295-297). Por conseguinte, a influência do Itamaraty foi relativamente diminuída, inclusive a partir da diplomacia presidencial, forte nos governos de Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva.

Miriam Gomes Saraiva (2012) identifica que nesse período houve divisão do Itamaraty em duas correntes de pensamento: autonomistas e institucionalistas pragmáticos. Os primeiros tendem a enfatizar a busca pela autonomia, o fortalecimento do Brasil no Sistema Internacional

⁷ Para exemplificar, pode-se citar que Celso Lafer, que exerceu o cargo de ministro das Relações Exteriores durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, descreve as mudanças conceituais do período como um processo de “continuidade na mudança” (2014, p. 117).

e a liderança brasileira na América do Sul. No que se refere à integração, os autonomistas defendem a baixa institucionalidade, a necessidade de manter a autonomia brasileira e a ampliação do Mercosul, com a incorporação de outros países da região. Já os institucionalistas pragmáticos ressaltam a importância de participação nos regimes internacionais e na construção de regras internacionais. Para estes, a integração é vista como um meio de trazer ganhos econômicos ao país e de aumentar a capacidade negociadora. Desta forma, é ponto consensual entre autonomistas e institucionalistas pragmáticos o entendimento da integração a partir de um ponto de vista instrumental, a noção de grandeza brasileira e a leitura realista da política internacional (SARAIVA, 2012, p. 85).

Tendo em vista esse contexto, pode-se destacar que, apesar da relativa quebra de consenso e da maior proeminência presidencial durante os governos Cardoso e Lula, parte da diplomacia reivindica uma concepção de interesse nacional entendida como a-problemática, consensual e constante, resistindo a modificações. Assim, o governo Lula foi criticado por não representar o consenso, mas interesses partidários e de determinados grupos. Tal argumentação, no entanto, mostra o objetivo do Itamaraty de manter para si a influência na formulação da Política Exterior, tendo em vista que a corporação se entende como representante do “interesse nacional”. De acordo com Rubens Ricupero,

não [deveria] ser uma política qualquer a que merecia consenso, mas apenas aquela *levada a efeito pelo Itamaraty*. Não se tratava da política dos militares no poder, de um determinado governo ou facção, mas de uma política de Estado, acima das disputas internas e a serviço da nação. Convém recordar que a etimologia da palavra partido significa fragmentado, rompido, quebrado, parte do todo que é a nação. Quem faz diplomacia de partido mostra indiferença pelo esforço de converter tais questões em causas autenticamente nacionais (RICUPERO, 2010, p. 51, grifo nosso)

Assim, o discurso sobre um “interesse nacional” e uma Política Exterior de caráter institucional, que deveria prevalecer além da política partidária e promover continuidade encontra aceitação no Itamaraty. Defende-se que, como no passado, os diplomatas deveriam possuir a função de não apenas executar, mas inclusive, condicionar e conduzir a Política Exterior, e, assim, há resistências à mudança por parte da burocracia brasileira.

O contexto argentino é diferente, sendo que a iniciativa presidencial prevalece sobre a lógica institucional e as inovações doutrinárias são provenientes do projeto político do presidente. A formulação da política exterior é realizada pela cúpula do Ministério e a influência da burocracia é diminuída pela nomeação de quadros políticos. Apesar da existência de um órgão para a formação de diplomatas, o Instituto de Serviço Exterior da Nação (ISEN) fundado em 1963, o consenso interno ao corpo diplomático é menor em comparação ao caso brasileiro, e os governos promovem os diplomatas mais próximos à sua concepção ideológica (ARBILLA,

2000, p. 347-349.

Ao contrário do caso brasileiro, o histórico recente da Política Exterior não é marcado por um monopólio da execução da Política Exterior pela corporação diplomática. Durante o período autoritário do Processo de Reorganização Nacional (1976-1983), diferentes atores tiveram destaque na execução e formulação de tal política, como o ministério da Economia e representantes das forças singulares, que não necessariamente possuíam a mesma orientação. Russell destaca que durante o período dos governos *de facto* de Videla e Viola, o ministério das Relações Exteriores ficou a cargo da Marinha e a Presidência foi assumida por um representante do Exército, o que significou a inexistência de uma direção única à Política Exterior (RUSSELL, 1990, p. 17-23). De acordo com o autor, após a redemocratização, durante o governo de Raúl Alfonsín, o processo de decisão concentrou-se na presidência e na alta cúpula política da Chancelaria (RUSSELL, 1990, p. 25-27)

Assim, na Argentina não há uma burocracia que tenha monopólio sobre a execução e relevado impacto na formulação da Política Exterior e, no que se refere ao período democrático, esta não foi insulada da sociedade. Por outro lado, comparativamente ao Brasil, a academia possui maior influência na formulação dos conceitos que orientam a Política Exterior. No país há comunidades epistêmicas⁸ que tiveram um relevado papel, por exemplo, na formulação do paradigma do “realismo periférico”⁹, o qual orientou a estratégia de inserção internacional do governo de Carlos Saul Menem.

Além da inexistência de um monopólio diplomático, as mudanças mais enfáticas da Política Exterior argentina podem ser explicadas pela existência de um intenso debate sobre as estratégias de desenvolvimento e inserção internacional durante o século XX¹⁰. Na Argentina, o debate entre os modelos de desenvolvimento ocorreu de maneira intensa, sendo que o país foi marcado por significativa instabilidade e mudanças de regime. Desde a queda de Perón, em 1955, a sociedade mostrou-se dividida entre um projeto desenvolvimentista e um projeto de tendências liberalizantes, que se alternavam de maneira pendular, refletindo também alternância

⁸ O conceito de comunidades epistêmicas é entendido aqui, a partir da definição de Peter Haas, como uma rede de cientistas ou acadêmicos com reconhecida expertise e autoridade de conhecimento, os quais possuem influências nas decisões governamentais e na formulação de conceitos que orientam a decisão política.

⁹ O realismo periférico foi uma perspectiva de Relações Internacionais e um paradigma da Política Exterior argentina formulado principalmente por Carlos Escudé e que propunha maior alinhamento com a potência dominante, conforme será melhor explicado nos próximos tópicos.

¹⁰ Nesse sentido, pode-se destacar, por exemplo, que apesar de Puig entender ser possível encontrar uma coerência estrutural na política externa argentina ao analisá-la em linhas gerais, o mesmo considera que no período de 1955 a 1973 houve oscilação entre Política Exterior dependente e a busca de autonomia, e não houve uma estratégia coerente. Já durante o período do Processo de Reorganização Nacional (1976-1983), houve contradição entre a política externa de busca de autonomia e a política econômica liberalizante (PUIG, 1984)

entre regimes *de facto* e constitucionais¹¹. Essa situação difere do caso brasileiro, pois apesar de não ser possível afirmar a inexistência de críticas e de momentos de liberalização, o modelo desenvolvimentista e o interesse na promoção da industrialização conseguiu atingir relativo grau de hegemonia no período que se estende do governo de Getúlio Vargas (1930-1945) ao governo Sarney (1985-1999). No país, apesar do debate não estar ausente, o mesmo apresentou-se de forma mais matizada, levando a políticas com relativo grau de continuidade e mudanças mais processuais.

Com o processo de redemocratização argentino de 1983, apesar do consenso que se instalou na adoção da democracia como regime político, o debate sobre estratégias de desenvolvimento e inserção internacional não foi solucionado, e houve alternância de governos que priorizaram o desenvolvimentismo e outros de tendências liberalizantes (BUSSO, 2014, p. 12). O debate e alternância de projetos de desenvolvimento e inserção internacional, mais claramente definido em comparação ao Brasil, leva a existência de duas representações identitárias mais fortes, uma mais desenvolvimentista e voltada à região e aos países do Sul, e outra mais aberta ao sistema internacional, mais favorável ao livre mercado e voltada aos países do Norte, especialmente os EUA (MERKE, 2008b, p. 317; PAIKIN, 2012, p. 142).

Nesse sentido, pode-se destacar que Russell e Tokatlian argumentam que no pós-redemocratização cada presidente argentino buscou uma reinserção da Argentina no cenário internacional, criticando e negando as ações e escolhas do governo anterior. De acordo com os autores,

Como seus antecessores, democráticos ou autoritários, os governos deste ciclo democrático estimaram que o desafio era alcançar uma nova inserção internacional para uma nova Argentina. Naturalmente, este ponto implicou uma visão negativa do que foi feito em matéria de Política Exterior por seus antecessores. Assim, Menem criticou a Alfonsín, De la Rúa a Menem, Duhalde a Menem, e Kirchner, por último, parece reprovar a todos [...] a obra prometida da reinserção foi sempre precedida de definições sobre a verdadeira identidade internacional da Argentina (RUSSELL; TOKATLIAN, 2004, p. 258a, tradução nossa)

Por outro lado, apesar da ênfase nas mudanças, Russell aponta também a existência de algumas continuidades que se mantém desde a democratização, como a adesão à noção de Direitos Humanos, a busca de uma postura cooperativa no campo da Defesa e da Segurança Internacional, com a desconstrução das rivalidades em âmbito regional e a adesão a regimes internacionais de desarmamento, além da própria valorização da democracia e sua inclusão

¹¹ Nas palavras de Paradiso: “Desde o segundo pós-Guerra [...] a orientação da chancelaria foi uma das arenas em que se resolveram os diferendos entre um projeto conservador, empenhado em fortalecer os interesses do *status quo*, e que encontraram suas melhores oportunidades com os governos *de facto*, e um projeto de desenvolvimento e mudança social veiculado por meio das forças políticas tradicionalmente majoritárias ou de coalizões, programadas ou espontâneas, reunidas em torno dessas forças” (2005, p. 292)

como um tema de Política Exterior (RUSSELL, 2004, 262-269). Merke (2008b) afirma que apesar da noção de rompimento e construção de um novo país, as novidades se pautam em recuperações de ideias e conceitos já presentes em outros momentos. Como apresentado pelo autor, “se trata de um padrão de rupturas, mas pelo qual velhos discursos voltam a aparecer e o velho se apresenta como novo, sempre em convergência com uma identidade internacional que parece ter obsessão por seu passado, com um ponto histórico onde tudo foi melhor” (2008b, p. 320, tradução nossa)

Além da discussão sobre a formulação da Política Exterior, cabe aqui algumas considerações no que se refere à formulação da Política de Defesa e sobre os processos de transição para a democracia. No caso brasileiro, a transição para a democracia ocorreu de maneira pactuada, sendo que os militares conseguiram controlá-la e preservar autonomia na formulação da Política de Defesa durante o período democrático. A condução política da Defesa é frágil, sendo que o ministério da Defesa brasileiro é recente, tendo sido criado apenas em 1999, e é ocupado principalmente por militares. Ademais, as concepções das Forças Armadas influem de maneira importante na elaboração dos documentos declaratórios e nas definições da Política de Defesa (SAINT-PIERRE; WINAND, 2007, p. 59; SOARES; SOPRANO, 2014; VITELLI, 2014).

Já no caso argentino, a transição ocorreu de maneira mais brusca e os militares não conseguiram manter nichos de poder da mesma maneira que ocorreu no país vizinho (SAINT-PIERRE; WINAND, 2007; SOARES; SOPRANO, 2014). Durante o período posterior à redemocratização, os militares perderam poder, devido a um processo mais intenso de busca da condução civil da Defesa e também em decorrência da menor legitimidade que conseguiram manter em função da derrota na Guerra das Malvinas e da existência de maiores problemas econômicos no período militar. Ao contrário do vizinho, na Argentina, as definições da Política de Defesa são influenciadas principalmente por uma comunidade epistêmica, proveniente da academia (VITELLI, 2014). Por outro lado, pode-se destacar também que tal processo foi acompanhado de uma diminuição significativa no orçamento da área e de um “desmonte da Indústria de Defesa” (CERVO, 2008, p. 140), o que significou deterioração das condições das Forças Armadas.

Tais diferenças influem na inserção internacional no campo da Defesa, já que os militares brasileiros conseguiram manter maior influência na elaboração da Política de Defesa, o que significa uma prevalência de suas concepções. Portanto, percebe-se uma diferença significativa nos constrangimentos institucionais e discursivos que condicionam as mudanças em Política Exterior e Defesa de cada um dos países. No caso brasileiro, a concepção militar

possui importante influência na construção da Política de Defesa, enquanto na Argentina tal política é formulada de maneira mais forte por quadros políticos e civis. Já no que se refere à Política Externa, no Brasil há um discurso por parte do Itamaraty que ressalta a continuidade e a mudança é legitimada por sua definição como um ajuste, como uma adaptação aos novos tempos, levando a um “mito de continuidade” (LIMA, 1994). No caso argentino, o discurso de mudanças, ou mesmo de rupturas, não sofre as mesmas resistências burocráticas que no Brasil, assim como há maior tendência a contrastar os modelos de inserção internacional e estratégias de desenvolvimento. Nesse sentido, em termos comparativos, há uma estrutura discursiva que torna mais difícil realizar mudanças bruscas no caso brasileiro, tendo em vista a valorização da continuidade e a maior fortaleza institucional, enquanto no caso argentino seria mais fácil, comparativamente ao Brasil, justificar uma política de ruptura.

2.3 A conturbada formação da parceria: os anos 1980

As relações entre Argentina e Brasil foram permeadas durante a década de 1980 por um processo de distensão e aproximação bilateral, que levaria à construção da parceria. Como já mencionado, o período de 1973 a 1979 havia sido marcado pelo predomínio da rivalidade entre ambos os países e por tensões no que se refere à construção da usina hidrelétrica brasileiro-paraguaia de Itaipu. O projeto encontrava oposição argentina, a qual utilizava do Direito Internacional para obstruí-lo, argumentando que o Brasil violava os termos do Tratado da Bacia do Prata, de 1969. A Argentina percebia o projeto como a consolidação da preponderância industrial brasileira e um deslocamento do equilíbrio de poder em favor do vizinho, com a ampliação da influência brasileira sobre o Paraguai. Ademais, os projetos de enriquecimento nuclear, seguidos pelos dois países, aumentavam as desconfianças recíprocas e levavam à competição pelo domínio da tecnologia. Nesse período, portanto, predominava a lógica de equilíbrio de poder e havia desconfianças recíprocas.

A assinatura do acordo Tripartite Itaipu-Corpus, entre Brasil, Argentina e Paraguai, em 1979, solucionou o contencioso referente à construção da usina hidrelétrica. O acordo partiu de iniciativa argentina, motivada pela necessidade de evitar fricções em diversas frentes, já que as relações com o Chile estavam deterioradas pela rejeição argentina ao laudo arbitral sobre o conflito fronteiriço do Canal de Beagle, em 1978 (CANDEAS, 2010; KUPCHAN, 2010, p. 123). Apesar da importância do acordo de 1979, que desobstruiu as relações bilaterais, o mesmo não foi um ponto de inflexão, mas o início de um longo processo de distensão e fomento da cooperação que eventualmente levaria à mudança nas relações bilaterais (GARDINI, 2010).

Como movimentos importantes para consolidar a aproximação, pode-se citar a realização de operações conjuntas entre as Marinhas brasileira e argentina a partir de 1977, no âmbito da Operação Fraternal, e a distensão no campo nuclear iniciada com o Acordo de Cooperação para o Desenvolvimento e a Aplicação dos Usos Pacíficos da Energia Nuclear, firmado em 1980. A posição brasileira durante a Guerra das Malvinas (1982) também teve importante significado, pois apesar de o Brasil oficialmente guiar-se por uma posição de neutralidade, continuou a defender o direito soberano do vizinho sobre as ilhas, atuou diplomaticamente para evitar um ataque inglês ao território argentino, representou os interesses do vizinho em Londres, não aderiu ao embargo comercial a Buenos Aires e concedeu apoio logístico, permitindo o uso de bases militares brasileiras (ESCUDE; CISNEROS, 1998; GARDINI, 2010, p. 33).

O processo de transição para a democracia promoveu significativas motivações à aproximação, considerando que a volta das hipóteses de conflito seria uma forma de empoderar os militares e a aproximação nuclear foi uma forma de limitar o poder dos mesmos (GARDINI, 2010, p. 78). Ademais, promoveu-se um objetivo comum devido ao entendimento que a aproximação bilateral seria importante para consolidar as recentes democracias (HURRELL, 1998a, p. 243). Nesse sentido, durante os governos de José Sarney e Raúl Alfonsín, o discurso diplomático ressaltava a democracia e destacava a conexão entre consolidação democrática e cooperação regional (GARDINI, 2010, p. 3)

Os governos de Sarney e Alfonsín foram marcados pela vontade política de consolidar a cooperação bilateral e promover a integração econômica. Assim, em 30 de novembro de 1985, durante encontro presidencial, foi assinada a Declaração de Iguazu e criada uma comissão para discutir e planejar o processo de integração entre os dois países. Na ocasião, os temas nucleares tiveram destaque com a assinatura da Declaração Conjunta sobre Política Nuclear. O tema da Defesa esteve presente no encontro que contou com reunião em nível ministerial e com a participação de militares nas delegações nacionais. Sarney e Alfonsín identificaram áreas para a cooperação, como o intercâmbio acadêmico, a organização de Encontros Estratégicos e a fabricação de armamentos (GARDINI, 2010, p. 64-66).

Em junho de 1986, os presidentes assinaram o Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE), que possuía como princípios a gradualidade e a flexibilidade e buscava uma liberalização a partir de setores produtivos. Havia preocupação argentina em garantir que a integração bilateral não incorresse em especialização da produção nacional, com a exportação de produtos agrícolas e importação de produtos manufaturados (CANDEAS, 2010, p. 219). Nesse contexto, o objetivo do PICE era promover a complementação industrial através da identificação e fomento de setores complementares. Em 1988, os presidentes assinaram o

Tratado de Cooperação, Integração e Desenvolvimento, o qual, com base no princípio de gradualidade, determinava a criação de um Mercado Comum com um longo período de transição, e de uma área de livre comércio em dez anos (GARDINI, 2010, p. 80).

A aproximação também se aprofundou na área de Defesa e de promoção da confiança mútua. Em 1987, Sarney visitou a planta de enriquecimento de urânio argentina de Pilcaniyeu, o que teve reciprocidade em 1988, quando o presidente argentino conheceu a usina nuclear brasileira de Aramar. Nesse período, por iniciativa brasileira, foi firmada em 1986 a Declaração do Atlântico Sul como Zona de Paz, com o objetivo de prevenir a militarização da região e mantê-la distante dos conflitos das grandes potências (CISNEROS, ESCUDÉ, 1998). Ao analisar as relações bilaterais no período, Winand destaca a “vontade de uma cooperação político-estratégica, que fizesse, primeiramente da América do Sul e posteriormente da América Latina, uma área de dissuasão regional, impermeável à subordinação das grandes potências” (WINAND, 2010, p. 118).

Apesar dos importantes avanços obtidos durante os governos de Sarney e Alfonsín no que se refere ao fomento da cooperação bilateral, o período foi marcado por um quadro interno de instabilidade econômica em ambos os países, que se agravou ao final dos mandatos presidenciais¹². Houve crise relacionada ao pagamento da dívida externa e aumento da inflação e, apesar da cooperação bilateral, não se promoveu concertação para negociar a dívida externa. Essa questão deveu-se principalmente à posição brasileira, pois havia vontade política, por parte da Argentina, em promover coordenação e negociação conjunta (ESCUDÉ; CISNEROS, 1998).

Os governos de Sarney e Alfonsín guiavam-se por políticas econômicas de caráter desenvolvimentista que influenciaram o processo integrativo, contribuindo para a adoção do princípio de gradualidade e flexibilidade, assim como para a noção de integração setorial nos acordos bilaterais e para a visão do regionalismo como fonte de dissuasão e autonomia internacional. No entanto, tais políticas econômicas enfrentavam pressões internas, relacionadas ao aumento da inflação, e externas, referentes a posição dos credores da dívida e à ascensão de uma hegemonia neoliberal em âmbito latino-americano e mundial. Assim, gradualmente, Argentina e Brasil passavam a adotar políticas econômicas de caráter mais ortodoxo.

Durante a década de 1980, o modelo desenvolvimentista e de substituição de importações que influenciou a América Latina de maneira importante durante grande parte do século XX passava por um momento de esgotamento e perdeu a força que teve na América Latina entre as

¹² Alfonsín não chegou a completar seu mandato, tendo transferido o poder ao presidente eleito Carlos Menem em 1989, antes da data prevista.

décadas de 1940 e 1970, tanto no plano das ideias como na adoção de políticas. As políticas econômicas dos governos de Sarney e Alfonsín eram minoritárias na região e países como Chile, Peru e Venezuela adotavam políticas econômicas de caráter neoliberal, em convergência à agenda dos EUA, o que também já havia ocorrido na Argentina durante o período da ditadura militar do Processo de Reorganização Nacional (1976-1983).

Esse processo significou uma importante mudança para a Política Exterior e para os modelos de inserção internacional, tendo em vista que paralelamente ao esgotamento do modelo econômico, a proposta de inserção internacional baseada na busca de autonomia e de relativa contraposição à ordem mundial também entrava em crise. Como já pontuado, o desenvolvimentismo¹³ havia promovido uma identificação econômica entre os países da região, baseada na divisão do mundo em centro e periferia. Com o esgotamento do modelo econômico, as políticas de afastamento das grandes potências e relativo isolamento, passaram a ser percebidas como tendo custos altos, o que gerou um movimento para uma Política Exterior que promovesse a adesão aos organismos de governança global e gerasse credibilidade internacional a ambos os países, amenizando a inserção internacional baseada na visão de mundo pela divisão Norte-Sul.

Esse processo de mudança na estratégia de desenvolvimento e inserção internacional foi consolidado na década seguinte, com os governos de Carlos Menem e Fernando Collor, os quais, apesar da manutenção do processo integrativo, o dotaram de um novo sentido, mais convergente à ordem internacional, como será desenvolvido no próximo tópico.

2.4 Argentina e Brasil sob o Consenso de Washington

A conjuntura internacional dos anos 1990 influenciou de maneira importante a América do Sul, assim como o processo de cooperação entre Argentina e Brasil. Nesse período, a queda do muro de Berlim e o fim da União Soviética significaram a ascensão dos Estados Unidos como única superpotência mundial e tornou-se corrente a expectativa sobre o início de um período de paz, liderado pelos EUA, assim como a noção de Fim da História representada pelo término da disputa entre dois projetos divergentes em âmbito mundial e pela vitória do modelo da democracia-liberal. Nesse contexto, surgiam novos temas na agenda internacional, como a

¹³ Bresser-Pereira define o desenvolvimentismo como a característica de um Estado que intervém diretamente na economia com o objetivo de gerar desenvolvimento econômico (BRESSER-PEREIRA, THEUER, 2012). Essa perspectiva esteve presente na América Latina a partir de 1930 e foi marcada pela política de substituição de importações. Esteve relacionada também a uma visão sobre a divisão do mundo em centro e periferia.

questão do meio-ambiente, a nova ênfase nos direitos humanos, a desregulamentação financeira e o mercado de serviços.

No que se refere à Segurança Internacional, pode-se ressaltar a formulação do conceito de “novas ameaças”, identificadas em temas como migração, terrorismo, narcotráfico e crime organizado transnacional. Havia também um movimento para reformular o conceito de soberania westfaliano, pela adoção da responsabilidade de proteger ao âmbito do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (CS-ONU). Tal modificação significava incorporar a responsabilidade do governo na proteção da população como parte da concepção de soberania e legitimava a intervenção de potências em Estados frágeis, nos quais houvesse elevados níveis de violência promovidos pelos governos ou outros atores (SAINT-PIERRE, 2010, p.40)

Paralelamente ao fim da divisão do mundo em Leste e Oeste, as coalizões do Terceiro Mundo que se formaram no período da Guerra Fria fragmentavam-se e cresceu a percepção de que o mundo se tornava interdependente e que o isolamento traria custos e dificultaria o desenvolvimento (HURRELL, 1998b, p. 29). O fim da bipolaridade diminuiu as opções estratégicas adotadas pela América Latina durante a Guerra Fria, inclusive o terceiro-mundismo (RUSSELL, TOKATLIAN, 2009, p. 212). Assim, a estratégia de inserção internacional de busca de autonomia através de uma inserção controlada no sistema internacional mostrava esgotamento.

Nesse momento, as políticas de caráter neoliberal, como a desregulamentação financeira, o livre-comércio e o Estado mínimo, tornavam-se dominantes em escala mundial e foram defendidos pela super-potência e pelos organismos financeiros mundiais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial. Tais noções foram incorporadas pela América Latina, dando forma a um consenso entre o pensamento estadunidense, universidades de renome, os organismos financeiros globais e os governos e parte da intelectualidade latino-americana (CERVO, 2008, p 78). Em síntese, na década de 1990, não apenas o modelo comunista entrou em colapso, como o Estado de bem-estar social perdeu força, levando a um momento no qual prevalecia a ideia de que a adoção de medidas liberalizantes seria o único caminho possível.

Assim, no período, houve significativa pressão internacional para que os países da região aderissem ao modelo (DRAKE, 2005). Apesar desse contexto, Amado Cervo (2008) afirma que a adoção de um Estado neoliberal foi uma “invenção da inteligência política latino-americana” (CERVO, 2008, p. 76), negando as teses de que a adoção do mesmo seria decorrente apenas da incorporação de paradigmas do Norte e ressaltando o poder de escolha da região. Assim, a

mudança política e principalmente os graus, matizes e formas de adesão ao neoliberalismo foram decorrentes de decisões políticas tomadas em um contexto de pressões externas. Portanto, o âmbito externo influenciou de maneira importante, mas não determinou a adoção de políticas, podendo-se destacar também a existência de grupos internos que se beneficiaram das medidas liberalizantes.

Riggiozzi e Tussie (2012, p. 9) argumentam que o regionalismo latino-americano nesse momento ocorreu em um ambiente hegemônico, tanto pela característica de não existir disputa entre modelos, quanto pela convergência com os Estados Unidos. No entanto, a noção de hegemonia não significou homogeneidade, tendo em vista que os países adotaram o modelo de formas diferenciadas (HURRELL, 1998b), ou inexistência de contestação, pois as reformas econômicas geraram um movimento de oposição por parte de movimentos sociais, principalmente na medida em que as contradições sociais aumentavam (SADER, 2009).

As pressões dos Estados Unidos para a mudança política na América Latina não se limitaram ao âmbito da economia, pois o país também colocou constrangimentos no que se refere aos temas da Segurança Internacional, intensificando as pressões para que Argentina e Brasil aderissem ao Tratado de Não-proliferação Nuclear (TNP). Ademais, de forma convergente ao debate sobre as mudanças nos conceitos de segurança que ocorria na ONU e no âmbito acadêmico, houve um movimento para a construção de uma agenda de segurança comum em âmbito hemisférico, a partir da Comissão de Segurança Hemisférica da Organização dos Estados Americanos (OEA) e das Conferências de Ministros de Defesa das Américas (CMDAs). A partir da agenda dos EUA, foram incorporados os conceitos de “novas ameaças” e “multidimensionalidade da segurança” a tais organismos (SAINT-PIERRE, 2011). Nesse período, os Estados Unidos passaram a condicionar a ajuda econômica ao combate do narcotráfico, principalmente com relação aos países da região andina (ABDUL-HAK, 2013, p.96) e a sugerir que as Forças Armadas latino-americanas deveriam ter como função principal o combate ao crime organizado transnacional (MATHIAS; FAZIO, 2004; SAINT-PIERRE, 2011).

Tais transformações na ordem internacional e no âmbito do continente americano afetaram de maneira importante as Políticas Exteriores de Argentina e Brasil. Durante os governos de Carlos Saul Menem e Fernando Collor de Mello, que assumiram respectivamente em 1989 e 1990, os princípios neoliberais foram adotados por Argentina e Brasil, o que significou mudanças na estratégia de inserção internacional, aproximação com os Estados Unidos e modificação na forma como o regionalismo havia sido pensado nos anos 1980.

A noção de flexibilidade, gradualidade e abertura econômica setorial, enfatizada pelos

governos de Sarney e Alfonsín, foi abandonada em prol de uma redução tarifária geral e linear e adotou-se a concepção de regionalismo aberto, pela qual a integração era pensada como uma primeira plataforma para a liberalização em âmbito global (CERVO, 2008, p. 79)¹⁴. É nesse contexto que é assinado o Tratado de Assunção, em 1991, o qual cria o Mercado Comum do Sul (Mercosul), com a adesão de Paraguai e Uruguai (GARDINI, 2010; WINAND, 2010). Outra diferença que pode ser apontada refere-se a que o bloco privilegiou as questões econômico-comerciais, enquanto durante os anos 1980 a integração entre Argentina e Brasil englobava outras áreas como a aproximação cultural e em ciência e tecnologia.

Apesar da prioridade concedida à redução tarifária, as medidas de confiança mútua e a cooperação nuclear continuaram a ocorrer na década de 1990. Um exemplo importante é a criação da Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC), em 1991, que permitiu a consulta recíproca das usinas de enriquecimento de urânio e proporcionou transparência e garantias de que cada um dos países estaria usando a tecnologia nuclear apenas para fins pacíficos. Nesse sentido, Colacrai (2004) destaca que é na política nuclear que pode ser percebido um “giro copernicano” nas relações bilaterais, tendo em vista que era uma área símbolo de competição que se tornou colaborativa

Contudo, nesse momento, a cooperação nuclear passou a corresponder também ao objetivo de transparecer confiabilidade aos países desenvolvidos, respondendo às pressões dos Estados Unidos (WINAND, 2010, p. 118). O Tratado entre Brasil, Argentina, a ABACC e a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), em 1991 permitiu a abertura dos respectivos programas nucleares aos mecanismos de salvaguarda internacionais (GARDINI, 2010, p. 97). Assim, a cooperação nuclear significou também a renúncia conjunta de ambos os países a sua política nuclear autônoma, com a assinatura do Tratado de Não-Proliferação Nuclear em 1995 pela Argentina e em 1998 pelo Brasil.

Por outro lado, Argentina e Brasil mantiveram certa autonomia no que se refere aos Estados Unidos nos temas relacionados à mudança na concepção de Segurança e à noção de que as Forças Armadas latino-americanas deveriam ser utilizadas em missões internas, de combate ao crime organizado transnacional. No caso argentino, há uma legislação que separa a Defesa e a segurança pública de maneira clara e determina que o papel das Forças Armadas é apenas o de combate a ameaças externas provenientes de Estados. Essa concepção já estava presente desde

¹⁴ Outro conceito para definir o processo de cooperação regional de então é o de “novo regionalismo”, o qual, segundo Riggiozzi e Tussie, pode-se ser entendido como uma estratégia de construção de blocos complementares que seriam um primeiro passo para a liberalização global (RIGGIROZZI; TUSSIE, 2012, p. 8)

os anos 1988, quando foi aprovada a Lei de Defesa Nacional¹⁵, que teve a influência de uma comunidade epistêmica em sua formulação (VITELLI, 2014). Já no caso brasileiro, pode-se destacar que também havia resistência em utilizar as Forças Armadas em âmbito interno. Contudo, a legislação é mais ambígua, pois entre as funções das Forças Armadas definidas pela Constituição de 1989 encontra-se a proteção da Lei e da Ordem, o que abriu brechas para a atuação interna. Por outro lado, a posição brasileira nos âmbitos hemisféricos seria a de ressaltar especificidades regionais, negando a construção de uma agenda de segurança única¹⁶ (CHOHFI, 2002).

No período, também houve maior aproximação entre as Forças Armadas, sendo que em 1996 foi realizado o primeiro exercício conjunto entre os Exércitos de Brasil e Argentina (SAINT-PIERRE, 2006). Pode-se ressaltar também que em abril de 1997 foi formalizada a “aliança estratégica” entre Argentina e Brasil, a partir da Declaração de Copacabana (CANDEAS, 2010, p. 140) e assinado o Memorando de Concertação em Matéria de Defesa e Segurança entre os dois países¹⁷. Já no ano seguinte, 1998, foi assinada a Declaração do Mercosul como Zona de Paz, que explicitava a vontade política de promover um ambiente estável e de confiabilidade.

Portanto, as mudanças no significado da parceria bilateral na década de 1990 e a maior aproximação com o Norte não significaram um retrocesso na visão do *Outro*, pois houve continuidade na adoção de medidas de confiança mútua e na percepção do vizinho de forma cooperativa. A publicação da Política de Defesa Nacional brasileira em 1996, na qual a hipótese de conflito aparece como superada, é um aspecto que mostra a consolidação da mudança na visão do vizinho. No documento, a principal percepção de ameaça apresentada refere-se aos grupos armados que atuam na região amazônica e é apontado que “o fortalecimento do processo

¹⁵ A Lei de Defesa nacional argentina, sancionada em 1988, só foi regulamentada em 2006, durante o governo Kirchner.

¹⁶ Pode-se destacar por exemplo, que Osmar Vladimir Chohfi, então secretário-geral das Relações Exteriores, declarou na XXXII Assembléia Geral da OEA, realizada em 2002, ainda durante o governo de Cardoso, que: “o Governo brasileiro tem em inúmeras oportunidades ressaltado a necessidade de que sejam levadas em conta, no processo de identificação de novos parâmetros de segurança hemisférica, as diferenças e especificidades regionais [...] o Brasil dispõe-se a discutir fórmulas pelas quais [...] [a OEA] aborde de maneira apropriada as diferenças de cunho estratégico existentes entre as Américas do Sul, Central e do Norte” (CHOHFI, 2002)

¹⁷ Winand (2010) mostra que apesar da assinatura do documento, o mesmo não foi colocado em prática. Assim, apesar da determinação de reuniões bilaterais com a presença de representantes dos Ministérios de Defesa e Relações Exteriores de ambos os países a cada 90 dias, durante a gestão de Cardoso foi realizada apenas um encontro, no qual foi assinada a Ata de Itaipava. Esse documento diminuía as intenções originais do Memorando de Concertação e não institucionalizava a cooperação em Defesa. A autora atribui tal situação ao posicionamento evasivo do Brasil no que se refere ao tema e às diferenças nas posições de militares, que viam na cooperação em Defesa um mecanismo de dissuasão, e o Itamaraty, que entendia a aproximação bilateral como uma maneira de transparecer confiabilidade em nível internacional (WINAND, 2010, p 223-230).

de integração [...] conforma um verdadeiro anel de paz em torno do País” (BRASIL, 1996). O Livro Branco argentino de 1999 é ainda mais claro que o documento brasileiro em ressaltar a mudança nas relações bilaterais, enfatizando a nova percepção argentina do Brasil e a importância do Mercosul como fonte de estabilidade na região. No documento, afirma-se, por exemplo, que “a velha apreciação do vizinho como adversário e eventual ameaça para a própria segurança, se vê substituída por outra equação: seus riscos são agora também os nossos”¹⁸ (ARGENTINA, 1999, p. 28).

No entanto, apesar da manutenção da cooperação em Defesa e da convergência na aquiescência à ordem liberal internacional, o grau e a forma de adesão foi diferente, levando a divergências nas estratégias de inserção internacional e nas visões de mundo de Argentina e Brasil. De acordo com Arbilla (2000), a principal diferença nas estratégias de inserção internacional dos dois países decorria de que o tema do desenvolvimento continuou presente no discurso diplomático brasileiro, mas não no argentino. No Brasil, embora no período de 1990 a 1992 tenha ocorrido um relativo afastamento do Itamaraty e dos conceitos tradicionais da Política Exterior brasileira, nos anos seguintes a tradição do Itamaraty e a noção de divisão do mundo em Norte e Sul, centrais no discurso brasileiro, retornaram (ARBILLA, 2000, p. 350-360). Já na Argentina, houve um predomínio da iniciativa do executivo e o país passou a ser definido pelo chanceler Di Tella como próximo às potências do Norte e o discurso diplomático incorporou princípios hegemônicos como o eixo estruturante da Política Exterior (ARBILLA, 2000, p. 368-371). A partir desse contexto, Arbilla (2000) entende que as diferenças de inserção internacional decorreram das características internas, pois a força do Itamaraty dificultou mudanças bruscas, enquanto a fragilidade institucional argentina permitiu a inovação conceitual a partir da vontade política, embora também houvesse resistências burocráticas (ARBILLA, 2000).

Por conseguinte, na década de 1990, a Argentina afastou-se da identidade econômica desenvolvimentista e da representação latino-americana, enquanto no Brasil tal representação continuava presente apesar da diminuição de ênfase. O chanceler Guido Di Tella retomava a visão, presente durante os anos de maior crescimento argentino no século XIX, de que o país seria uma parte da Europa na América Latina, argumentando que “temos um nível cultural parecido ao europeu, por que não haveríamos de ser um país similar [...] porque é nossa origem

¹⁸ No original: “*la vieja apreciación del vecino como adversario y eventual amenaza para la propia seguridad, se ve reemplazada por otra ecuación: sus riesgos son ahora también los nuestros*”.

e nosso destino¹⁹” (DI TELLA, 1995). Portanto, houve um processo de mudança na representação argentina, pois o governo definia o país como mais próximo ao mundo desenvolvido que à América Latina. De acordo com Paradiso, nesse momento, o governo argentino incorporava o discurso do Norte sobre as razões do subdesenvolvimento e entendia a política desenvolvimentista como um erro, que teria reproduzido a condição de país do Terceiro Mundo (PARADISO, 2005, p. 285-288). Di Tella criticava de maneira importante a estratégia argentina baseada na busca de autonomia e no terceiro-mundismo que predominou durante o período autoritário e os governos de Perón²⁰.

Já no Brasil, não houve uma crítica clara ao modelo adotado anteriormente, mas a percepção de que as mudanças na conjuntura internacional tornavam tal estratégia pouco funcional e que seria necessário modificá-la. Segundo Lafer, que foi chanceler brasileiro no período, naquele contexto a “autonomia possível, necessária para o desenvolvimento, só pode ser construída pela participação ativa na elaboração nas normas [...] da ordem internacional” (LAFER, 2014, p. 117). Assim, o que mudou no caso brasileiro foi a estratégia para aumentar o grau de autonomia e não a percepção de estratificação do sistema internacional, enquanto no caso argentino houve uma crítica forte à política terceiro-mundista e não alinhada. Em outras palavras, no caso brasileiro, o ordenamento do sistema internacional formulado pelas grandes potências continuou a ser visto como impondo desafios ao desenvolvimento do país e limitando sua autonomia, enquanto no argentino, a proximidade no relacionamento com as potências foi percebida como fonte de desenvolvimento.

Durante a década de 1990, houve também uma alteração na concepção de soberania na Argentina, embora não no Brasil. Nota-se que o governo Menem buscou promover um movimento para a revisão da concepção de soberania entendida como autonomia e não intervenção e diminuiu a ênfase na noção de “interesse nacional” (MERKE, 2008b, p. 337-342). No caso brasileiro, nota-se que houve uma continuidade de traços realistas na Política Externa, que foi marcada pela ênfase na noção de anarquia e auto-ajuda, embora também tenha ocorrido uma matização, com um maior destaque da matriz grotiana e maior atenção ao papel das normas internacionais (PINHEIRO, 2000).

¹⁹No original: “*tenemos un nivel cultural parecido al de Europa, porque no habíamos de ser un país similar [...] porque es nuestro origen y es nuestro destino*”

²⁰Guido DiTella, ao comentar sobre as posições argentinas durante a Guerra Fria declarou que “a Argentina chegou ao fracasso como consequência do isolacionismo no qual estávamos imersos” (1995, tradução nossa) e que “um país que pretende mais e tem possibilidades de ser muito mais, que foi no passado e pode ser agora, que se contente em ser um país não-alinhado é uma situação doentia” (1995, tradução nossa). Por outro lado, pode-se destacar que a posição de Di Tella não era consensual e que na Chancelaria havia diplomatas que continuavam a reproduzir o discurso terceiro-mundista (ARBILLA, 2000).

A Política Exterior argentina foi influenciada durante o governo Menem pelos conceitos formulados por uma comunidade epistêmica, cujo principal representante é Carlos Escudé, o qual desenvolveu a teoria do “realismo periférico”. De acordo com essa perspectiva, a Argentina, entendida como um país periférico, dependente e de pequena relevância estratégica, deveria aproximar-se da potência hegemônica e evitar confrontos com a mesma no plano estratégico e político, sendo que as divergências deveriam limitar-se ao plano comercial (ESCUDE, 1992, p. 44). Esse autor possuía uma concepção de autonomia de conotações e implicações diferentes da que havia sido predominante na América Latina e entendia que tal conceito deveria ser definido a partir dos custos relativos da confrontação (ESCUDE, 1992, p. 45).

Em vista disso, a Argentina adotou uma política de alinhamento aos Estados Unidos, que pode ser exemplificada por ações como o envio de tropas para a Guerra do Golfo, o fim do projeto de construção do míssil Condor II e a adesão ao regime de não-proliferação nuclear, a saída do Movimento dos Não-Alinhados, a vontade de adesão ao acordo do Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (Nafta), a iniciativa para aderir à Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e a modificação do padrão de votos na ONU com a intenção de promover a convergência com os Estados Unidos (BUSSO, 1994)²¹.

Já no caso brasileiro, os anos 1990 foram marcados por três presidências distintas, a de Collor de Mello (1990-1992), a de Itamar Franco (1992-1993) e a de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002). Durante o governo Collor, houve a busca de adesão à ordem internacional de maneira mais enfática, sendo que o presidente colocou em prática políticas de liberalização econômica e buscou incluir os “novos temas” à agenda de Política Exterior brasileira. Houve também priorização do objetivo de construir uma agenda positiva com os Estados Unidos e um movimento para a descaracterização do perfil terceiro-mundista brasileiro, com a adoção de um discurso que enfatizava o conceito de “modernização” em

²¹A política de alinhamento entre a Argentina e os Estados Unidos encontrou importante resistência em setores da academia argentina, os quais percebiam a política exterior de Menem como de subordinação aos desígnios do Norte. Para Paradiso (2005) tratava-se de “subordinação auto-imposta”, o que é reiterado também por Raúl Bernal-Meza (2003). Para esses autores, o alinhamento era entendido como automático e Paradiso destaca que “a fórmula escolhida nada tinha de sofisticada. Tratava-se simplesmente de se dizer o que se supunha que o Norte queria ouvir e de fazer tudo o que se supunha que o Norte queria que fosse feito” (2005, p. 285). Já Raúl Bernal-Meza afirmou que “agora pela primeira vez durante o século XX uma política exterior subordinada constituiu o complemento de uma estratégia de (sub)desenvolvimento dependente” (2003, p. 317, tradução livre). No entanto, outros autores, como Anabella Busso, embora também com uma perspectiva crítica, apontam que o alinhamento entre a Argentina e os Estados Unidos não era completo, tendo em vista que houve pontos de desacordo entre ambos os países no que se refere aos temas comerciais, principalmente com relação aos subsídios agrícolas. Ao analisar as relações bilaterais naquele período, a autora percebe “uma realidade mais complexa que o mero fato de alinhamento irrestrito e ingênuo” (BUSSO, 1994, p. 98)

detrimento de “desenvolvimento” (ARBILLA, 2000, p. 352; HIRST; PINHEIRO, 1995, p. 6).

No entanto, Collor sofreu um *impeachment* em 1992, e o vice-presidente, Itamar Franco, mais preocupado com as questões domésticas, delegou poder ao Itamaraty que manteve parte das políticas adotadas por Collor, a exemplo da abertura comercial, mas retomou a leitura de mundo baseada na divisão Norte-Sul e a ênfase na condição de país em desenvolvimento, e o país voltou a defender a reforma dos organismos de governança global (ARBILLA, 2000, p. 13). Durante o governo Cardoso, apesar da importância concedida à manutenção de relações fluidas com os Estados Unidos, o governo manteve certa cautela e persistiram desentendimentos gerados pelas pressões liberalizantes dos EUA e divergências no que se refere à política intervencionista do país do Norte.

A estratégia brasileira durante o governo Cardoso combinava a decisão de aderir à ordem internacional com o objetivo de influenciá-la e demandava a construção de regimes e o respeito às regras, sendo denominada em âmbito diplomático e acadêmico como “autonomia pela participação”²². Assim, o Brasil passou a entender que a autonomia seria decorrente da maior presença na formulação das normas internacionais e passou a demandar maior espaço na arena internacional. Pode-se destacar, por exemplo, que o país continuou a apresentar-se como candidato a uma vaga permanente no Conselho de Segurança da ONU e a possuir uma retórica crítica ao regime de não-proliferação nuclear, apesar da adesão ao mesmo. Outro exemplo refere-se a que o Brasil não enviou tropas para a Guerra do Golfo e adotou um discurso discreto de não intervenção, ao contrário da Argentina (SARAIVA, 2012).

Portanto, como já mencionado, Argentina e Brasil possuíam uma visão de mundo que se diferenciavam entre si. No Brasil, a leitura de mundo a partir da divisão em Norte-Sul continuava a ser reproduzida e o país entendia que a atuação das grandes potências colocava constrangimentos aos países periféricos, embora tenha existido uma amenização da ênfase no terceiro-mundismo e de noções como a de congelamento de poder. Já a Argentina concebia a si mesma como próxima aos países desenvolvidos e entendia que a adesão ao ordenamento internacional levaria a que o país voltasse a ser parte do Primeiro Mundo.

Durante o governo Menem, a Argentina ambicionava participar da OTAN e buscou o *status* de aliada especial dos Estados Unidos, na categoria extra-OTAN, o que foi formalizado em

²² A noção de “*autonomia pela participação*” é definida por Vigevani e Cepaluni como “a adesão aos regimes internacionais, inclusive os de cunho liberal [...], sem a perda da capacidade de gestão da Política Exterior [...] o objetivo seria influenciar a própria formulação dos princípios e das regras que regem o sistema internacional”. (VIGEUVANI; CEPALUNI, 2011, p. 35-36). O conceito esteve presente tanto em análises acadêmicas, quanto no discurso diplomático, tendo sido elaborado pelo embaixador Gelson Fonseca Jr e incorporado pelo Ministro de Relações Exteriores Celso Lafer. Outro conceito importante desenvolvido no período para conceituar a Política Exterior foi o de *institucionalismo pragmático* (PINHEIRO, 2000, p. 326).

1997, e foi recebido com reservas pelo Brasil. Por outro lado, a pretensão brasileira de ocupar um assento permanente no Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (CS-ONU) não era aceita pela Argentina, sendo que o país considerava que isso traria desequilíbrios regionais (WINAND, 2010, p. 78-81).

Para Winand, as tensões foram agravadas em decorrência de que o Brasil demonstrava disposição em retirar sua candidatura ao CS-ONU, esperando que a Argentina declinasse de suas posições no que se refere a participar OTAN, o que não ocorreu, sendo que em 1999 o presidente Menem demandou ao governo dos EUA adesão formal ao organismo das potências do Norte (WINAND, 2010, p.79). A postura argentina foi recebida com desconfiança pelo Brasil e o Ministério das Relações Exteriores publicou dura nota ressaltando a unilateralidade da demanda argentina, feita sem consultas ao Brasil, e destacando que a adesão do vizinho a OTAN introduziria elementos “estranhos no contexto de segurança sul-americano” (BRASIL; 1999). Ademais, o embaixador argentino no Brasil recebeu protesto formal em razão de que, na visão brasileira, a posição argentina confrontava os mecanismos regionais e bilaterais de consulta prévia (CANDEAS, 2010, p. 119). A demanda Argentina não foi aceita pela OTAN, sendo que o organismo declinou a posição argentina ressaltando que o Tratado compreendia apenas os países localizados na parte Norte do Atlântico, o que amenizou as desconfianças bilaterais.

Houve ainda disputa pela liderança regional no processo de promoção da estabilidade e resolução de conflitos, como demonstrado pela atuação de ambos no processo de paz decorrente da Guerra da Cenapa, entre Equador e Peru motivada por conflitos fronteiriços²³. De acordo com Winand (2010), nesse tema, o Brasil buscava garantir sua liderança no processo de paz e houve desconfiança de que a Argentina também atuava para garantir maior destaque regional, além de utilizar sua atuação regional para conseguir protagonismo nos organismos globais de segurança. Assim, o Itamaraty acompanhou com muita atenção os movimentos da diplomacia argentina e buscou evitar uma posição de maior protagonismo do vizinho (WINAND, 2010, p.78).

Houve diferenças entre os dois países também na interpretação sobre como a cooperação em Defesa deveria ocorrer, sendo que a Argentina buscava promover maior institucionalização,

²³ Em 1995, Peru e Equador entraram em conflito pela região de Cenapa, que permanecia como região fronteiriça em litígio. As relações entre Peru e Equador são marcadas por um histórico conflitivo e por tensões geradas por disputas territoriais, contexto no qual se insere os eventos de 1995. Na ocasião, o conflito foi mediado por Brasil, Argentina, Chile e Estados Unidos, países garantes do Protocolo de Paz do Rio de Janeiro, assinado em 1942 por Peru e Equador. A Declaração de Paz do Itamaraty, de 17 de fevereiro de 1995, determinou a retirada de tropas de ambos os países e o conflito fronteiriço foi solucionado com a Ata de Brasília, em 1998.

o que encontrou resistências brasileiras. A construção da confiança com os vizinhos e as mudanças no signo das relações com o Chile e o Brasil tinham peso importante no discurso diplomático argentino²⁴, sendo concebidas também a partir do objetivo de transformar a imagem do país e transparecer confiabilidade (DIAMINT, 1992). Em vista disso, o país apresentou propostas para a construção de um organismo sub-regional de cooperação em Defesa (VITELLI, 2014, p. 140). No entanto, a demanda argentina não encontrou aceitação no Brasil. Vitelli entende que tal situação devia-se à desconfiança brasileira do alinhamento entre Argentina e EUA e da permanência do conceito tradicional de soberania (2014, p. 155). Já Winand destaca resistências provenientes do Itamaraty e decorrentes de uma “memória diplomática de rivalidade” como fatores que levavam a resistência brasileira à maior institucionalização (2010, p. 252).

As diferentes concepções não se limitavam ao campo da Defesa e Segurança, mas podem ser percebidas também no que se refere ao Mercosul, pois o Brasil percebia uma dimensão estratégica do bloco, entendido como fonte para preservar graus de autonomia, enquanto a Argentina via o bloco de forma convergente à adesão ao ordenamento internacional (MELLO, 2002, p. 37). Havia também diferença de posições entre Argentina e Brasil no que se refere à institucionalização e alargamento do organismo, sendo que a posição do Brasil era de que deveria haver incorporação de outros países e consolidação dos mecanismos já existentes, enquanto a Argentina propunha maior institucionalização do mesmo e avanço da integração em temas como a cidadania comum e a criação de uma moeda única (MELLO, 2002, p. 41). A posição brasileira de prezar pelo alargamento da integração pode ser notada em 1994, durante o governo de Itamar Franco, quando o Brasil propôs a construção de uma Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA), que, no entanto, não foi bem recebida em âmbito regional e não avançou. Mello destaca que teria existido unilateralismo na proposta brasileira, realizada sem concertação com os países do Mercosul (2002, p. 39).

O tema voltou à agenda de maneira clara em 2000, quando Fernando Henrique Cardoso convocou a I Reunião de Presidentes da América do Sul. Nessa ocasião, o projeto brasileiro foi percebido novamente com pouco entusiasmo pela Argentina, podendo-se ressaltar que devido

²⁴Nesse sentido, pode-se destacar, por exemplo que em discurso no *Centro Argentino de Ingenieros*, em maio de 1995, o chanceler Guido Di Tella, ao comentar o passado argentino criticou a política de rivalidade que a ditadura militar havia promovido com o Chile e o Brasil e destacou que “finalmente tudo isso mudou com a aliança de profundidade, com o Mercosul que está baseado no eixo Argentina-Brasil mais a colaboração importante qualitativa de Uruguai e Paraguai. Finalmente temos uma relação harmoniosa com os principais países do mundo” (DI TELLA, 1995, tradução nossa). Assim, percebe-se que a promoção da confiança na região estava vinculada com o objetivo mais amplo de promover a confiabilidade em nível internacional.

ao encontro dos líderes sul-americanos, o então Ministro das Relações Exteriores, Adalberto Rodríguez Giavarini, em artigo publicado no periódico argentino *La Nación*, declarou que a reunião dos líderes sul-americanos “não deve, no entanto, ser interpretada como um intento de criar um bloco sul-americano” e que “a lógica indica que a cooperação em um sentido amplo deverá continuar através dos numerosos mecanismos interamericanos, regionais ou sub-regionais já estabelecidos²⁵” (GIAVARINI, 2000).

Além disso, durante o período, cresceu na Argentina a percepção de que o Brasil havia sido o principal beneficiário do Mercosul (CANDEAS, 2010, p. 58), o que, no entanto, não impediu que o bloco fosse visto como um exemplo de sucesso. Nos primeiros anos de existência, houve um importante aumento do intercâmbio comercial entre os países do Cone Sul e o bloco mostrou sua importância para o aumento do poder de barganha regional frente às negociações externas, como a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), tendo em vista que os quatro países apresentaram postura unificada (SARAIVA, 2012).

Contudo, o processo de valorização da integração sofreu uma inflexão no ano de 1999, quando o Brasil liberalizou o mercado cambial, o que levou a uma significativa desvalorização do Real. A medida, que foi tomada sem consulta prévia à Argentina, gerou consequências negativas para a economia do vizinho, em decorrência do aumento das exportações brasileiras e diminuição das exportações argentinas e levou a uma crise de confiança entre os dois países (SARAIVA, 2012, p. 111). A partir de então, o Mercosul apresentou um processo de estagnação no campo comercial. Em 2000, houve uma tentativa de relançar o mecanismo, mas a diminuição do comércio intra-bloco agravou-se com a irrupção da crise de 2001 na Argentina.

No entanto, mesmo nesse momento, pode-se perceber a vontade política de ambos os governos de manter o processo integrativo, sendo que o Brasil continuou a definir as relações bilaterais pela noção de parceria estratégica e a conceber o Mercosul como referencial da Política Exterior mesmo no momento da crise argentina. A posição brasileira foi bem recebida pelo vizinho, amenizando a crise de confiança causada pela desvalorização de 1999 (SARAIVA, 2012, p. 118). A crise de 2001, conjugada com a eleição de novas lideranças nos anos seguintes, levou a modificações nas concepções de regionalismo de Argentina e Brasil, como será desenvolvido no próximo capítulo.

Por conseguinte, entende-se que a manutenção da cooperação nos anos 1990 significou a superação da visão antagônica sobre o *Outro*, pois apesar de divergências e desentendimentos,

²⁵ Originalmente: “no debe, sin embargo, interpretarse como un intento de crear un bloque sudamericano” e que “la lógica indica que la cooperación en un sentido amplio deberá continuar a través de los numerosos mecanismos interamericanos, regionales o subregionales ya establecidos”.

pode-se perceber intensa preocupação de ambos para que a rivalidade e as desconfianças não fossem reavivadas. Em outras palavras, de maneira geral, apesar das divergências e desencontros ressaltados, a cooperação prevaleceu durante os governos de Cardoso e Menem e o *Outro* deixou de ser entendido como uma ameaça.

2.5. O questionamento do *Consenso de Washington* e a crise argentina de 2001

Em 2001 houve transformações importantes no contexto mundial e sul-americano em decorrência de dois eventos – o ataque terrorista de 11 de setembro ao *World Trade Center* e ao Pentágono e a crise institucional e econômica que atingiu a Argentina em dezembro. Tais eventos afetaram as concepções de mundo e estratégias de inserção internacional de Argentina e Brasil e incidiram nas relações bilaterais, contribuindo para uma nova modificação no significado da parceria, que se consolidou com a mudança presidencial em 2003.

A crise de 2001 na Argentina explicitou as contradições e fragilidades do modelo econômico e da estratégia de inserção internacional adotada, fortalecendo a posição crítica aos mesmos. A adoção da convertibilidade entre o peso e o dólar, apesar de ter contido a inflação, havia gerado uma valorização artificial da moeda argentina, que aos poucos tornava-se insustentável. Ademais, no período do governo Menem houve precarização do trabalho, elevação dos índices de desemprego e crescimento da pobreza e da exclusão social, aumentando as contradições sociais (SVAMPA, 2007). Com o fim desse governo e a ascensão de Fernando de la Rúa, apesar de uma retórica crítica durante as eleições, as políticas econômicas foram mantidas.

O estopim da crise foi adoção do *corralito*, medida de restrição a saques bancários, adotada pelo governo De la Rúa em razão do esgotamento e insustentabilidade da política de convertibilidade. Nesse momento, a Argentina foi tomada por protestos sociais e por uma importante crise de legitimidade das instituições expressa frase “*que se vayan todos*”, dominante nos protestos sociais. Em tal contexto, o presidente declarou estado de sítio e posteriormente renunciou, levando a um período de instabilidade no qual em menos de um mês a Argentina teve como presidentes Ramón Puerta, Rodrigues Súa e Eduardo Duhalde.

A crise econômica, social, política e institucional teve um importante impacto na forma como o país via a si mesmo, sendo que a noção de “parte da Europa na América Latina”, ressaltada pelo Chanceler Guido Di Tella, não podia mais ser compatibilizada com a situação econômica e social do país (CANDEAS, 2010, p.231). Ademais, colocou em questão a política de alinhamento aos Estados Unidos, tendo em vista que o país não forneceu a ajuda financeira

esperada pela Argentina, o que enfraqueceu a noção de que a aliança especial traria benefícios concretos ao país (CANDEAS, 2010, p. 234; SARAIVA, 2012, p. 118).

Assim, em 2002, com o governo de Eduardo Duhalde, a política econômica e a estratégia de inserção internacional argentina foram modificadas. O presidente declarou moratória e promoveu a “pesificação” da economia argentina, com a desvalorização da moeda. Durante sua administração, a aliança especial com os Estados Unidos foi questionada e o país atribuiu maior destaque às relações com os vizinhos e retomou as noções de desenvolvimento e autonomia como eixos da inserção internacional, modificação que foi consolidada durante o governo de Néstor Kirchner. Nesse período a Argentina elegeu o Brasil como eixo prioritário para a re-inserção internacional em decorrência da percepção do governo Duhalde de que as opções do país eram limitadas e que não haveria alternativas a não ser aliar-se ao vizinho e acompanhar suas iniciativas como estratégia para recuperar algumas das capacidades de projeção internacional (CORTES, CREUS, 2010, p. 366).

No que se refere ao Brasil, durante o segundo mandato de Cardoso a Política Exterior gradualmente tornava-se mais crítica às normas internacionais e ao papel dos Estados Unidos, sendo que o presidente passava a destacar o conceito de “globalização assimétrica”. A ascensão de George W. Bush e o aumento do unilateralismo estadunidense após os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001 não foi bem visto pelo Brasil e significou a emergência de maiores tensões no relacionamento com a potência. Nesse sentido, Vigevani e Cepaluni apontam que no final do governo Cardoso, o Brasil tornava-se mais crítico às posturas dos Estados Unidos e buscava intensificar as relações entre o Brasil e outros países em desenvolvimento, como a Índia, a África do Sul e a China (2007, p. 18).

Nesse período, o significado da parceria bilateral começou a transformar-se, sendo que com a crise de 2001 e a modificação do governo argentino, a postura de ambos frente aos Estados Unidos tornava-se mais próxima, com maior contraposição e crítica à postura do país do Norte. No entanto, as relações bilaterais também eram influenciadas por modificações na distribuição de poder, já que a crise de 2001 significou também perda de poder argentino, tanto no plano mundial como no regional, e um aumento na assimetria entre os vizinhos. Nesse contexto, Miranda (2009) destaca que houve aumento da capacidade de liderança brasileira em âmbito regional e diminuição da influência argentina, o que decorre também do importante crescimento econômico que o Brasil assistiria na década seguinte. Portanto, a crise consolidou a diminuição da capacidade econômica argentina de competir com o vizinho pela liderança regional.

Por outro lado, a crise argentina contribuiu também, em âmbito regional, para a crítica à adoção dos princípios neoliberais, tendo em vista que a implementação das demandas do FMI,

que fazia com que a Argentina fosse qualificada como um exemplo pelo órgão financeiro, não impediu a irrupção da crise argentina, mostrando contradições inerentes ao modelo (SADER, 2009). A hegemonia dos princípios neoliberais durante os anos 1990 não significou a inexistência de oposição às políticas adotadas e à medida que as contradições sociais aumentavam, também crescia o movimento de resistência.

Nesse sentido, pode-se destacar que já em 1989, ocorreu o *caracazo* na Venezuela, uma onda de protestos contra as medidas neoliberais implantadas pelo governo de Carlos Andrés Pérez. A partir de então ganha destaque a figura de Hugo Chávez, com uma retórica anti-imperialista e uma agenda social, que contrastava com os programas de diminuição de gastos estatais. Em 1990, por iniciativa do Partido dos Trabalhadores (PT), foi criado o Foro de São Paulo, um agrupamento de partidos que se definiam como progressistas e que objetivavam discutir uma alternativa ao modelo neoliberal que estava sendo adotado pelos países da região e ao modelo de integração de regionalismo aberto (HISTÓRICO..., 2014). Em 2001, foi realizado o I Fórum Social Mundial, de caráter transnacional, e cujo objetivo era reunir “organizações da sociedade civil que se opõem ao neoliberalismo²⁶ e ao domínio do mundo pelo capital e por qualquer forma de imperialismo” (O QUE É..., 2015). No decorrer da década de 1990, também ganharam voz na América Latina os movimentos indigenistas, principalmente no Equador e na Bolívia, e os movimentos sociais, com o fortalecimento do Movimento Sem Terra (MST) no Brasil e o surgimento do movimento piqueteiro na Argentina pós-crise de 2001 (SADER, 2009). A dificuldade de conciliar o neoliberalismo com as expectativas sociais de inclusão e a dificuldade do modelo em promover avanços sociais, além do controle da inflação, fortaleceu a crítica ao modelo (RIGGIGORIZI; TUSSIE, 2012, P. 24).

No caso brasileiro, a oposição aos governos de tendências neoliberais era forte, sendo que o Partido dos Trabalhadores (PT), de importante retórica contrária a adoção de políticas liberalizantes e de agenda reformista, encontrava apoio em importantes setores da sociedade brasileira e o seu candidato a presidência, Luiz Inácio Lula da Silva, teve votação significativa em todas as eleições que ocorreram desde a redemocratização²⁷. Na Argentina, a adoção do neoliberalismo por parte do Partido Justicialista não encontrava apoio em todas as vertentes do mesmo, existindo importante fração de centro-esquerda, o que significava a existência de

²⁶ As referências ao Consenso de Washington e ao neoliberalismo buscam remeter às políticas adotadas, de formas e em graus diferenciados, pelos países da América Latina nos anos 1990 a exemplo da desregulamentação financeira, da abertura comercial, e das privatizações, entre outras, que visavam à diminuição da responsabilidade do Estado nas áreas econômico e social.

²⁷ Apesar disso, como será discutido posteriormente, Lula apenas conseguiu vencer as eleições com uma amenização do discurso reformista e a aceitação de parte importante das políticas ortodoxas.

projetos opostos no interior do partido (CANDEAS, 2010, p. 234). Com a crise de 2001, as vertentes mais a esquerda ganham destaque e, nas eleições de 2003, disputaram Néstor Kirchner, com retórica crítica às políticas que haviam sido adotadas na década anterior, e o ex-presidente, Carlos Menem.

Assim, foi em um contexto de questionamento de aspectos do neoliberalismo e a partir de um discurso de mudanças que os governos de Luiz Inácio Lula da Silva e Néstor Kirchner chegaram ao poder. Os dois presidentes apresentavam o regionalismo como prioritário no âmbito de suas políticas exteriores e buscaram promover modificações ao modelo de inserção internacional adotado na década anterior, o que novamente possuiu consequências para a forma de pensar o regionalismo. Os governos retomaram características da concepção de regionalismo presente na década de 1980 e percebiam com desconfiança a presença dos Estados Unidos na América Latina.

As presidências de Lula e Kirchner ocorreram de maneira concomitante a outras de tendência de esquerda ou centro-esquerda que chegaram ao poder durante a década de 2000 em países como Bolívia, com Evo Morales, Equador, com Rafael Correa, Chile, com Michele Bachelet, e Uruguai, com Tabaré Vazquez e José Mujica, além de Hugo Chávez, que exercia a presidência na Venezuela desde 1999. Esse movimento foi definido por Castañeda (2006) como um giro à esquerda na região e significou um deslocamento da concepção de regionalismo presente na América do Sul durante os anos 1990. Assim, o regionalismo assumiu características que o diferenciavam do momento anterior, principalmente tendo em vista que foi pensado como meio para resistir a influência dos Estados Unidos na região. A cooperação regional começou a ser pensada mais fortemente de maneira endógena e não simplesmente a responder a demandas sistêmicas, o que pode ser percebido na criação da União das Nações Sul-americanas (Unasul) em 2008 (RIGGIROZZI; TUSSIE, 2012, p. 5). Esses temas serão desenvolvidas nos próximos capítulos nos quais se analisará as concepções de regionalismo de Argentina e Brasil e a construção da Unasul e do Conselho de Defesa Sul-Americano.

3 A ASCENSÃO DE LULA E KIRCHNER E A CONSTRUÇÃO DA IDENTIDADE COLETIVA

Como já apontado, Luiz Inácio Lula da Silva e Néstor Kirchner iniciaram seus governos com um discurso crítico às políticas colocadas em prática por seus antecessores, que buscaram, em maior ou menor grau, reformar as políticas públicas dos respectivos países em uma perspectiva neoliberal. Embora em graus e formas diferenciados, os presidentes eleitos reclamavam pelo resgate de traços de uma concepção desenvolvimentista e defendiam a adoção de políticas centradas na questão social, buscando um afastamento das políticas da década anterior. Essas questões influíram também na inserção internacional, sendo que os governos adotaram uma política exterior mais crítica à configuração de poder das instituições internacionais e com destaque à cooperação regional²⁸. Dessa maneira, o objetivo deste capítulo será entender como a adoção de uma perspectiva com traços de desenvolvimentismo influenciou na concepção de identidade nacional e na conformação de um espaço geopolítico sul-americano.

A existência de uma leitura de mundo aparentemente similar, combinada com a ênfase no regionalismo e na importância da cooperação na América do Sul gerou a expectativa de um aprofundamento das relações bilaterais. No entanto, apesar de tal expectativa houve desentendimentos, o que leva alguns acadêmicos a caracterizarem as relações bilaterais no período por termos como "encontros e desencontros" (SARAIVA, 2012) ou a defenderem que as relações ocorreram em um contexto de desilusão argentina (CORTES; CREUS; 2010).

A partir desse contexto, o presente capítulo analisa os documentos normativos em Defesa e pronunciamentos de representantes dos governos brasileiros e argentinos no período de 2003 a 2010, buscando entender como cada um apresentou o sistema internacional, o papel de seu país no mundo e o lugar da região na construção da identidade nacional. Assim, foi possível analisar até que ponto as leituras de mundo de Argentina e Brasil foram convergentes em tal período. Para tanto, será necessário, anteriormente, analisar os contextos nacionais e como cada um dos presidentes chegou ao cargo e posicionou-se em termos de continuidades e mudanças.

²⁸ Uma outra característica importante desse período, entretanto com maiores influências no campo das relações econômicas, refere-se ao aumento das relações de ambos os países com a China, país emergente em grande crescimento no momento. A intensificação das relações com o país asiático basearam-se na exportação de commodities e importação de produtos manufaturados, em divergência à orientação desenvolvimentista defendida pelos governos eleitos. As relações com a China apresentavam-se de forma ambígua, como uma oportunidade no curto prazo, pelo aumento das exportações, e como um desafio no longo prazo enquanto competidora eficiente na produção de manufaturados. Brasil e Argentina lidaram de maneira individual com a questão e não se utilizaram dos organismos regionais (BEKERMANN, DULCICH; MONCAUT, 2014).

3.1 Argentina: buscando pensar o mundo desde um modelo próprio

A eleição de Néstor Kirchner ocorreu em um contexto de crise e percepção de anormalidade, tendo em vista os altos índices de desemprego e pobreza, a falta de credibilidade nas instituições políticas e a situação de *default*. Além disso, o processo eleitoral foi conturbado, sendo que Kirchner foi eleito contando com apenas 22 por cento dos votos válidos, após a desistência de Carlos Menem, que abandonou o pleito antes do segundo turno. No momento da crise, a sociedade argentina estava marcada por uma descrença nas instituições, a qual foi representada na frase “*que se vayan todos*” e gerou uma demanda por uma nova maneira de fazer política. Em tal situação, a sociedade requisitava uma nova narrativa, que pudesse explicar a conjuntura de crise e apresentar propostas, o que foi promovido por Kirchner através do conceito de “novo desenvolvimentismo” e pelo resgate de traços da tradição econômica interventora²⁹ (NOVARO, 2012, p. 132).

De acordo com Beatriz Sarlo, a estratégia adotada por Néstor Kirchner para promover mudanças foi realizada pela construção discursiva de uma polarização e de um sujeito social “povo” que se contrapunha aos elementos considerados “anti-nacionais” da oligarquia, em uma estratégia de contraposição e diferenciação (SARLO, 2013, p. 22-26). No entanto, Laclau (2010) pontua que a diferenciação entre o povo e o anti-povo promovida por Néstor Kirchner não seria completa como a realizada por Perón, Hugo Chávez ou Evo Morales. Apesar do grau de contraposição ser mais ameno que em outros casos, é importante destacar que o discurso kirchnerista constrói *outros* no âmbito interno e também temporal, traçando fronteiras.

Novaro (2012) destaca que a política de contraposição foi desenvolvida de maneira gradual e não estava presente de forma clara no início do governo. O autor destaca como ponto de inflexão o ano de 2005, quando Néstor Kirchner confrontou Eduardo Duhalde pela nomeação de candidatos ao Senado pelo Partido Justicialista, em um contexto que as esposas de ambos ambicionavam disputar as eleições. A postura confrontacionista foi explicitada mais enfaticamente em 2008, já durante o governo de Cristina Fernández de Kirchner, em decorrência da proposta de resolução para criar um sistema de taxações da exportação agrícola,

²⁹ Bresser-Pereira (2012) define o desenvolvimentismo como a característica de um Estado que intervém diretamente na economia com o objetivo de gerar desenvolvimento econômico. Tal postura esteve presente na Argentina durante o governo de Perón. Para o autor, na caracterização dos governos contemporâneos seria mais apropriado o conceito de novo-desenvolvimentismo em decorrência do esgotamento do modelo desenvolvimentista e de outras características adotadas, a exemplo da maior abertura econômica internacional, da adaptação à globalização e também da maior ênfase na questão social (BRESSER-PEREIRA, THEUER, 2012).

o que gerou um importante conflito entre os setores do campo e o governo (NOVARO, 2012).

De acordo com Sarlo (2013), a construção do discurso confrontacionista foi fortalecida a partir dessa ocasião por insumos intelectuais provenientes de um conjunto de acadêmicos reunidos no grupo Carta Aberta³⁰, cujas publicações ressaltavam a volta da política, que havia sido sufocada nos anos 90, os projetos sociais de transferência de renda e o re-estabelecimento da noção de soberania nacional como significativos logros do governo. Na perspectiva de Sarlo (2013), tal construção discursiva é problemática, pois não deixa espaço a críticas ao governo, selecionando o que seria importante e não se atentando para problemas como a corrupção e a insuficiência das políticas de distribuição de renda (SARLO, 2013, p. 20).

O discurso kirchnerista promovia também a construção de um outro temporal, propondo um rompimento com o passado recente argentino. Havia questionamento das política neoliberais levadas a cabo durante a década de 1990, que conduziram à aproximação com os Estados Unidos, a uma política de abertura comercial, à dolarização e à diminuição da intervenção do Estado na economia, e que foram interpretadas como responsáveis pela irrupção da crise de 2001 (STUART, 2008, p. 23). No entanto, Svampa (2007) aponta que importantes políticas adotadas pelo governo Menem não foram revistas e que a política social baseava-se em iniciativas de distribuição de renda e não no aumento da proteção ao trabalho. De acordo com a autora, tais posturas seriam inclusive condizentes com um projeto neoliberal “ao fixar a inclusão dos excluídos como excluídos”, mas permitiram uma aproximação entre as classes mais baixas e o governo (SVAMPA, 2007, p. 45).

Outro aspecto no qual houve contraposição refere-se às relações entre civis e militares e à diferenciação ao período da ditadura militar. Nesse sentido, o governo adotou uma ressaltada política de Direitos Humanos, com o objetivo de levar a julgamento os responsáveis pelos crimes humanitários cometidos durante a ditadura militar e com a promoção de uma política cujo objetivo era alcançar maior condução civil sobre os militares. Nesse sentido, houve reforma no Código de Justiça Militar, na educação militar e no ministério da Defesa, o que garantiu um aumento da capacidade ministerial em formular e controlar políticas, proporcionando um governo mais eficiente sobre os militares (UGARTE, 2012).

A partir do discurso de confrontação e da diferenciação com o neoliberalismo pela ideia da volta do político, Kirchner conseguiu legitimar uma concentração de poder no Executivo. De

³⁰A Carta Aberta se define como um grupo de pessoas provenientes do mundo cultural e científico que se coloca “*en defensa del gobierno democrático amenazado por el conflicto suscitado por las patronales agropecuarias, y distinguiéndose siempre por la preservación de la libertad de crítica*” e como uma “*iniciativa ciudadana, plural, democrática, horizontal y participativa*”. Disponível em: <http://www.cartaabierta.org.ar/nueva/quienes-somos.html>

acordo com Svampa (2007), a centralização de poder não foi uma especificidade do governo Kirchner, mas uma continuidade, sendo uma lógica também presente no governo Menem. No entanto, houve uma diferença, pois no período Kirchner a centralização foi utilizada também para buscar maior soberania frente aos organismos multilaterais e retomar a condução política da economia, questionando o papel do mercado (SVAMPA, 2007, p. 37).

A centralização do poder no Executivo ocorreu também no que se refere ao processo de decisão em Política Exterior que, de acordo com Simonoff (2012), organizou-se através de círculos concêntricos com um núcleo de decisão formado pelo presidente e por Cristina Kirchner, pelo chefe de gabinete, Alberto Fernandez e pelo Secretário da Presidência, Carlos Zanini. Durante o governo de Cristina Fernández de Kirchner, tal núcleo foi ainda menor, englobando apenas Cristina e Néstor Kirchner (SIMONOFF, 2012). O núcleo decisório era influenciado pelos chanceleres, fontes para consultas sobre o tema, e durante o governo de Cristina Fernández de Kirchner foram usados insumos intelectuais produzidos pelo grupo Carta Aberta, o qual expressava uma posição de convergência com a América Latina, apontando para a região como um reforço à identidade nacional frente aos condicionamentos da estrutura internacional³¹(SIMONOFF, 2012).

O Ministério da Economia, que havia influenciado a formulação da Política Exterior no governo Menem, perdeu influência e o Ministério do Planejamento ganhou espaço de atuação, principalmente no que se refere às relações com a Venezuela. Simonoff (2012) afirma que a burocracia diplomática não conseguiu exercer influência, inclusive em decorrência do elevado grau de indicações políticas para embaixadas, e enfatiza que o governo tomou iniciativas para modificar a mentalidade diplomática, através de mudanças no quadro de funcionários do Instituto do Serviço Exterior da Nação (ISEN) e a inclusão de docentes mais próximos às posturas kirchneristas (SIMONOFF, 2012).

Para Llenderozas (2012), a centralização de poder no Executivo no governo Kirchner foi problemática, pois dificultou a construção de uma estratégia internacional de longo prazo, gerou uma lógica na qual predominava o posicionamento conjuntural ao planejamento e levou à falta de consistência e mudanças de orientação ao longo do governo (LLENDERROSAS, 2012, p. 261). Assim, Russell (2014) afirma que faltava assistência e consultoria em temas de política

³¹ Como exemplo pode-se citar que a carta do Bicentenário publicada por tal grupo argumentaria que: “*Cuando hoy América latina traza acuerdos y composiciones, cuando construye Unasur y afianza los compromisos políticos y económicos, cuando procura un destino común, vuelve a proyectarse sobre el fondo de la unidad anunciada en los primeros gritos libertarios, y la Argentina a reencontrarse con el destino que soñó al nacer*” CARTA ABIERTA, Declaración del Bicentenário. Disponível em: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-146230-2010-05-23.html>. Último Acesso: 26/05/2015.

exterior e Cortes e Creus (2010) destacam a existência de um vazio conceitual e a falta de uma concepção integral que orientasse a inserção internacional. Por outro lado, Bologna (2010) aponta que a Política Exterior de Néstor Kirchner pode ser definida pelo conceito de autonomia heterodoxa, a partir do modelo apresentado por Juan Carlos Puig (1984). A autonomia heterodoxa refere-se à busca de maior capacidade de decisão e diminuição da dependência internacional, que ocorre sem romper com a potência hegemônica, aceitando sua condução em temas estratégicos de alcance global, mas ressaltando os interesses nacionais.

A inserção internacional foi marcada por uma retórica forte no que se refere aos organismos financeiros internacionais, mas uma prática de continuidade no pagamento da dívida e uma política de cooperação em questões políticas e de segurança. Busso (2006) aponta que a estratégia de negociação da dívida levada a cabo por Kirchner foi inovadora, pois o governo não se negava a pagar, mas enfatizava que as obrigações com os organismos de crédito não seriam cumpridas a custo das políticas públicas. Ademais, o governo atuou de maneira cooperativa aos Estados Unidos, buscando apoio do país do Norte na renegociação da dívida com o FMI (BUSSO, 2006, p.60-65).

Bologna (2010) aponta que a política exterior de Néstor Kirchner foi marcada por duas fases. A primeira foi mais próxima aos EUA e caracterizada pela necessidade de renegociação da dívida externa e a segunda foi marcada por maiores diferenças com relação à potência do Norte, embora continuasse a haver aceitação de sua liderança global. As divergências com relação aos EUA se deram principalmente na questão do modelo de desenvolvimento (BOLOGNA, 2010, p. 37). Na perspectiva de Busso (2006), não há uma ruptura nas relações com os EUA, pois continuam a existir pontos de cooperação entre os dois países, tanto em temas de segurança quanto econômicos. Por outro lado, houve uma diferença significativa, pois a Argentina começou a perceber a existência de contraposições entre os seus próprios interesses e os da potência dominante e passou a dizer *não* durante processos de negociação (BUSSO, 2006, p 17).

A Política Exterior de Néstor e Cristina Kirchner foi caracterizada por uma priorização do entorno geográfico e das relações com o Brasil. De acordo com Cortes e Creus (2010), o governo de Eduardo Duhalde havia tomado uma atitude, que teve continuidade com o governo Kirchner, de aproximar-se do Brasil e escolher a América Latina como âmbito principal de inserção internacional. Essa postura devia-se à necessidade de diferenciação do governo anterior e ao contexto de crise interna que era entendido como resultante das políticas econômicas adotadas nos anos 1990 (CORTES; CREUS, 2010, p. 364). Contudo, durante o governo Kirchner também houve certo desentendimento com o Brasil e frustração com o

regionalismo, em razão de dificuldades de aprofundamento (CORTES; CREUS, 2010, p. 365).

Tendo em vista esse contexto, no próximo tópico são analisados o Livro Branco de Defesa de 2010 e os pronunciamentos de representantes do governo Kirchner no que se refere à inserção internacional do país. O objetivo é entender como foram definidas as fronteiras no plano exterior, como o Estado e o sistema internacional foram apresentados e de que maneira a região foi compatibilizada com a ideia de soberania nacional. Nesse sentido, foram notadas mais mudanças que continuidades com relação aos anos 1990 e aspectos ambíguos, como a valorização simultânea de regionalismo e nacionalismo econômico. A análise centra-se nos discursos dos presidentes, Néstor e Cristina Kirchner, dos chanceleres, Rafael Bielsa e Jorge Taiana, e dos Ministros de Defesa, José Pampuro e Nilda Garré.

3.1.1 A Argentina e seu papel no mundo

Nos discursos dos principais representantes argentinos do período de 2003 a 2010, o país foi apresentado como em desenvolvimento e pouco poderoso em um mundo no qual há concentração de poder e unilateralismo. Inicialmente, a Argentina era concebida como um país em crise, mas que poderia mudar, sendo que o presidente propunha transformações profundas, que possibilitassem a construção de um país mais justo. Em seu discurso de posse, Néstor Kirchner declarou que

Venho, diferentemente, a propor-lhes um sonho: reconstruir nossa própria identidade como povo e Nação; venho a propor-lhes um sonho que é a construção da verdade e da Justiça, venho a propor-lhes um sonho que é o de voltar a ter uma Argentina de todos e para todos. Venho a propor que recordemos os sonhos de nossos patriotas fundadores e de nossos avós imigrantes e pioneiros, de nossa geração que deixou tudo pensando em um país de iguais. Mas sei e estou convencido de que nesta simbiose histórica vamos a encontrar o país que merecemos. Venho a propor-lhes um sonho: quero uma Argentina unida, quero uma Argentina normal, quero que sejamos um país sério, mas, quero ainda, um país justo. Desejo que por estes caminhos levante-se à face da Terra uma nova e gloriosa Nação: a nossa (KIRCHNER, 2003a)³².

A partir do discurso de Kirchner, há uma tentativa de diferenciação da política colocada em prática nos anos 90, feita através da proposta de constituição de uma “nova Argentina” e da

³² Originalmente: “*Vengo, en cambio, a proponerles un sueño: reconstruir nuestra propia identidad como pueblo y como Nación; vengo a proponerles un sueño que es la construcción de la verdad y la Justicia; vengo a proponerles un sueño que es el de volver a tener una Argentina con todos y para todos. Les vengo a proponer que recordemos los sueños de nuestros patriotas fundadores y de nuestros abuelos inmigrantes y pioneros, de nuestra generación que puso todo y dejó todo pensando en un país de iguales. Pero sé y estoy convencido de que en esta simbiosis histórica vamos a encontrar el país que nos merecemos los argentinos. Vengo a proponerles un sueño: quiero una Argentina unida, quiero una Argentina normal, quiero que seamos un país serio, pero, además, quiero un país más justo. Anhele que por estos caminos se levante a la faz de la Tierra una nueva y gloriosa Nación: la nuestra*” (KIRCHNER, 2003a)

apresentação do neoliberalismo como causa da crise econômica e social pela qual o país passava. Há também uma concepção mais nacionalista em termos políticos e econômicos, na qual as noções de justiça e de equidade social são centrais. Ao final do governo de Néstor Kirchner e início do governo de Cristina Kirchner, a Argentina foi definida como um país que superou a crise e são destacadas as taxas de crescimento e a melhora na qualidade de vida da população (FERNÁNDEZ DE KIRCHNER, 2007; TAIANA, 2006b).

Além da busca de contraposição às políticas dos anos 90, outro ponto de destaque nos discursos de Néstor e Cristina Kirchner e da Ministra da Defesa, Nilda Garré, refere-se à construção da Argentina da época da ditadura militar, como um *outro*, do qual a Argentina do presente deve se afastar, o que é usado para legitimar a necessidade de mudança na Política de Defesa. Tal construção discursiva é feita pela denominação da política repressiva do período da ditadura em âmbitos oficiais como terrorismo de Estado e genocídio (FERNÁNDEZ DE KIRCHNER, 2007; GARRÉ, 2006). É concedido um espaço importante do discurso presidencial em enfatizar a necessidade de mudanças na política militar e há ênfase na busca por relacionar a Defesa exclusivamente com o âmbito externo. A construção do passado da ditadura como um *outro* foi a base para priorizar uma política de defesa que garantisse um efetivo controle civil sobre os militares, sendo representativa anulação das leis de obediência devida e ponto final, a iniciativa de levar os responsáveis políticos à Justiça e a decisão de promover a regulamentação da Lei de Defesa Nacional, em 2006.

A política internacional do período da ditadura militar também foi questionada. Durante o regime autoritário, a política exterior argentina foi marcada por uma leitura de mundo a partir da geopolítica clássica, pela política de rivalidade com o Brasil e com o Chile e por uma postura forte no que se refere à soberania das Ilhas Malvinas, o que acabou levando a um conflito bélico com a Inglaterra. No período Kirchner, essa postura foi apresentada como problemática e como uma conduta da qual a Argentina deveria diferenciar-se, o que representa uma continuidade com o governo de Menem. Assim, houve a preocupação em ter uma estratégia defensiva e que não despertasse desconfianças, destacada no Livro Branco de 2010 que define a Defesa como “autônoma e cooperativa” e propõe a cooperação em Defesa com os vizinhos (ARGENTINA, 2010).

O ordenamento do sistema internacional, mantido pelas grandes potências, era percebido pelo governo Kirchner com desconfianças. Os representantes argentinos argumentavam que a estrutura internacional impõe empecilhos ao desenvolvimento nacional, criticavam a concentração de poder em âmbito internacional e demandavam multilateralidade. A estrutura internacional era apresentada como um obstáculo ao desenvolvimento nacional, mas

não como um *outro* ameaçador. Durante o governo Kirchner, houve questionamento das estruturas internacionais principalmente no âmbito econômico e responsabilização das organizações financeiras internacionais pela crise vivida pela Argentina no início dos anos 2000, sendo que o presidente criticava fortemente o caráter ortodoxo das recomendações de tais órgãos (KIRCHNER, 2004).

Nesse sentido as políticas neoliberais defendidas por organismos como o FMI e adotadas pela Argentina nos anos 1990 foram questionadas e houve demanda por multilateralismo e reforma das instituições internacionais:

Aprendemos da história que os fundamentalismos de diversos tipos e os projetos hegemônicos acabam por atropelar a liberdade, os direitos humanos mais elementares e, sobretudo, a paz [...] Por isso, sustentamos que é preciso fortalecer a Organização das Nações Unidas para dotá-la de maior *efetividade*, insistir por maior *equidade* na Organização Mundial do Comércio, e exigir maior *democracia* no Fundo Monetário Internacional (BIELSA, 2004b, p.8).

Nesse contexto, houve responsabilização parcial do FMI pela crise de 2001. O governo argumentava que as políticas neoliberais haviam sido adotadas pelo país a partir de recomendações feitas pelo organismo e que teria existido irresponsabilidade do órgão ao pressionar a América Latina a promover políticas econômicas liberalizantes (KIRCHNER, 2004). A política alinhada à globalização da década anterior, que buscava promover um entendimento mais flexível sobre a soberania e o interesse nacional (MERKE, 2008b, p. 337-346) foi questionada e substituída pela concepção da globalização como uma estrutura que significa maior determinação do interno pelo externo. De acordo com o Ministro das Relações Exteriores, Rafael Bielsa:

hoje, mais do que nunca, a interação com o contexto externo influi sobre as políticas internas de um país, mas esse fato, verificável e certo, não nos leva a adotar uma atitude passiva que nos faça voar ao sabor dos ventos. Não subscrevemos as visões que satanizam a globalização, mas a enfrentamos como uma nova etapa na evolução do capitalismo, plena de oportunidades para os países que nela naveguem sem trair o futuro do seu povo e que se esforcem por conseguir uma diminuição das assimetrias nacionais, a partir da integração regional e da cooperação multilateral (BIELSA, 2004b, p. 15).

A necessidade de implantar um projeto de desenvolvimento nacional, apesar dos constrangimentos externos, é destacada, levando à percepção sobre a necessidade de maior autonomia e margem de manobra no cenário internacional (KIRCHNER, 2003a; 2004). Por conseguinte, a busca de um projeto de desenvolvimento autóctone foi conectada com a Defesa Nacional, e os documentos de Defesa, a exemplo do Livro Branco, propõe que “não há modelo viável de desenvolvimento que renuncie à capacidade de neutralizar agressões externas que

coloquem em risco os interesses vitais da nação e exijam uma resposta militar³³” (ARGENTINA, 2010, p. 19, tradução nossa). Os documentos normativos de Defesa da Argentina começaram a enfatizar a noção de que era necessária uma modernização das Forças Armadas para retomar a capacidade de Defesa perdida durante os anos 1990. No entanto, houve dificuldades materiais para que tal política fosse colocada em prática e o baixo orçamento e a deficiente política de industrialização impossibilitaram a retomada da capacidade militar argentina (UGARTE, 2012).

O governo entendia que a resposta aos constrangimentos internacionais deveria ser principalmente nacional e argumentava sobre a necessidade de maior confiança no papel do Estado e de dar uma nova ênfase ao interesse nacional e à soberania. Nesse sentido, Néstor Kirchner afirmou que “pensamos o mundo em argentino, desde um modelo próprio³⁴” (2003a, tradução nossa), Cristina Kirchner defendia que “sempre acreditamos [...] na Nação, palavras que talvez em tempos de globalização não soem bem, ou soem estranho³⁵” (FERNANDEZ DE KIRCHNER, 2007, tradução nossa) e o chanceler Jorge Taiana argumentava que entre as características da Política Exterior de Néstor Kirchner se destacaria “um claro e decidido compromisso com o interesse nacional [...] essa visão, esquecida em tempos não muito distantes, retornou à nossa agenda³⁶” (TAIANA, 2006b, tradução nossa).

Percebe-se assim uma retomada do nacionalismo e a volta de uma concepção clássica de soberania e interesse nacional, o que não era predominante durante o governo Menem. Há também a construção do sistema internacional como um obstáculo ao desenvolvimento. A postura confrontativa da Argentina seria dirigida principalmente aos órgãos econômicos e financeiros internacionais, havendo preocupação em manter uma política cooperativa no plano da Segurança Internacional e buscando relações cordiais com os EUA. Assim, há diferenciação entre os interesses nacionais e os da potência hegemônica, mas não há confrontação com os EUA em temas estratégicos (BOLOGNA, 2010; BUSSO, 2006). Além da retomada do papel do Estado e do interesse nacional, a resistência aos constrangimentos internacionais é equalizada ao fortalecimento do regionalismo, que é apresentado como uma segunda camada do nacionalismo e como meio para ampliar o poder de negociação nos fóruns internacionais.

³³ Originalmente: “no ha modelo viable de desarrollo que renuncie a la capacidad de neutralizar agresiones externas que pongan en riesgo intereses vitales de la nación y exijan una respuesta militar” (ARGENTINA, 2010).

³⁴ Originalmente: “pensamos el mundo en argentino, desde un modelo propio” (KIRCHNER, 2003a)

³⁵ Originalmente: “siempre creímos [...] en la Nación, palabras que tal vez en tiempos de la globalización no suenen bien o suenen raro” (FERNANDEZ DE KIRCHNER, 2007).

³⁶ Originalmente: “un claro y decidido compromiso con el interés nacional. [...] esa visión, olvidada en tiempos no muy lejanos, ha reubicado en nuestra agenda” (TAIANA, 2006).

3.1.2 A Argentina e a região

O discurso do governo argentino apresentava o país como tendo um futuro conectado ao da América do Sul, argumentando que em um mundo globalizado o desenvolvimento em termos estritamente nacionais seria impossibilitado pela estrutura internacional e que, portanto, a cooperação regional seria um elemento importante para garantir desenvolvimento nacional. Nesse sentido, de acordo com Bielsa, no “mundo atual não há futuro para projetos de desenvolvimento de alcance estritamente nacional [...] O Mercosul é, antes de tudo, um projeto político, um espaço de ampliação da autonomia estatal capaz de governar a inserção de nossos países no mundo³⁷” (BIELSA, 2004d, tradução nossa) Ademais, a região é situada como o campo prioritário de ação e de inserção internacional do país. Néstor Kirchner declarou durante Cúpula do Mercosul que o bloco seria “a mais importante via de inserção da República Argentina na comunidade internacional³⁸” (KIRCHNER, 2003b, tradução nossa).

Assim, o governo argentino construía uma articulação entre regionalismo, autonomia e desenvolvimento. A autonomia era apresentada como condição necessária ao desenvolvimento e o regionalismo como necessário para garantir maiores condições de autonomia. Segundo Bielsa, “o desenvolvimento a que aspiramos para nossos países – entendido como crescimento econômico com equidade social – depende, basicamente, dessa autonomia de decisão, e requer essa valorização estratégica da integração regional” (Bielsa, 2004b, p. 18). Portanto, o objetivo e a legitimação da integração regional ocorreriam por sua capacidade de contribuir ao desenvolvimento e à autonomia.

O regionalismo englobava também as questões de Defesa, sendo que a cooperação com a América do Sul era entendida como essencial para a Política de Defesa da Argentina, a qual é pensada em complementariedade com a região. A Defesa argentina foi pensada no período não apenas em termos nacionais, mas também em referência à região, sendo que a construção de um sistema subregional de Defesa foi defendida no Livro Branco e a Defesa passou a ser definida gradualmente como um “bem público regional” (ARGENTINA, 2010). Essa concepção da Defesa não é uma novidade do governo Kirchner, mas uma continuidade e aprofundamento de projetos já apresentados no período pós-redemocratização. Nesse sentido, o Livro Branco de Defesa Nacional argentino de 2010 destaca que *a Ley de Reestructuración de*

³⁷ Originalmente “*mundo actual no hay futuro para proyectos de desarrollo de alcance estrictamente nacional [...] El Mercosur es, ante todo, un proyecto político, un espacio de ampliación de la autonomía estatal capaz de gobernar la inserción de nuestros países en el mundo*” (BIELSA, 2004d)

³⁸ Originalmente: “*la más importante vía de inserción de la República Argentina en la comunidad internacional*” (KIRCHNER, 2003b).

las Fuerzas Armadas de 1998 já antecipava a formação de um sistema de Defesa regional, o que mostra que a continuidade é reconhecida pelo próprio governo (ARGENTINA, 2010, p. 239).

No entanto, há diferenças de ênfase, pois na década de 1990 o regionalismo havia sido estabelecido como uma plataforma para a maior inserção no sistema internacional e a globalização era entendida como benéfica, enquanto durante o período Kirchner, o regionalismo foi formulado pelo governo de maneira mais clara como um mecanismo para aumentar a autonomia argentina, de certa forma em contraposição às grandes potências, e em um entendimento mais pessimista do processo de globalização.

A visão da cooperação regional como complementar à política de Defesa mostra-se presente também em declarações presidenciais, sendo que no prólogo do Livro Branco argentino, de 2010, Cristina Kirchner declara que o futuro do país estaria “irremediavelmente associado ao futuro da região a que pertencemos: podemos ocupar o lugar que nos corresponde no mundo com a região e desde a região [...] as Forças Armadas deverão estar alertas ao desafio de sua proteção soberana, que é de toda a região³⁹” (FERNANDEZ DE KIRCHNER, 2010). A ministra da Defesa, Nilda Garré também destacou no prólogo do documento que as Forças Armadas teriam um papel não apenas nacional, como também regional. Nas palavras da ministra, “no futuro, da mesma forma que nos processos de independência a defesa de nossos interesses vitais e recursos estratégicos será uma tarefa regional coletiva. Nesse sentido, a agressão externa a um país da região não nos será indiferente⁴⁰” (GARRÉ, 2010, p.6, tradução nossa).

Considerando-se que a Política de Defesa objetiva a garantia de soberania, a proposição feita no Livro Branco argentino sobre a construção de uma política de Defesa conjunta a nível regional e as declarações presidenciais demonstram que para este país o conceito de soberania é menos duro a nível regional e há uma expansão das fronteiras, que se tornam mais amenas, principalmente no campo da Defesa. Assim, a retomada do conceito de interesse nacional, a necessidade de autonomia e de garantir maior grau de soberania foram apresentadas principalmente com relação às grandes potências e não em âmbito regional. As fronteiras com os países vizinhos foram apresentadas de maneira mais amena pela Argentina e a Defesa foi

³⁹ Originalmente: “*irremediablemente asociado al futuro de la región a la que pertenece: podremos ocupar el lugar que nos corresponde en el mundo, con la región y desde la región [...] las Fuerzas Armadas deberán estar alertadas al desafío de su protección soberana, que es el de toda la región*” (FERNANDEZ DE KIRCHNER, 2010)”

⁴⁰ Originalmente: “*en el futuro, del mismo modo que en los procesos independentistas, la defensa de nuestros intereses vitales y recursos estratégicos será una tarea regional colectiva. En este sentido, la agresión externa contra un país de la región no nos será indiferente*” (GARRÉ, 2010).

pensada em termos regionais. No período analisado, essa concepção argentina foi colocada em prática através de iniciativas no âmbito do Conselho de Defesa Sul-americano, como a construção do Centro de Estudos Estratégicos Sul-americano (CEED), que objetiva construir um pensamento sul-americano de Defesa.

Tendo em vista que a busca de autonomia, a inserção internacional e a Política de Defesa argentina foram pensadas não apenas em termos nacionais, mas incorporando uma dimensão regional, aparentemente a América do Sul torna-se uma camada a mais no nacionalismo argentino. Como apontado por Bielsa, “uma estreita articulação de nossa região constitui assim a alternativa mais idónea para preservar nossa identidade nacional, incorporando à mesma uma dimensão latino-americana em função da nossa comunidade de destino⁴¹” (BIELSA, 2004c, tradução nossa). Por outro lado, há certa ambiguidade no discurso, pois apesar de haver menções à construção de instituições supranacionais, as mesmas são combinadas com uma proposição de fortalecer o Estado-nação. Para Bielsa, a integração seria um equilíbrio entre fortalecimento do Estado e cessão de soberania e para Taiana a integração não deveria ser confundida com deixar de defender interesses nacionais:

A integração [...] [é] uma dinâmica de cultura política, onde marcham em um equilíbrio difícil, porém auspicioso, o fortalecimento dos Estados, juntamente com a construção de instituições supranacionais; a defesa dos interesses econômicos e estratégicos nacionais e sua potencialização dentro de um quadro de integração regional. A integração é [...] o caminho que poderá levar-nos a realizar grandes ações e pronunciar grandes palavras (BIELSA, 2004b, p. 21)

Mas aprendemos também que não serve qualquer integração. Que a integração é e deve ser uma mostra de convivência recíproca. Que devemos integrarmos a partir da valorização de nossas semelhanças e do respeito a nossas diferenças. Integração não é assimilação, nem imposição de umas ideias sobre as outras. Integração é união de diferentes culturas e convivência das mesmas em igualdade e tolerância. Integração é pluralismo cultural. É aproveitamento das contribuições de todos para a construção da identidade comum. É contato e comunicação entre todos, **sem que a união nos faça perder de vista nossa identidade e a necessária defesa de nossos interesses**⁴² (TAIANA, 2006a, tradução nossa, grifo nosso)

Assim, a postura regionalista argentina deve ser matizada, tendo em vista que é combinada com um fortalecimento do nacionalismo principalmente no campo econômico. O

⁴¹ Originalmente: “una estrecha articulación de nuestra región constituye así la alternativa más idónea para preservar nuestra identidad nacional, incorporando a la misma una dimensión latinoamericana en función de nuestra comunidad de destino” (BIELSA, 2004c).

⁴² Originalmente “Pero hemos aprendido también que no sirve cualquier integración. Que la integración es y debe ser una muestra de convivencia recíproca. Que debemos integrarnos a partir de la valoración de nuestras semejanzas y del respeto a nuestras diferencias. Integración no es asimilación, ni imposición de unas ideas sobre otras. Integración es unión de diferentes culturas y convivencia de las mismas en igualdad y tolerancia. Integración es pluralismo cultural. Es aprovechamiento de los aportes de todos para la construcción de una identidad común. Es contacto y comunicación entre todos, **sin que la unión nos haga perder de vista nuestra identidad ni la necesaria defensa de nuestros intereses**” (TAIANA, 2004a).

aumento da exportação de produtos brasileiros ao país vizinho e a internacionalização de empresas dificultou a conexão entre regionalismo, desenvolvimento e industrialização, propiciando o contexto para que o governo argentino adotasse posturas protecionistas e impusesse obstáculos a importação de produtos brasileiros, gerando conflitos comerciais no âmbito do Mercosul e, conseqüentemente, uma importante crise do bloco (PAIKIN, 2012, p. 153). Houve também, como será desenvolvido mais à frente, dificuldades para a consolidação de um sistema regional de Defesa, além de desentendimentos e divergências com relação ao Brasil, o que colocou obstáculos ao projeto de pensar a Defesa regional conjuntamente.

3.2 Brasil: a afirmação da grandeza e a busca de autonomia

O ex-metalúrgico e sindicalista Luiz Inácio Lula da Silva foi eleito para a presidência do Brasil em 2002, após três tentativas frustradas. O presidente eleito e a agenda do Partido dos Trabalhadores (PT) eram marcadas historicamente por um discurso de reformismo forte, por um foco nos problemas sociais e na necessidade de mudanças na estrutura social do Brasil. No entanto, a campanha eleitoral de 2002 foi caracterizada pela amenização do discurso reformista e por uma aliança com setores liberais e de centro, o que pode ser representado pela coligação com o Partido Liberal (PL), o Partido da Mobilização Nacional (PMN) e pela escolha de José de Alencar, um importante empresário, como seu vice-presidente. O PT adotou a estratégia política de propor um pacto com diversos grupos sociais e partidos políticos e amenizar o discurso reformista visando a conseguir maior apoio das classes médias e do empresariado com o objetivo de chegar ao governo federal (SINGER, 2012, p. 20-30).

Houve busca por conciliação e promoção de uma política interclassista, o que é exemplificado pelo slogan *“lulinha paz e amor”* da campanha eleitoral de 2002, que buscava afastar a postura de Lula de seu antigo perfil mais confrontativo. Além disso, pouco tempo antes das eleições, o presidente publicou a “Carta ao Povo Brasileiro”, na qual comprometia-se com a estabilidade fiscal e a realização do superávit primário. De acordo com André Singer (2012), tal atitude foi uma resposta ao capital financeiro, o qual via com reservas as prováveis medidas adotadas por um governo de esquerda, e ao contexto de instabilidade nos mercados (SINGER, 2012, p 96). Já durante o governo Lula, um exemplo da busca por promover pactos é o documento Brasil 3 Tempos produzido pela Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) como um primeiro guia para o planejamento nacional e que ressalta a necessidade de institucionalizar o pacto nacional e gerar consensos entre grupos e classes, com o objetivo de avançar no desenvolvimento do país (BRASIL, 2004, p. 39)

A orientação seguida seria de promover maior atenção ao objetivo de amenização da desigualdade social, mas sem confrontar o capital e em um quadro de manutenção da ordem. De acordo com Singer (2012), houve aspectos contraditórios no governo Lula, pois ao mesmo tempo em que foram fomentadas algumas transformações, também foram reproduzidas contradições brasileiras. O quadro foi de manutenção de aspectos identificáveis com o neoliberalismo, como a autonomia do Banco Central e o ajuste fiscal, e a promoção de uma política com aspectos desenvolvimentistas, representada pelo aumento do salário mínimo, pelas políticas de transferência de renda, e por projetos como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que aumentaram o papel do Estado na economia (SINGER, 2012, p. 193). As mudanças produzidas foram provenientes de cima e não houve mobilização, assim como foram graduais, com objetivos de longo prazo, o que é definido por André Singer (2012) como um *reformismo lento*. Apesar do governo promover mudanças, também foi caracterizado por significativas continuidades e, portanto, não houve ruptura, mas um processo de modificações em silencioso curso (SINGER, 2012, p 46).

No que se refere ao campo da Política Exterior, assim como nas políticas internas, também houve posturas conciliatórias, embora em um contexto de críticas à ordem mundial, de ênfase na leitura de mundo a partir da divisão Norte-Sul, e de demanda por maior multilateralidade no Sistema Internacional. A postura reformista não foi uma novidade apresentada pelo governo Lula, mas um aspecto tradicional da diplomacia brasileira que havia sido amenizado durante o governo Cardoso. Lula retomou tal visão, atribuiu importante ênfase à mesma e adotou uma postura mais crítica em comparação ao governo anterior.

Outra diferença com o governo Cardoso foi a busca de formar parcerias e coalizões com países em desenvolvimento, principalmente no eixo Sul-Sul, que possibilitassem o aumento do poder de barganha brasileiro. Vigevani e Cepaluni (2007) conceituam a Política Externa do período de Lula como “autonomia pela diversificação” e destacam que o país buscou a promoção de relacionamento com parceiros não-tradicionais e promoveu alianças como a formada por Rússia, Índia, China e África do Sul (BRICS). Essa posição de diversificar parcerias tampouco foi inédita, mas embasou-se no conceito de universalismo, eixo da Política Externa brasileira durante o período da Política Externa Independente (1961-1964) e do Pragmatismo Responsável (1974-1979).

A Política Exterior de Lula foi bastante ativa e baseada na diplomacia presidencial, sendo que o presidente buscou promover o aumento do prestígio brasileiro. Durante o governo Lula, o país visou consolidar-se como um *global player*, com influência nos assuntos e decisões globais, assim como na construção de normas, baseando-se em uma estratégia de *soft power*, na

qual o Brasil se destacaria por seu poder de negociação e de construção de consensos (NARLIKAR, 2010, p. 111-119).

A diferença com relação à postura universalista tradicional foi a adoção do alto perfil e o destaque da figura de Lula. O ativismo da Política Externa adotada e o protagonismo presidencial foram criticados em alguns âmbitos do Itamaraty, sendo que o ex-embaixador Rubens Ricupero (2010) e o diplomata Paulo Roberto de Almeida (2012) definiram a atuação externa do ex-presidente como personalista e excessivamente carismática. A partir de seus pontos de vista, o personalismo e a ênfase na figura de Lula colocavam em risco a característica institucional da PEB.

No que se refere às relações com os Estados Unidos, apesar da imagem desfavorável que Lula possuía no país antes de assumir o poder, tal representação foi dissipada com a realização de visitas bilaterais e com a amenização da agenda de reformas, sendo que a previsão de antagonismo recíproco não se tornou realidade (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 307). Apesar das diferentes visões de mundo, buscou-se promover uma relação de acomodação e os pontos de desacordo foram pontuais (NALIKAR, 2010). As relações bilaterais começaram a ser definidas pelos diplomatas como “diálogo estratégico” (PECEQUILO, 2008, p. 87). Pecequilo (2008) aponta que nesse período houve divergências e convergências e que cada parceiro buscou seus próprios interesses nacionais. Nesse sentido, o conceito de autonomia heterodoxa (PUIG, 1984), que se refere à busca de autonomia sem romper com a grande potência, também se mostra adequado para descrever a Política Exterior de Lula.

Já com relação à América do Sul, desde o início do mandato houve sinalização de que seria atribuída prioridade à cooperação regional. A partir da atuação pró-ativa na criação da Unasul e do Conselho de Defesa Sul-americano, a política externa do governo Lula produziu algumas inovações em âmbito regional, atribuindo maior destaque à coordenação política e incluindo a Defesa como um tema importante a ser discutido nas instituições regionais. Nesse plano, o Brasil buscou promover suas concepções e exercer relativa liderança. Lechini e Giacalia (2010) argumentam que houve uma mudança na postura brasileira ao longo do mandato de Lula. Inicialmente, o governante declarava a intenção de que o Brasil se constituísse como um líder regional, no entanto, posteriormente, houve uma amenização de tal posição e o governo e a diplomacia adotaram um discurso que negava a liderança brasileira, embora destacassem a noção de influência política (LECHINI; GIACALIA, 2010, p. 63).

No período, houve uma postura mais firme em buscar garantir a estabilidade dos países vizinhos e a expansão da internacionalização das empresas brasileiras para a região. Mesmo que de forma incipiente, o país começou a aceitar a necessidade de criar bens públicos regionais

e investir na região, e comprometeu-se com projetos de infra-estrutura através empréstimos feitos pelo BNDES aos vizinhos, assim como com a criação do Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM) com maiores responsabilidades financeiras para o Brasil (TUSSIE, 2013). Contudo, como se buscou desenvolver ao longo do capítulo, não foi rompida a visão clássica de soberania e o país continuou a buscar a construção de organismos pouco autônomos e essencialmente intergovernamentais.

Nesse sentido, como se apresenta ao longo do capítulo, é importante considerar que a estrutura discursiva e conceitual do Itamaraty teve impacto nas políticas do governo e que houve tentativas de apresentar as mudanças como uma forma de adaptação, mantendo os preceitos centrais da diplomacia. Assim, o governo Lula combinava sua perspectiva com a visão de mundo de uma corrente do Itamaraty, educada sob os preceitos da Política Externa Independente (HURRELL, 2010, p. 61). Lula buscava colocar em prática mudanças na Política Exterior, mas visava também contar com o apoio da diplomacia. Um exemplo disso seria a indicação de um diplomata de carreira para o cargo de ministro das Relações Exteriores. Contudo, a introdução de mudanças e principalmente a criação do cargo de assessor especial da presidência da República, exercido por Marco Aurélio Garcia, intelectual próximo aos ideais do PT, gerou importantes resistências no interior da burocracia, como representado pela oposição de diplomatas como Rubens Barbosa, Rubens Ricupero e Paulo Roberto de Almeida.

Tendo em vista esse contexto, no próximo tópico serão analisados a Estratégia Nacional de Defesa de 2008 e pronunciamentos de representantes do governo Lula, buscando entender como foram definidas as fronteiras no plano exterior, como o Estado e o sistema internacional foram apresentados e de que maneira a região foi compatibilizada com a ideia de soberania nacional. O governo Lula promoveu mudanças e continuidades e houve resistências internas às transformações, assim como aspectos ambíguos, como a valorização simultânea de regionalismo e nacionalismo. Houve a promoção de uma identidade dúbia, sendo que o Brasil foi definido como sul-americano, mas específico em relação a seus vizinhos em decorrência de sua grandeza. A análise centrou-se nos discursos do presidente Lula, do chanceler Celso Amorim, do assessor da presidência, Marco Aurélio Garcia, do Secretário-Geral do Itamaraty, Samuel Pinheiro Guimarães, e do Ministro da Defesa, Nelson Jobim.

3.2.1 O Brasil e seu lugar no mundo

Durante o governo Lula, o Brasil foi definido como grande e destinado a um lugar de

destaque no mundo. Tal noção foi constantemente destacada no discurso de posse de Lula (2003a), defendida por Celso Amorim (2003b) e pode ser exemplificada também pela argumentação de Samuel Pinheiro Guimarães, o qual, em seu discurso de posse como Secretário Geral do Itamaraty, destacou que “o Brasil, juntamente com os Estados Unidos da América e a China, são os três únicos países que aparecem simultaneamente nas relações dos dez países de maior território, de maior população e de maior produto” (2003, p.64). Assim, a grandeza brasileira era apresentada como um fato, decorrente de dados empíricos, tais como a extensão territorial, a população e o tamanho da economia.

Contudo, o país foi apresentado também como “uma nação em desenvolvimento que resente de sérias vulnerabilidades econômicas e sociais” (AMORIM, 2003b, p. 77). Em seu discurso de posse, Lula enfatizou constantemente a ideia de grandeza, mas ao mesmo tempo argumentou que “chegou a hora de transformar o Brasil naquela Nação com a qual a gente sempre sonhou: uma Nação soberana” (SILVA, 2003a). Tal argumentação mostra que no entendimento de Lula o Brasil ainda não teria autonomia, pois a soberania seria limitada, e reverter tal situação seria o objetivo a ser atingido.

Esse entendimento da posição brasileira decorre de uma leitura de mundo baseada na divisão Norte-Sul, pela qual os representantes brasileiros entendiam que o sistema internacional seria marcado pela concentração de poder e, principalmente no início do período, pelo unilateralismo, o que coloca constrangimentos aos países de menor poder relativo. Essa questão aparecia de forma mais clara no discurso de Samuel Pinheiro Guimarães, o qual argumentava sobre a existência de constrangimentos estruturais e criticava fortemente a política das grandes potências, as quais eram descritas por ele como “Estados herdeiros dos antigos impérios coloniais e dos grandes impérios continentais, [que] se julgam superiores à periferia de países ex-coloniais” (GUIMARÃES, 2004, P. 44).

Como no caso argentino, o sistema internacional sustentado pelas grandes potências não é entendido como um *outro* ameaçador, mas como um desafio. Não obstante, é possível notar uma contraposição aos países centrais principalmente no discurso de Samuel Pinheiro Guimarães (2003) e nos documentos declaratórios de Defesa. É interessante destacar que a Estratégia Nacional de Defesa (END) de 2008 apresenta a ação dos países centrais na Amazônia como um risco à segurança nacional. Em tal documento, destaca-se a possibilidade de emprego das Forças Armadas em “uma guerra assimétrica, sobretudo na região amazônica, a ser sustentada contra inimigo de poder militar muito superior” (BRASIL, 2008).

Todavia, os constrangimentos impostos pelo centro são entendidos como superáveis a partir de uma postura nacionalista. De acordo com Lula, “o Brasil precisava parar de se achar

um país de Terceiro Mundo, um coitadinho, que dependia muito da sua relação com os Estados Unidos [...] que pensava muito se podia ou não podia fazer, porque os ricos não gostariam” (SILVA, 2005) e o país “terá de contar, sobretudo, consigo mesmo, andar com as próprias pernas” (SILVA, 2003a). Ademais, à medida que alguns países emergentes, como Rússia e China, passaram a ter maior espaço no sistema internacional, amenizando a concentração de poder nos EUA, as possibilidades de construção de um mundo multipolar foram mais destacadas e o sistema internacional começou a ser apresentado como em transformação (GARCIA, 2008).

O governo brasileiro criticava o unilateralismo e à concentração de poder e demandava maior espaço para os países em desenvolvimento, entre os quais o Brasil. As normas foram utilizadas de forma pragmática, para defender maior abertura, menor concentração de poder e reivindicar maior espaço para o país nos fóruns multilaterais. Como exemplo, pode-se citar que o valor *democracia*, amplamente defendido pelas potências ocidentais, foi utilizado para criticar a configuração centralizadora do sistema internacional:

convencidos de que o multilateralismo representa, para as relações internacionais, o mesmo avanço político representado pela democracia, nacionalmente, consideramos indispensável que o processo de reforma das Nações Unidas contribua para fortalecer a voz dos países em desenvolvimento (AMORIM, 2004, P. 46).

A defesa do multilateralismo era conectada à busca de maiores espaços para a projeção de poder brasileira e à consolidação do país como um ator global. Nesse sentido pode-se destacar a enfática defesa da reforma do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (CS-ONU), a partir do argumento de que o aumento do multilateralismo e da representação de países em desenvolvimento traria maior legitimidade e efetividade a essa instituição, e a atuação a partir do G-4, formado por Índia, Alemanha, Japão e Brasil, para garantir um assento permanente ao Brasil caso a reforma se consumasse (LECCHINI; GIACCAGLIA, 2010, p. 61).

A ambição de aumentar a influência no âmbito internacional também se consolidou com a aproximação entre o Brasil e outros países emergentes, sendo que o país participou ativamente do grupo formado por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul (BRICS) e do Fórum Brasil, Índia e África do Sul (IBAS). É possível destacar também, em 2010, a atuação do Brasil juntamente com a Turquia na tentativa de elaborar um acordo com o Irã, que amenizasse a desconfiança internacional relativa ao programa nuclear desse país, e a participação em missões de paz, as quais são apontadas pela Estratégia Nacional de Defesa como um meio para garantir maior destaque internacional (BRASIL, 2008).

A projeção de poder do Brasil e sua ascensão ao núcleo decisório do sistema

internacional era apresentada como pacífica, em vista da tradição brasileira (AMORIM, 2004). Contudo, este aspecto seria matizado no discurso de Samuel Pinheiro Guimarães (2004), o qual defendia a necessidade de maiores gastos em Defesa, o que teve correspondência nas ações do governo Lula que promoveram incremento no orçamento nessa área⁴³. A busca de proeminência e o destaque da grandeza brasileira não foram novidades do governo Lula, pois houve continuidade com o discurso diplomático tradicional brasileiro, o governo Lula reproduziu noções caras à burocracia e comumente defendidas na História do Brasil (LECCHINI; GIACCAGLIA, 2010; NARLIKAR, 2010).

Para exemplificar a continuidade, pode-se destacar que o discurso de grandeza é especialmente claro na argumentação do ex-Secretário Geral do Itamaraty, Luis Felipe Seixas Corrêa, que atuou no período de Cardoso, e entendia a consolidação brasileira como potência como um destino do país:

Unidade, grandeza e futuro são os três principais elementos que individualizam a experiência histórica brasileira [...] Aquele momento esperado, em que a grandeza física e a unidade geradas pela força motriz da expansão virão a criar o grande país presente desde tempos imemoriais no imaginário coletivo: a utopia brasileira, o mito do poderoso império, em torno do qual se construiu o país que somos. [...] Uma visão que vem do fundo da nossa História e que nossa diplomacia procura manter ativa, como a nos recordar permanentemente as singularidades de nossa formação, de nosso patrimônio de grandeza e unidade e de um futuro do qual nos apropriaremos um dia (CORRÊA, 2000, p. 54).

Portanto, a ambição de transformar o Brasil num ator global e em uma potência mostra mais uma continuidade que uma mudança da Política Exterior de Lula, ecoando traços identitários, embora com novas ênfases, já que no governo Lula o ideal de grandeza e a crítica ao sistema internacional são mais fortes em comparação ao governo anterior.

A projeção de poder brasileira também foi conectada à liderança regional promovendo, de certa forma, uma diferenciação do país com relação a seus vizinhos. Embora durante o governo Lula a identidade sul-americana brasileira fosse reforçada, de maneira ambígua, o governo também acabou enfatizando que o Brasil é um país específico na região por sua capacidade de projeção global, como será desenvolvido a seguir.

⁴³ De acordo com dados da *Red de Defensa y Seguridad de América Latina* (Resdal), o orçamento brasileiro para a Defesa aumentou de 13.692.057.669 dólares em 2006 para 33.055.029.481 dólares em 2010. Apesar do significativo aumento em número absoluto, há que se destacar que os números se mantiveram relativamente constantes com relação ao PIB, sendo que os gastos militares representavam 1,75 por cento do PIB brasileiro em 2006 e 1,76 em 2010. Com relação ao orçamento total do país, houve um crescimento de 2,16 por cento em 2006 para 3,23 por cento em 2010. Dados disponíveis em: Donadio, M. Tibiletti. M. P. Atlas comparativo de la defensa en América Latina y Caribe. 1a ed. - Buenos Aires : RESDAL, 2010: <http://www.resdal.org/atlas/atlas-completo2010-espanol.pdf>

3.2.2 O Brasil e a região

Apesar de a política externa brasileira do governo Lula ter sido universalista, tendo em vista a vontade de projeção global, essa postura era apresentada como condizente a maior atenção às questões regionais e afirmava-se como prioridade a “construção de uma América do Sul politicamente estável, próspera e unida com base em ideais democráticos e de justiça social” (SILVA, 2003a). De acordo com Celso Amorim, o Brasil teria especificidades com relação aos países da América do Sul por sua capacidade de projeção global, mas não haveria contradições entre o universalismo brasileiro e a priorização da região:

Temos consciência de que a afirmação dos valores e interesses brasileiros no mundo é – e sempre será – global em seu alcance. [...] Reconhecemos que o destino do Brasil está ligado a seus vizinhos da América do Sul. [...] Uma política pró-integração corresponde ao interesse nacional de longo prazo. Ao mesmo tempo em que nos percebemos latino-americanos, e mais especificamente sul-americanos, reconhecemos a singularidade brasileira no contexto mundial. Não há nisso incompatibilidade alguma. A posição do Brasil como ator global é consistente com a ênfase que damos à integração regional e vice-versa. Na realidade, a capacidade de coexistir pacificamente com nossos vizinhos e contribuir para o desenvolvimento da região é um fator relevante da nossa projeção internacional (AMORIM, 2007, p.146).

A posição brasileira era dúbia, pois o país apresentava-se como sul-americano, mas promovia uma diferenciação com relação aos outros países da América do Sul, sendo que o Brasil entendia-se como mais apto para conquistar espaços nos fóruns mundiais. Como apontado por Rubens Ricupero, “os foros Sul-Sul servem para realçar que o Brasil é o ator mais “global” entre os latino-americanos, muitos dos quais confinados a uma diplomacia meramente regional” (2010, p. 43). A projeção buscada era estritamente nacional, não havendo iniciativa clara de projetar a América do Sul no sistema internacional a partir de liderança brasileira⁴⁴.

Apesar disso, o governo Lula sinalizava para a priorização da América do Sul no âmbito da Política Exterior e promovia uma conexão discursiva entre o destino regional e o brasileiro, argumentando que o país não poderia desenvolver-se em um contexto regional de instabilidade. Essa posição pode ser identificada na Política de Defesa Nacional de 2005 e na Estratégia Nacional de Defesa de 2008, nas quais o principal objetivo do Brasil com relação à região refere-se à promoção da estabilidade, o que demonstra, por contraste, uma leitura da América do Sul como um espaço onde há predomínio da instabilidade política e econômica. Em tais documentos, o argumento apresentado seria de que, considerando a interdependência regional,

⁴⁴ Apesar da realização de Cúpulas entre a América do Sul e outras regiões por iniciativa brasileira, como as reuniões América do Sul-África (ASA) e América do Sul-Países Árabes (ASPA), entende-se que tais questões são pontuais e escassas, não correspondendo à linha de atuação brasileira de maneira geral, pois nas mais diversas vezes, a busca foi por projeção nacional e não regional, como representado na atuação individual nos Brics.

a instabilidade dos vizinhos poderia transbordar para o território brasileiro, do que decorre a concepção de que o desenvolvimento nacional apenas seria possível a partir da construção de uma região estável (BRASIL, 2005; BRASIL, 2008).

Essa argumentação também é identificada em discurso de Celso Amorim proferido no instituto Rio Branco, no qual o chanceler argumentou que “uma América do Sul politicamente estável, socialmente justa e economicamente próspera é um objetivo a ser seguido não só por natural solidariedade, mas *em função do nosso progresso e bem-estar*” (AMORIM, 2003b, p. 77, grifo nosso). O discurso dos representantes brasileiros conecta a construção de uma região estável e desenvolvida com o interesse nacional, considerando a noção de destino comum.

Embora a América do Sul fosse apresentada como um ambiente instável, essa situação era compreendida como modificável e assinalava-se também o potencial da região (GARCIA, 2008; GUIMARÃES, 2004, p. 44). As razões da instabilidade sul-americanas eram apontadas por Samuel Pinheiro Guimarães como originárias na adoção de políticas provenientes dos países do centro do Sistema Internacional e que, em sua visão, levariam a concentração de riqueza e gerariam um ambiente propício às irrupções políticas e sociais (2004, p. 43). O Brasil chamava para si a função de promotor da estabilidade em âmbito regional. A justificativa para a atuação brasileira foi feita através do conceito de “não indiferença” que buscava compatibilizar a presença regional brasileira com o ideal de “não-intervenção”, o qual é destacado como um conceito tradicional e orientador da Política Exterior brasileira. O argumento seria de que apesar de o governo entender a necessidade de respeito à soberania nacional não poderia deixar de atuar regionalmente no sentido de promover estabilidade⁴⁵ (GARCIA, 2008).

Apesar da hesitação brasileira em definir a si mesmo como líder, o país entendia que ocupava um lugar especial na América do Sul e que seu poder seria projetado na região. De acordo com Lula,

nós estamos tentando conduzir, através de uma política de financiamento do BNDES, aquilo que Bolívar tentou fazer com a espada, que outros tentaram fazer com a luta, nós estamos fazendo com política de financiamento, muitas vezes criticada dentro do Brasil de que nós estamos financiando. Nós não estamos financiando, nós estamos exportando serviços brasileiros e o Brasil só tem a ganhar com isso, sem que a gente, em algum momento, numa palavra, num gesto, a gente transmita qualquer idéia de que queremos ter hegemonia. Eu tenho dito a todos os presidentes: nós queremos ter parceria, nós não queremos ter hegemonia, porque ninguém é líder porque pede para ser líder, ninguém é líder porque tem mais dinheiro, ninguém é líder porque fala mais grosso ou mais fino. Os líderes surgem quando os liderados o escolhem como líder e o Brasil quer construir uma parceria forte com a América do Sul sim, porque é um mercado extraordinário, não apenas para o Brasil, mas para o desenvolvimento de

⁴⁵ Como apontado por Spektor (2010) a promoção de estabilidade regional é uma característica da Política Externa brasileira já presente no governo de Fernando Henrique Cardoso.

cada país da América do Sul, porque não seremos ricos se tivermos nas nossas costas países miseráveis onde persiste a fome, o desemprego e a miséria (SILVA, 2005)

Nesse discurso, o presidente demonstra vontade de projetar o Brasil como um líder, embora não um *hegemon*, e uma argumentação racionalista, enfatizando que a cooperação com a região traria ganhos materiais. Por outro lado, no discurso brasileiro, além da legitimação da liderança, o reconhecimento das assimetrias significa também a aceitação do dever brasileiro em amenizá-las e em assumir maiores responsabilidades na construção da integração. De acordo com Samuel Pinheiro Guimarães, por exemplo, era necessária uma “atitude brasileira que reconheça as assimetrias e procure equacioná-las de forma generosa” (GUIMARÃES, 2003, p. 65) e “não há concessões excessivas quando as diferenças de dimensão são tão extraordinárias e quando nossos interesses as exigem para a construção de um bloco que nos fortaleça a todos” (GUIMARÃES, 2008).

No entanto, percebe-se que apesar da ênfase discursiva na conexão entre interesses regionais e nacionais e na necessidade de desenvolver a região para criar um ambiente propício ao desenvolvimento do Brasil, o financiamento brasileiro à integração foi menor que o destacado no discurso e gerou resistências internas. A justificativa de investimento externo mostra-se complexa considerando um contexto permeado de dificuldades, como a situação de parte da população viver em condições precárias e os serviços públicos e a infraestrutura básica necessitarem de melhorias (MALAMUD, 2011, p. 5). No entanto, mesmo a política brasileira de fazer certas concessões aos vizinhos e restringir seu poder em certas ocasiões seria contestada internamente, principalmente pela mídia e por diplomatas já aposentados⁴⁶ (LECCHINI; GIACCAGLIA, 2010). Assim, percebe-se que as ideias desenvolvidas sobre a integração na América do Sul não possuem forte enraizamento identitário e a percepção da região como um problema e como um espaço para o exercício do poder brasileiro são de difícil desconstrução.

Além da argumentação sobre a necessidade de promover estabilidade, a justificativa para a política de cooperação regional foi relacionada com a questão da autonomia. A região era definida também como pouco autônoma e a cooperação apresentada como meio para assegurar

⁴⁶ Foi o caso da política amistosa à Bolívia frente à nacionalização do gás e também no que se refere à paciência estratégica para com as demandas ecomerciais argentinas. Ver por exemplo: O ESTADO DE S. PAULO. A Argentina Impõe o Jogo. P.A3. 15 mar. 2014; O ESTADO DE S. PAULO. Brasileiros Bonzinhos. P.A3. 18 mar. 2014; O ESTADO DE S. PAULO. Nova rendição à Argentina. P.A3. 16 jun. 2014; RICUPERO, R. À sombra de Charles de Gaulle: uma diplomacia carismática e intransferível: a política externa do governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). novos estudos CEBRAP 87, julho 2010 pp. 35-58; RUBENS BARBOSA VÊ IDEOLOGIZAÇÃO NA POLÍTICA EXTERNA. Entrevista feita por Denize Bacoccina a Rubens Barbosa. BBC Brasil, 14/03/2008.

menor intervenção externa. A questão das “novas ameaças” e a presença dos Estados Unidos na região eram interpretadas como problemáticas e houve busca por maior cooperação regional e soluções endógenas aos problemas e tensões regionais, como foi sinalizado na construção do Conselho de Defesa Sul-americano (CDS). Na visão do governo brasileiro, a cooperação com a região seria importante também para superar as dificuldades de formação de uma indústria de Defesa endógena, entendida como necessária para superar a dependência com relação às potências centrais (BRASIL, 2008).

A cooperação regional foi definida como meio para aumentar a autonomia brasileira, tendo em vista a possibilidade de coordenar posições e apresentar uma posição mais forte frente aos EUA e em negociações multilaterais. De acordo com Celso Amorim, “unidos, os países da América do Sul terão melhores condições de defender seus interesses junto a outros blocos e interlocutores” (AMORIM, 2003c, p. 112.) A região era apresentada como um espaço no qual predomina a cooperação, o que poderá modificá-la e significar a construção de um espaço autônomo e seguro. Tais aspectos são enfatizados na END, como exemplifica o trecho a seguir:

Estimular a integração da América do Sul. Essa integração não somente contribuirá para a defesa do Brasil, como possibilitará fomentar a cooperação militar regional e a integração das bases industriais de defesa. Afastará a sombra de conflitos dentro da região. Com todos os países avança-se rumo à construção da unidade sul-americana. O Conselho de Defesa Sul-Americano, em debate na região, criará mecanismo consultivo que permitirá prevenir conflitos e fomentar a cooperação militar regional e a integração das bases industriais de defesa, **sem que dele participe país alheio à região** (BRASIL, 2008, p. 17, grifo nosso)

No entanto, apesar da identificação da cooperação regional como fonte para a autonomia é necessário destacar que o regionalismo é apenas parte da ação afirmativa do Brasil, que ocorreu também através da busca de protagonismo internacional e da formação de coalizões com outros países emergentes, como o fórum BRICS. Nesse sentido, a posição brasileira seria diferente da Argentina, tendo em vista que para aquele país há uma relação clara entre regionalismo e autonomia enquanto para o Brasil o regionalismo seria apenas parte da estratégia de busca por autonomia.

Apesar da proposta de uma política cooperativa para a região, o regionalismo brasileiro foi pautado por uma ênfase no interesse nacional, o que reflete uma leitura clássica do sistema internacional, na qual a soberania é entendida como um valor máximo. A justificativa para uma política mais ativa na região era apresentada pela argumentação sobre vantagens materiais para o Brasil. Tal ênfase no interesse nacional e no pragmatismo ecoa a tradição do Itamaraty de definir o sistema internacional a partir de conceitos realistas, ressaltando a anarquia e soberania e não percebendo a possibilidade de uma soberania mitigada (PINHEIRO, 2000). Essa concepção não se diferencia do próprio discurso de Lula, que ressaltava o nacionalismo e a

grandeza do Brasil, promovendo uma narrativa nacionalista e buscando projetar poder nos fóruns mundiais. Assim, as concepções de fronteiras são claras e não há complementação entre o nacional e regional que signifique cessão de parcelas de soberania.

No entanto, ao contrário de segmentos do Itamaraty, Marco Aurélio Garcia tem uma outra leitura do mundo, na qual a cessão de soberania para a criação do interesse regional é incorporada. De acordo com o assessor de Lula:

Todo processo de regionalização, de integração regional, põe sempre em conflito duas noções: a de soberania nacional e a de regionalização. Se há um processo de regionalização, se cedemos cotas de nossa soberania em proveito de uma unidade regional, obviamente estamos, em certa medida, golpeando uma noção clássica de soberania nacional. Não estou entre aqueles que acreditam que a soberania nacional, o Estado nacional, é um ente obsoleto, considero que é a base das relações internacionais. Mas, estou convencido de que é possível que, em determinadas circunstancias históricas – e creio que estamos vivendo uma delas – podemos associar nossos países fazendo certas cessões negociadas de soberania nacional em proveito de uma soberania regional, para defender melhor nossos interesses (GARCIA, 2006, tradução nossa)⁴⁷.

Contudo, o discurso de Marco Aurélio Garcia não se impõe e, apesar da política brasileira para a América do Sul do governo Lula ter apresentado algumas inovações, como o reconhecimento das assimetrias e a maior conexão entre interesses nacionais e regionais, tal estratégia pauta-se em importantes continuidades, como a resistência a uma institucionalização que colocasse freios à atuação individual em fóruns internacionais e sua inserção em uma política exterior de caráter universal.

3.3 Leituras Convergentes?

Os governos de Lula e Kirchner apresentaram discursos parcialmente convergentes no que se refere à leitura de mundo e da região. As convergências podem ser notadas por ambos promoverem argumentos que enfatizavam a divisão Norte-Sul do Sistema Internacional e ressaltarem os constrangimentos que tal situação impõe aos países periféricos. Nesse sentido, há certa intertextualidade⁴⁸ com a teoria da dependência e com o pensamento autonomista,

⁴⁷ Originalmente: “*Todo proceso de regionalización, de integración regional, pone siempre en conflicto dos nociones: la de soberanía nacional y la de regionalización. Si hay un proceso de regionalización, si cedemos cuotas de nuestra soberanía en provecho de una unidad regional, obviamente estamos, en cierta medida, golpeando una noción clásica de soberanía nacional. No estoy entre aquellos que creen que la soberanía nacional, el Estado nacional, es un ente obsoleto; considero que es la base de las relaciones internacionales. Pero sí estoy convencido de que es posible que, en determinadas circunstancias históricas –y creo que estamos viviendo una de ellas– podemos asociar nuestros países haciendo ciertas cesiones negociadas de soberanía nacional en provecho de una soberanía regional, para defender mejor nuestros intereses*”

⁴⁸ A intertextualidade significa aqui a existência de referências explícitas ou implícitas, através da adoção de conceitos e argumentos, a outros textos e narrativas sobre Política Exterior ou sobre a estrutura do sistema internacional (HANSEN, 2006, p.7).

sendo que, na concepção dos referidos governos, a situação periférica e dependente pode ser superada – ou ao menos amenizada – pelo nacionalismo e pela coordenação regional.

Assim, ambos resgatam uma concepção desenvolvimentista, formulada em meados do século XX. O governo Lula remetia a aspectos do discurso colocado em prática durante a Política Externa Independente e o período do Pragmatismo Responsável, ao perceber a ordem internacional como injusta e o Brasil como grande, noções que haviam sido dominantes no discurso daqueles períodos (VIGEVANI; RAMANZINI, 2010, P. 465-480). Já o governo Kirchner reivindicava uma retomada de preceitos presentes na Política Exterior de Perón, através do conceito de autonomia, de um relativo afastamento com relação aos EUA e da promoção de um relacionamento cooperativo na América do Sul, que era entendido como conectado ao desenvolvimento (SIMONOFF, 2008)

Essa postura significou maior convergência entre Argentina e Brasil na concepção do regionalismo, tendo em vista que o mesmo é apresentado como um recurso de poder e autonomia frente aos constrangimentos internacionais e uma forma de amenizar a situação periférica de Argentina e Brasil. Nesse sentido, há uma modificação importante, tendo em vista que durante os governos de Carlos Saul Menem e Fernando Henrique Cardoso, embora a concepção do regionalismo como fonte de poder frente às grandes potências não estivesse ausente na política exterior brasileira, no caso argentino, o regionalismo seria definido mais claramente como em convergência à globalização (WINAND, 2010). Nesse sentido, há maior aproximação entre os países e construção de uma representação comum, pela qual ambos entendem-se como periféricos e sul-americanos.

Apesar da ênfase discursiva na necessidade de cooperação regional, o posicionamento com relação à região é dúbio, tendo em vista que ambos os governos pretenderam enfatizar uma posição nacionalista. No caso argentino, houve uma revalorização do conceito de interesse nacional e do papel do Estado e um questionamento da Política Externa de Menem que possuía uma leitura favorável da globalização e uma visão mais amena da noção de soberania (MERKE, 2008b, p. 335-340). O conceito de autonomia e de promoção de um projeto de desenvolvimento endógeno foi enfatizado. Embora a revalorização do nacionalismo seja apresentada principalmente em contraposição às grandes potências, significa uma posição ambígua da Argentina frente a integração regional, sendo que a mesma seria pensada também como uma maneira de fortalecer o Estado-nação, principalmente no campo econômico.

No caso brasileiro, a questão do nacionalismo traduz-se na apresentação do país como grande e com aspirações à influência nos fóruns globais, que é combinada com uma atuação no plano internacional através da formação de coalizões com países emergentes. Assim, houve

uma posição dúbia de ambos os países em relação à integração, pois ao mesmo tempo que a ênfase na autonomia garante um novo fôlego ao regionalismo, que é pensado como forma de resistência à constrangimentos internacionais, a posição nacionalista significa um obstáculo à maior institucionalização e à construção de organismos fortes. A visão clássica sobre a soberania e a revalorização do nacionalismo influenciaram os processos de cooperação regional que se constituíram na década de 2000, levando a construção de instituições com pouco poder decisório, nas quais predomina a negociação entre os poderes executivos (DIAMINT, 2013; SANAHUJA, 2012, p. 21-22).

O desenvolvimento histórico e as estruturas identitárias refletem também na forma como os dois países argumentam sobre a região, sendo que no caso do Brasil há um discurso mais pragmático e o regionalismo é defendido como uma forma de garantir ganhos materiais. Nesse sentido, apesar de o governo Lula defender a necessidade de maior generosidade brasileira em âmbito regional, tal argumentação gera resistências internas e há dificuldades para a consolidação de uma concepção de interesse regional. No caso argentino, há uma posição mais valorativa no que se refere à região, sendo que há referência ao ideal dos libertadores da Pátria e à noção de uma nacionalidade regional, pela ideia de Pátria Grande. Tal questão é mais desenvolvida nos aspectos relacionados à Defesa, sendo que se consolida um discurso sobre a necessidade de que a mesma seja pensada em termos regionais. Por outro lado, percebe-se dubiedades, principalmente no que se refere aos temas econômicos, havendo uma retomada do nacionalismo especialmente neste aspecto.

Apesar da convergência de Argentina e Brasil e no que se refere à concepção do regionalismo como fonte de autonomia, também houve divergências relacionadas com diferenças de objetivos e percepção de poder. Em primeiro lugar, pode-se destacar que houve diferenças de prioridades e de temas de agenda, sendo que o governo Lula promoveu um importante grau de priorização da Política Exterior, o que não se nota no caso argentino, que estava, ao menos nos primeiros anos do governo Kirchner, mais voltado às questões internas.

Ademais, os objetivos principais de ambos os países no que se refere às Políticas Exterior e de Defesa são diferentes, sendo que um aspecto de destaque na administração de Kirchner foi a construção de uma política de Defesa democrática, limitando a participação militar, enquanto o elemento de maior destaque nos discursos e ações de Lula foi a construção de um país mais influente no sistema internacional.

Houve nítidas diferenças de percepção de ambos sobre seu posicionamento no sistema internacional, pois, embora o Brasil visse a si mesmo como um país periférico, entendia-se também como ascendente e destinado a maior poder e influência global. Assim, o argumento

brasileiro sobre uma ordem internacional mais justa foi combinado com uma clara projeção de poder baseada na negociação e na diplomacia. O aumento do protagonismo e ambição de maior destaque e influência no sistema internacional por parte do Brasil dificultou a adoção de uma posição conjunta nos fóruns internacionais. Nesse sentido, um dos aspectos mais enfatizados de tal objetivo de liderança, no campo da Defesa e Segurança, refere-se à nova ênfase atribuída à antiga demanda por um assento permanente no Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (CS-ONU), tema que foi objeto de desencontros entre Argentina e Brasil. Esse tema é simbólico, tendo em vista que a obtenção de um lugar no CS-ONU significaria o reconhecimento do Brasil como potência, consolidando a assimetria com relação ao vizinho. Durante a década de 1990, essa demanda brasileira havia gerado repetidas divergências entre Argentina e Brasil, tendo em vista que a posição brasileira não foi apoiada pelo vizinho (WINAND, 2010). A permanência desse ponto de fricção exemplifica a vontade de projeção de poder brasileira de forma individual, e não a partir do regionalismo, e as consequências de tal posição para sua presença na região.

O argumento do Brasil no que se refere à reforma do Conselho de Segurança da ONU é de que a ampliação do número de membros permanentes tornaria o órgão mais multilateral e suas decisões mais legítimas. De acordo com o ex-chanceler brasileiro a reforma do órgão não seria “um objetivo deste ou daquele país” mas “uma necessidade do sistema internacional” (AMORIM, 2003d, p. 80). Ao mesmo tempo, o Brasil entendia-se como parte de “um quarteto de países [...] vistos como os candidatos naturais” (AMORIM, 2005b) a ocupar um assento permanente. Assim, os representantes brasileiros defenderiam que o Brasil é o candidato “natural” a um assento permanente da América Latina no organismo. A Argentina defendia que uma reforma no Conselho é necessária, mas que a mesma não deveria significar o aumento do número de países com assentos permanentes, mas uma ampliação da quantidade de membros não permanentes. O projeto proposto pela Argentina defende que haja representações permanentes de todas as regiões, mas não de países específicos, através da rotação das representações. Assim, o país resistiria à argumentação de que o Brasil seria o representante “natural” da América Latina. Como expressado pelo então embaixador argentino na ONU, Celso Mayoral, “o Conselho de Segurança não vai ser mais democrático, mas menos, se aumenta-se o número de membros permanentes⁴⁹” (MAYORAL, 2005, tradução nossa).

No início do governo Lula e Kirchner, houve tentativas importantes de maior aproximação bilateral no que se refere ao tema, tendo em vista que em 2003 o Brasil, na posição

⁴⁹ Originalmente: “*el Consejo de Seguridad no va a ser más democrático, sino menos democrático, si se aumenta el número de miembros permanentes*”.

de membro não permanente no organismo, convidou a Argentina a designar um diplomata para trabalhar conjuntamente com a delegação brasileira, ato que teve reciprocidade em 2005 quando a Argentina foi eleita como membro não permanente (BRASIL, 2007). Contudo, paralelamente, ambos os países seguiam estratégias divergentes. Em setembro de 2004, o Brasil, juntamente com Alemanha, Japão e Índia, criou o Grupo dos 4 (G-4), um fórum que buscava a reforma do CS-ONU, ao mesmo tempo em que seus membros se apresentavam como candidatos a membros permanentes. Por outro lado, a Argentina patrocinou em 2005 um projeto de resolução de um grupo denominado “Unidos pelo Consenso” que propunha uma reforma do CS-ONU através da ampliação do número de membros não permanentes, em contraposição às demandas do G-4 (INSTITUTO DE RELACIONES INTERNACIONALES, 2006, p. 10). As divergências entre os dois países explicitaram-se durante um Fórum que reuniu o Grupo do Rio e a União Europeia em maio de 2005, quando, de acordo com os periódicos *La Nación* e *Página 12*, Rafael Bielsa classificou de “elitista e pouco democrática” a posição do Brasil no que se refere ao processo de reforma do órgão (ELITISTA...2005; FUERTE...2005).

Tendo em vista tal situação, nota-se que embora o Brasil procurasse legitimar sua candidatura ao CS-ONU pela noção de que seria um representante da América Latina, os países da região, e a Argentina em específico, não entendem a posição brasileira como de representação regional, mas de projeção de poder individual. Por conseguinte, o Brasil não consegue convencer que sua presença no CS-ONU poderia ser um objetivo regional (VIGEVANI, CEPALUNI, 2007, p. 41-42). Assim, esse tema é um exemplo de como a posição brasileira de defender uma ordem internacional mais democrática ao mesmo tempo em que demanda maior poder para si pode gerar importantes problemas em sua argumentação e não consegue persuadir os vizinhos de que sua projeção seria vantajosa à região como um todo, além de mostrar como Argentina e Brasil atuaram de formas individuais e mesmo divergentes nos fóruns globais.

Assim, conclui-se que Argentina e Brasil apresentaram leituras convergentes no que se refere à atuação conjunta e ao regionalismo, embora limitada a temas específicos. Há divergências no que se refere à atuação global, sendo que o Brasil buscou projeção de poder de maneira mais individual, como exemplificado pelo caso do CS-ONU, o que impede a formulação de uma estratégia conjunta bilateral. Ademais, para o Brasil, o regionalismo não foi entendido como principal via de inserção internacional, sendo que o país também atuou de maneira significativa a partir de outras coalizões, como o BRICS. Portanto, havia divergências no espaço que a América do Sul tinha no âmbito da Política Exterior de ambos, pois para o Brasil a cooperação regional é parte importante de uma estratégia internacional universalista,

enquanto para a Argentina, a cooperação regional – inicialmente o Mercosul e depois a América do Sul – é meio para sua própria inserção internacional. Portanto, o Brasil buscou uma projeção global, no âmbito da qual a América do Sul foi valorizada mas não se tornou a via ou principal estratégia de inserção no sistema internacional. Por outro lado, no caso da Argentina, foi construída uma argumentação de que seria através da região que o país iria se inserir nos fóruns globais. Por outro lado, há uma posição comum entre Brasil e Argentina em entender os países da América do Sul como semelhantes em sua condição de periferia e que a construção de maior cooperação, principalmente frente ao poder da potência hegemônica, poderia amenizar tal situação. Assim, a integração regional foi entendida como um recurso de autonomia e poder. Tendo em vista esse contexto, o objetivo do próximo capítulo é analisar como tal visão parcialmente convergente, e também as diferenças de perspectivas, refletiram-se na construção de instituições regionais com características de busca de autonomia regional.

4 ARGENTINA E BRASIL: ATUAÇÃO REGIONAL E BUSCA DE AUTONOMIA

No período correspondente aos governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), no Brasil, e de Néstor (2003-2007) e Cristina Kirchner (2007-2015), na Argentina, o regionalismo na América do Sul assumiu características que o diferenciava da maneira como havia sido pensado na década anterior, como já mencionado. Nesse contexto, destaca-se a formação da União das Nações Sul-americanas (UNASUL) e do Conselho de Defesa Sul-americano (CDS) no seu âmbito. Tais organizações refletiam o objetivo de aumentar o poder relativo da América do Sul no sistema internacional e alcançar maior autonomia para a região, tendo sido criados com a exclusão explícita dos Estados Unidos (FLEMES; NOLTE; WEHNER, 2011). A formação do CDS relaciona-se, entre outros importantes aspectos, a uma resposta à política externa dos EUA, que se tornara mais unilateral e militarizada após os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001. Nesse sentido, é necessário considerar inicialmente algumas características da estrutura do Sistema Internacional e do posicionamento dos Estados Unidos que são relevantes para entender a criação do bloco regional e do CDS como instrumentos para preservar níveis de soberania regional.

Buzan e Waever (2009) apontam que a “Guerra ao Terror” corresponde a um movimento de macrosecuritização⁵⁰ que visava relacionar e ordenar os assuntos de Segurança em âmbito global (BUZAN; WAEVER, 2009, p. 257). A partir de tal processo, assuntos como tráfico de drogas, lavagem de dinheiro e proliferação de armas de destruição em massa tenderam a ser relacionados com a perspectiva mais ampla de combate ao terrorismo⁵¹. Após os referidos ataques ao *World Trade Center*, os EUA priorizaram a condução das guerras no Afeganistão e no Iraque. Entretanto, a prioridade concedida ao Oriente Médio não significou uma diminuição

⁵⁰ Buzan e Waever definem a securitização como um uma prática discursiva que busca apresentar determinadas questões como ameaças existenciais e legitimar a adoção de medidas excepcionais, processo no qual participam essencialmente um agente securitizador e uma audiência (BUZAN; WAEVER, 1998). A macrosecuritização seria um movimento que visa enquadrar as securitizações em uma mesma lógica, implicando em articulações e subordinações. Em outras palavras, a macrosecuritização refere-se a um movimento de securitização em um nível intermediário entre os Estados e o sistema internacional e corresponde a uma forma de organizar os outros temas de segurança a partir de uma mesma lógica (BUZAN; WAEVER, 2009). Um exemplo importante de macrosecuritização é a luta contra o comunismo impulsionada pelo bloco Ocidental durante a Guerra Fria (BUZAN; WAEVER, 2009).

⁵¹ Não se considera aqui os atentados de 11 de setembro de 2001 como um divisor de águas para a Segurança Internacional. De acordo com Buzan e Hansen, o movimento pelo alargamento do conceito de Segurança para além do plano político-militar iniciou-se na década de 1970, com a inclusão dos temas ambientais e econômicos na agenda de estudos da Segurança Internacional, e ampliou-se na década de 1990, com a formulação dos conceitos de segurança humana, societal e alimentar (BUZAN; HANSEN, 2012, p. 25). A guerra contra as drogas e a identificação do narcotráfico como uma ameaça representa um aspecto antigo da Política Exterior dos EUA e iniciou-se durante a década de 1970.

do intervencionismo na região, mas uma intensificação da dimensão militar no âmbito da política exterior dos Estados Unidos para a América Latina e a criação de expectativa no que se refere ao comprometimento da região na luta contra o terror.

Embora de maneira sutil, alguns aspectos do paradigma de segurança da guerra ao terrorismo foram exportados para o espaço sul-americano, a agenda dos EUA para a região foi militarizada e houve intensificação da presença do Comando Sul⁵² em detrimento das agências civis, assim como diminuição da ajuda econômica em benefício dos investimentos em segurança (BUXTON, 2011; p. 34; EMERSON, 2010, p. 40). Em tal contexto, houve uma modificação do posicionamento dos EUA no que se refere ao paradigma da guerra às drogas. Embora o Plano Colômbia, que determinava ampla cooperação entre o país andino e os EUA tenha sido assinado em 2000, posteriormente o mesmo foi militarizado e os narcotraficantes passaram a ser designados como narcoterroristas (EMERSON, 2010, p. 43). Também foi relevante a reativação da Quarta Frota da Marinha dos Estados Unidos em 2009, a qual havia sido criada durante a Segunda Guerra Mundial e encontrava-se inoperante desde 1950.

De forma concomitante a esse processo, o movimento acadêmico e político pelo alargamento do conceito de Segurança, já presente desde a década de 1970 e que ganhou envergadura nos anos 1990, intensificou-se (BUZAN, HANSEN, 2012, p. 25). Tal processo também ocorreu nos órgãos de segurança do continente americano. Nas reuniões da Comissão de Segurança Hemisférica da Organização dos Estados Americanos (OEA), fundada em 1995, e nas Conferências de Ministros de Defesa Americanos (CMDAs), que ocorriam desde a década de 1990, a noção de “novas ameaças”, já presente, ganhou maior espaço nas discussões. Em 2003, durante a Conferência Especial de Segurança das Américas, introduziu-se o conceito de “multidimensionalidade da segurança”, que propunha ampliar a noção de Segurança, que a partir de então, na perspectiva da OEA, englobaria temas como migração, crime organizado, terrorismo, problemas ambientais, corrupção, pobreza extrema, entre outros, e não apenas a noção clássica da ameaça como proveniente de outro Estado (SAINT-PIERRE, 2011, p. 410).

Embora a primeira vista a “multidimensionalidade da segurança” não denote uma militarização no combate às novas ameaças, a adoção de tal entendimento no âmbito de reuniões de ministros da Defesa, que ocorreu a partir da Declaração de Quito em 2004, é problemática, pois sugere que a resposta a tais questões deve partir do ministério da Defesa. Dessa forma, é aberta uma brecha para a militarização da reação governamental a problemas como o narcotráfico ou o crime organizado (SAINT-PIERRE, 2011, p. 416-418). Tal situação

⁵² O Comando Sul dos Estados Unidos é um dos nove comandos de combate do Departamento de Defesa dos Estados Unidos e é responsável pelos espaços centro e sul-americanos.

é problemática, considerando que as Forças Armadas tem treinamento para o uso externo e doutrina para a aniquilação do inimigo. Assim, sua utilização em âmbito interno pode gerar paralelamente aumento da violência do Estado e perda da capacidade das forças militares em exercerem sua função tradicional (SAINT-PIERRE, 2011).

A perspectiva da segurança multidimensional não foi totalmente aceita pelos países do sul do continente. As singularidades de alguns países da América do Sul no âmbito de tais reuniões foi gerando uma identidade comum entre os mesmos, o que ajuda a explicar a decisão de criar o CDS (SAINT-PIERRE, 2011, p. 418). Como exposto no capítulo anterior, os governos de Lula e Kirchner assumiram uma postura mais soberanista e percebiam com maior desconfiança o papel dos EUA na região. Nesse contexto, a narrativa da multidimensionalidade da segurança e da “Guerra ao Terror”, quando aplicada ao contexto sul-americano, não encontrou aceitação por parte dos governos de ambos⁵³, de maneira semelhante ao que ocorria na maioria dos outros países da região, com a importante exceção da Colômbia.

A criação da Unasul e do CDS, além de estar relacionada com a formulação de uma posição conjunta frente aos Estados Unidos, tem conexão também com a instabilidade regional no período analisado, em escala intra-estatal e bilateral, ligada a um reavivamento de tensões fronteiriças e de certo nacionalismo territorial. O período esteve marcado por conflitos sócio-políticos no Equador e na Bolívia, assim como por tensões bilaterais entre Venezuela e Colômbia. Os desentendimentos entre os dois países andinos relaciona-se com a presença dos Estados Unidos na região, entendida como necessária pela Colômbia e como uma ameaça principalmente pela Venezuela.

Considerando esse contexto internacional e regional, o presente capítulo visa analisar a posição dos governos de Lula, de Néstor Kirchner e de Cristina Kichner na construção da Unasul e do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) e frente às principais crises no espaço sul-americano com vistas a entender o significado que ambos atribuíram ao regionalismo no campo da Defesa e da Segurança Internacional. O capítulo está dividido em quatro tópicos, no primeiro é analisada a posição de ambos os governos no que se refere ao regionalismo de maneira geral, argumentando que nos primeiros anos de tais administrações houve uma posição hesitante da Argentina no que se refere ao projeto brasileiro de ampliação do regionalismo para o âmbito sul-americano. No segundo tópico analisa-se a posição dos dois países na negociação e consolidação do CDS, e no terceiro, o foco recai sobre a atuação de ambos frente às crises

⁵³ O Brasil resistiu, em âmbito hemisférico, à noção de uma agenda comum de segurança aos países do continente americano. Contudo, no plano doméstico, a utilização das Forças Armadas em âmbito de segurança pública intensificou-se durante o segundo governo Lula.

regionais do período. O quarto e último tópico retoma os aspectos mais importantes, realizando considerações mais gerais e conclusivas sobre a atuação de Argentina e Brasil na América do Sul, com foco no período de 2003 a 2010.

4.1 A expansão do regionalismo para a América do Sul: liderança brasileira e diferenças de concepção

Com as eleições de Lula e Kirchner, houve convergência entre Argentina e Brasil na percepção comum sobre a necessidade de reavaliar certos aspectos do modelo de integração regional, gerando a expectativa de maior entendimento bilateral. Argentina e Brasil consideravam importante dotar o Mercosul de um caráter mais político e transformá-lo em um elemento para a negociação e dissuasão. De acordo com Néstor Kirchner, “o Mercosul e a integração latino-americana, devem ser parte de um verdadeiro projeto político regional”⁵⁴ (2003a, tradução nossa) e a cooperação regional envolveria “o debate para reformular as relações entre o Estado, a sociedade e o mercado”⁵⁵ (2003b, tradução nossa). Já para Lula, “a unidade do Mercosul e da América do Sul nos permitirá retomar o crescimento, combater as desigualdades, promover a inclusão, aprofundar a democracia e garantir nossa presença soberana no mundo” (2003b). Ambos os governos definiram a cooperação regional como meio para aumentar o poder no sistema internacional, além de buscarem uma conexão entre as reformas domésticas e a maneira de se definir o projeto cooperativo, procurando repensar o caráter de regionalismo aberto da década anterior. Tal postura seria expressa de maneira clara com o *Consenso de Buenos Aires*, assinado em outubro de 2003 por Lula e Kirchner, e que pretendia dotar o bloco de um caráter mais político e social (SILVA; KIRCHNER, 2003). Nesse sentido, é significativo destacar também o simbolismo da nomeação do documento, feita em contraposição ao *Consenso de Washington*.

No entanto, existiam significativas diferenças entre ambos os governos, expressas desde a primeira Cúpula do Mercosul, quando Lula deixou claro que a prioridade brasileira seria o alargamento da área de cooperação, argumentando que “o Mercosul precisa ter a dimensão de toda a América do Sul” (SILVA, 2003b). Por sua vez, Néstor Kirchner focou na integração pelo Mercosul, defendeu a necessidade de maior institucionalização e incorporação das normas do bloco aos ordenamentos jurídicos internos (KIRCHNER, 2003b). Assim, Argentina e Brasil concordavam em fomentar um regionalismo de caráter mais político, porém discordavam no

⁵⁴ Originalmente: “*el MERCOSUR y la integración latinoamericana, deben ser parte de un verdadero proyecto político regional*”.

⁵⁵ Originalmente: “*el debate para reformular las relaciones entre el Estado, la sociedad y el mercado*”.

recorte geográfico, pois o primeiro buscava impulsionar um bloco a partir da região sul-americana. Como sinalizado pelo discurso de Lula, a Política Externa brasileira foi marcada durante seu governo por um intento de consolidar modificações no espaço de cooperação regional, criando instituições que abrangessem não apenas o Cone Sul, mas todo o subcontinente sul-americano.

Essa proposta não representou uma novidade, pois Fernando Henrique Cardoso já havia convocado reuniões de Presidentes Sul-americanos, como mencionado anteriormente, nas quais os presidentes discutiram diferentes temas, tendo sido identificadas cinco áreas principais para a cooperação: democracia; comércio; infra-estrutura de integração; drogas ilícitas e delitos conexos; informação, conhecimento e tecnologia (COMUNICADO DE BRASÍLIA, 2000). Entre os projetos discutidos, destaca-se a Iniciativa para a Integração Regional Sul-americana (IIRSA) e a busca de convergência entre a Comunidade Andina de Nações (CAN) e o Mercosul (SANAHUJA, 2012, p. 35). Em tais reuniões, o tema da Defesa não estava presente, mas sim a temática do combate ao narcotráfico e a iniciativa de promover uma zona de paz sul-americana, que se consolidou com a Declaração da América do Sul como Zona de Paz, no dia 27 de julho de 2002 em Guayaquil, Equador.

Durante o governo Lula, o Brasil continuou a conceder prioridade ao projeto de construir um espaço geopolítico sul-americano e empreendeu esforços para a assinatura de um acordo de livre-comércio que envolvesse toda a América do Sul e pudesse ser a base para um bloco regional. Tal iniciativa concretizou-se com a Declaração de Cuzco, de 2004, que instituía a Comunidade Sul-americana de Nações (CASA). Esse projeto foi essencialmente brasileiro e não foi pensado de maneira conjunta com a Argentina. Em capítulo de livro de memórias publicado em 2013, Celso Amorim relata que as negociações para promover a área de livre comércio na América do Sul foram lideradas pelo Brasil e não há menções à articulação com a Argentina (AMORIM, 2014, p. 123-140), mostrando a existência de certo unilateralismo brasileiro. A busca de liderança individual no projeto sul-americano não foi bem aceita pela Argentina, pois na visão deste país, conforme Cortes e Creus, a posição brasileira não seria coerente com o *status* de aliados estratégicos (CORTES; CREUS, 2010, p. 376).

O apoio argentino a tal processo foi hesitante, sendo que Néstor Kirchner defendia que era necessário maior aprofundamento do Mercosul e apenas posteriormente a expansão do regionalismo (CORTEUS; CREUS, 2010; INSTITUTO DE RELACIONES INTERNACIONALES, 2006). Para exemplificar a existência de certas diferenças entre Argentina e Brasil, pode-se citar que Kirchner, assim como os presidentes de Paraguai e Uruguai, não compareceu à III Reunião de Presidentes da América do Sul, na qual foi instituída

a CASA (OBSERVATÓRIO DE POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA, 2004b). Embora o presidente argentino tenha alegado problemas de saúde, a situação causou certo desconforto⁵⁶ e sinalizou a falta de prioridade que era atribuída pelo governo argentino ao projeto brasileiro. Ademais, a ausência dos outros presidentes de países do Mercosul mostrou que o projeto brasileiro era frágil, pois carecia de apoio político dos vizinhos.

Apesar da criação da CASA em 2004, a integração regional em âmbito sul-americano apenas consolidou-se após algumas modificações no projeto original. Durante os anos de 2005 e 2006, os presidentes de Brasil, Argentina e Venezuela reuniram-se para discutir a temática da integração regional e firmaram uma aliança estratégica (OBSERVATÓRIO DE POLÍTICA EXTERNA, 2005) (BRASIL, 2007). Portanto, apesar da hesitação inicial argentina, havia vontade política de promover a cooperação regional. A integração regional em âmbito sul-americano consolidou-se após algumas modificações no projeto original e a incorporação de perspectivas e projetos de outros países. Em 2005, os presidentes da Venezuela, Hugo Chávez, e do Uruguai, Tabaré Vazquez, enviaram uma carta aos demais países da região argumentando sobre a necessidade de pensar e planejar a cooperação regional. Em dezembro daquele ano foi criada a Comissão Estratégica de Reflexão sobre o processo de Integração Sul-americano, que se reuniu cinco vezes com a intenção de discutir o modelo de regionalismo e contou com representantes pessoais dos presidentes de todos os países sul-americanos (UNASUR, 2006) No caso de Argentina e Brasil, foram escolhidas personalidades de importante peso político: Marco Aurélio Garcia e Cristina Fernández Kirchner.

A Comissão de Reflexão divulgou no final de 2006 um informe com recomendações sobre os aspectos que a instituição regional deveria assumir, entre os quais a noção de flexibilidade e a ênfase na soberania, assim como a concepção de que o regionalismo deveria basear-se na construção de uma identidade própria. Ademais, no documento é afirmado que a integração não deve se constituir unicamente a partir do âmbito comercial e é apontado que a mesma deve contribuir para “nossos projetos nacionais de desenvolvimento” (UNASUR, 2006, tradução nossa) e tornar-se “uma alternativa à globalização que aprofunda as assimetrias” (UNASUL, 2006, tradução nossa).

Durante o ano de 2007, os países da região reuniram-se para formular o Tratado Constitutivo da instituição regional, a partir dos princípios apresentados pela Comissão e com base em duas propostas: uma apresentada pelo Brasil e outra pelo Chile (UNASUR, 2007).

⁵⁶Ver, por exemplo: LA NACIÓN. **LA ARGENTINA SIGUE CON CAUTELA LA UNIDAD REGIONAL: En Cuzco se cristalizó la apuesta de Brasil por el liderazgo.** Buenos Aires, 10 dez. 2004. Disponível em: <<http://www.lanacion.com.ar/661857-la-argentina-sigue-con-cautela-la-unidad-regional>>.

Naquele ano, durante a I Cúpula Energética Sul-Americana em 17 de abril de 2007, os países acordaram em mudar o nome, de Comunidade Sul-americana de Nações (CASA) para União Sul-americana de Nações (UNASUL), o que é relevante e simbólico, tendo em vista que essa era uma demanda venezuelana aceita pelo Brasil (AMORIM, 2014, p. 136). Portanto, diferentemente do início do processo de expansão do regionalismo para a América do Sul, quando a liderança brasileira era mais clara, a construção da Unasul parece ter significado também a incorporação de aspectos da agenda venezuelana (SANAHUJA, 2012, p.56).

Albuquerque (2013) considera que após a construção da CASA houve um declínio da liderança brasileira na região e que a agenda bolivariana ganhou mais espaço e certa supremacia com relação à brasileira, destacando também a maior aproximação entre Argentina e Venezuela. Já Paulo Roberto de Almeida entende a Unasul como uma proposta chavista (2012, p. 100). No entanto, essa argumentação contém importantes fragilidades, tendo em vista que o próprio recorte da integração em âmbito sul-americano foi uma proposta brasileira e a Venezuela já liderava seu próprio mecanismo de integração – a Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América (ALBA) – de caráter explicitamente anti-imperialista e também mais voltada aos países do Caribe.

Assim, apesar de a Venezuela ter ganho maior voz nas instituições regionais impulsionadas pelo Brasil, não se pode defender uma primazia de seu projeto e percebe-se a posição brasileira em conter ou amenizar iniciativas de Chávez, tornando-as menos ambiciosas. No caso da proposta de instituir um Banco do Sul, por exemplo, a noção chavista de constituir uma alternativa ao Fundo Monetário Internacional (FMI) não se institucionalizou e a proposta foi reformulada pelo Brasil e outros países que não visavam um rompimento com as instituições de Bretton Woods (SANAHUJA, 2012, p. 46). Nesse sentido, Pedroso (2014) defende que durante a década de 2000, apesar de existir certa competição entre os projetos de Chávez e Lula para a região, houve predomínio da posição brasileira. Portanto, não se pode pensar a Unasul como um projeto exclusivamente brasileiro, mas tampouco como um projeto chavista, o que, na perspectiva de Diamint, seria benéfico por desvincular o processo de integração de um único ator. De acordo com a autora, “a Unasul, que respondia à política externa do Brasil foi se acomodando gradualmente ao jogo múltiplo dos doze países que a conformam” (DIAMINT, R., 2013, p. 64, tradução nossa).

Na concepção de Celso Amorim, chanceler brasileiro em 2004, embora a concertação política fosse importante, o comércio também possuía um papel central e os dois aspectos não podiam estar desvinculados (AMORIM, 2014, p.135). Contudo, no Tratado Constitutivo da Unasul, há prioridade aos temas políticos e o comércio não é um tema de destaque. Nesse ponto,

pode-se destacar também as dificuldades nas relações comerciais entre Argentina e Brasil presentes no período dos governos Lula e Kirchner e que podem ter influenciado no caráter mais político tomado pela Unasul. Durante o governo Néstor Kirchner, a Argentina adotou uma política econômico-comercial mais protecionista e priorizou a defesa da indústria nacional, o que levou a um esvaziamento do Mercosul em seu aspecto comercial. Nesse período, a agenda de abertura comercial do bloco diminuiu e a gestão de contenciosos comerciais tomou um aspecto central (VEIGA; RIOS, 2013). No período, a Argentina demandava uma política de articulação da política industrial, que não encontrou aceitação no Brasil e não foi colocada em prática (MIRANDA, 2009, p. 172).

Com as modificações que ocorreram a partir da criação da Comissão de Reflexão, a Argentina engajou-se no processo de cooperação que se consolidou com a assinatura do Tratado da Unasul em 2008. A concepção de regionalismo presente no Tratado Constitutivo da Unasul apresenta similitudes com a argumentação argentina, tendo em vista a conexão entre regionalismo, autonomia e desenvolvimento, presente no Tratado Constitutivo do bloco regional (UNASUL, 2008a) e que é convergente ao discurso argentino. A partir da criação da Unasul, a atuação da Argentina foi mais forte, sendo importante destacar o papel de Néstor Kirchner como primeiro Secretário-Geral do bloco. Portanto, apesar das diferenças de concepção e projeto presente nos primeiros anos de governo, houve aceitação da Argentina a projetos concebidos pelo Brasil, embora em um contexto no qual a liderança brasileira havia sido mitigada e a incorporação de outras agendas havia se processado. Com a superação dos desencontros iniciais, foi possível a criação de novas instituições que refletiam a convergência das posições argentina e brasileira no que se refere à percepção do sistema internacional como impondo constrangimentos aos países em desenvolvimento.

A configuração institucional adotada pelo Tratado Constitutivo da Unasul reflete a incorporação das diversas agendas, assim como a existência de importantes especificidades nacionais e diferenças nos modelos de desenvolvimento dos países da América do Sul. A estratégia de inserção internacional e o questionamento de aspectos do neoliberalismo, que marcaram os governos de Lula e Kirchner, não eram uma característica homogênea, pois existiam países, como Chile, Colômbia e Peru, que adotavam estratégias de desenvolvimento e inserção internacional baseadas principalmente na aproximação com os países do centro e na abertura comercial. Havia também outros países, especialmente a Venezuela, que adotava uma retórica anti-imperialista e anti-capitalista, afastando-se da postura mais moderada de Argentina e Brasil. Essa situação levou a estratégia de se buscar a identificação de denominadores mínimos comuns e criar consensos amplos (COMINI; FRENKEL, 2014).

Assim, em vista de tais diferenças de concepção, a Unasul apresentou como característica uma firme defesa do princípio de soberania nacional. O Tratado constitutivo do órgão define como princípios o “irrestrito respeito à soberania, integridade e inviolabilidade territorial dos Estados” (UNASUL, 2008a) e como objetivo “construir, de maneira participativa e consensual, um espaço de integração e união nos âmbitos cultural, social, econômico e político [...] no marco do **fortalecimento da soberania e independência** dos Estados” (UNASUL, 2008a, grifo nosso). Em vista disso, ao contrário do Mercosul, a estrutura institucional da Unasul não tem a perspectiva de cessão de soberania, mesmo a longo prazo (VIGEVANI; RAMANZINI, 2014, p. 541). Ademais, a configuração do bloco terminou por constituir um organismo baseado principalmente na figura do poder Executivo e na tomada de decisões através de Cúpulas, o que o tornou fortemente dependente da vontade política (COMINI, FRENKEL, 2014; DIAMINT, 2013, p. 67). Nesse contexto, o bloco tornou-se significativamente suscetível a transformações estruturais ou perda de dinamismo frente a mudanças de governo.

A estrutura da Unasul como um órgão flexível e baseado na noção tradicional de soberania encontra similitudes com o padrão da Política Exterior brasileira para a região. De acordo com Vigevani e Ramanzini (2014) e Pinheiro (2000), desde a constituição do Mercosul, o Brasil prezou por modelos intergovernamentais, pela manutenção de graus de autonomia no que se refere às instituições regionais e por modelos que não dificultem a projeção global brasileira. A existência de certo receio ao aprofundamento da integração também se manifestava na demanda por ampliar o Mercosul, que ganhava destaque em relação ao aprofundamento institucional. Dessa forma, a construção da Unasul como um mecanismo baseado fortemente no intergovernamentalismo e na manutenção da soberania nacional corresponde também a um desenho brasileiro (DIAMINT, 2013, p. 64; SANAHUJA, 2012, p.60).

4.2 A construção do Conselho de Defesa Sul-americano: convergências e divergências entre Argentina e Brasil

Entre as características da Unasul, uma questão que se sobressai refere-se à cooperação em Defesa, presente a partir da criação do CDS em seu âmbito. A discussão institucionalizada de questões de defesa nacional por parte dos países sul-americanos representa uma importante novidade na região, tendo em vista que até então tal tema era discutido multilateralmente apenas a partir dos órgãos pan-americanos, como a Comissão de Segurança Hemisférica da OEA e as Conferências de Ministros de Defesa das Américas (CMDAs) (MEDEIROS, 2010). A criação do CDS não significou uma ruptura, pois a cooperação sub-regional em Defesa ocorre de maneira concomitante às iniciativas hemisféricas. Contudo, ao propor a formação de uma

instituição que exclui os EUA e procura consolidar uma identidade estratégica própria, o CDS tem relação a um projeto de autonomia, realizado de maneira cautelosa, de forma a não causar divergências e tensões no relacionamento entre a América do Sul e o país do Norte. O Estatuto do CDS não incorporou os conceitos produzidos no nível hemisférico, como o alargamento da concepção de Segurança pela noção de multidimensionalidade e de “novas ameaças” e buscou separar as agendas de Defesa e Segurança (SAINT-PIERRE, 2011).

A negociação do CDS foi impulsionada pelo Brasil, a partir da concepção de que as instituições sem a presença dos EUA são um instrumento para aumentar o poder de negociação nos âmbitos hemisféricos. Tal perspectiva expressou-se em discurso do então ministro da Defesa, Nelson Jobim⁵⁷, o qual durante palestra em Washington, declarou que a maior razão do Conselho seria possibilitar que a região pudesse ter um fórum para discutir posições e expressar-se com uma só voz (JOBIM, 2008a). A constituição de um organismo de Defesa relacionava-se com a busca de aumentar o poder da região no cenário internacional e ampliar os graus de autonomia regional. Como exposto por Lula na reunião em que foi assinado o Tratado constitutivo da Unasul, “uma América do Sul unida mexerá com o tabuleiro do poder no mundo, não em benefício de um ou de outro dos nossos países, mas em benefício de todos” (SILVA, 2008).

Apesar da novidade representada pelo CDS ao promover cooperação multilateral em defesa no espaço geográfico sul-americano, existem significativos antecedentes, principalmente de cooperação bilateral e no que se refere aos países do Cone-Sul. Como apontado no primeiro capítulo, o processo de aproximação entre Argentina e Brasil ocorreu conectado a realização de operações militares conjuntas⁵⁸ e a um processo de promoção de transparência nuclear. No caso das relações entre Argentina e Chile, também houve importantes avanços, entre os quais a realização de operações militares conjuntas, a promoção de medidas de transparência em gastos militares, além da criação em 2006 de uma força binacional denominada *Cruz del Sur*. Essa é destinada a missões de paz e a função de Estado-Maior é rotativa, sendo que cada país a exerce por um ano. Apesar de ainda não ter sido empregada, a construção de tal mecanismo mostra a profundidade que alcançou a cooperação em Defesa entre

⁵⁷ Nelson Jobim foi uma figura importante na ampliação da condução política da Defesa e consolidação do ministério da Defesa brasileiro. Contudo, o ministro, que vinha dos quadros do PMDB alinhados ao PT, tinha uma posição diferente da tradicional do PT no que se refere à relação com os militares, pois entendia que não deveria haver julgamento dos militares pelos delitos aos Direitos Humanos cometidos durante a ditadura ou revisão da lei de anistia. O ministro também não era contrário à atuação das Forças Armadas em operações de garantia da lei e da ordem, que se tornaram mais comuns durante o segundo governo Lula (LIMA, 2015).

⁵⁸ Entre as operações militares conjuntas desenvolvidas por Brasil e Argentina, pode-se citar: Operação Fraternal (realizada desde 2008), Operação ARAEX (iniciada em 1993), Operação ACRUX (com a participação de Bolívia, Paraguai e Uruguai) e Operação Guarani (2014).

Argentina e Chile, nesse aspecto, compartivamente mais avançada em relação ao Brasil.

O Brasil não foi o primeiro país a incitar que a cooperação em Defesa fosse institucionalizada, pois, como já mencionado, durante a década de 1990, a Argentina propunha a criação de um órgão sobre o tema no âmbito do Cone Sul (MEDEIROS, 2010). A proposta argentina baseava-se na noção de segurança cooperativa, com o objetivo de promover transparência e gerar confiança mútua, e privilegiava o espaço do Cone Sul, a partir do Mercosul ampliado, ao contrário do CDS, que engloba os doze países da América do Sul (VITELLI, 2014, p. 215). Na Argentina, o objetivo de diminuir a autonomia institucional das Forças Armadas e instaurar o controle político sobre as mesmas foi relacionado à promoção de confiança e cooperação regional, que significaram a dissolução das hipóteses de conflitos com os vizinhos (VITELLI, 2014). A posição argentina é influenciada por sua legislação interna, que separa claramente as noções de defesa nacional e segurança interna e define como missão das Forças Armadas a atuação contra ameaças militares externas clássicas⁵⁹. No caso brasileiro, a situação é mais ambígua, tendo em vista que a Constituição define que as Forças Armadas destinam-se à defesa da Pátria, à proteção dos poderes constitucionais e à garantia da lei e da ordem, o que abriu uma brecha para o seu emprego interno de maneira episódica⁶⁰.

No início do governo Lula, o Brasil primava pela cooperação em Defesa de maneira mais informal e *ad-hoc*, principalmente no âmbito bilateral e com a realização de operações militares conjuntas, intercâmbio acadêmico e busca de cooperação na produção de material de Defesa (SAINT-PIERRE, 2009, p. 13). No entanto, a institucionalização era entendida de maneira positiva por alguns países da região. Em 2004, quando os Ministros de Defesa de Brasil, Argentina, Bolívia, Chile, Uruguai e Paraguai reuniram-se para concertar posições em vistas da IV Conferência de Ministros da Defesa das Américas, a Argentina voltou a defender sua posição dos anos 1990 e incitou a maior institucionalização, propondo a criação de uma

⁵⁹A normatização do tema na Argentina ocorreu a partir da Lei de Defesa Nacional, de 1988, e de sua regulamentação, em 2006, a qual define que “*Las Fuerzas Armadas, instrumento militar de la defensa nacional, serán empleadas ante agresiones de origen externo perpetradas por fuerzas armadas pertenecientes a otro/ Estado/s, sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley N° 24.059 de Seguridad Interior y en la Ley N° 24.948 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas [...] Se entenderá como "agresión de origen externo" el uso de la fuerza armada por un Estado contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de nuestro país, o en cualquier otra forma que sea incompatible con la Carta de las Naciones Unidas*” (ARGENTINA, 2006).

⁶⁰Essa situação é representada pelo artigo 142 da Constituição brasileira que define que as Forças Armadas destinam-se “à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem” (BRASIL, 1988). O artigo foi regulamentado pela Lei Complementar de 1999, atualizada em 2004 e 2010, e que determina que os meios militares podem ser utilizados na garantia da lei e da ordem a partir de decisão presidencial, de forma episódica, quando os meios de segurança pública forem esgotados e sua insuficiência for formalmente reconhecida. A Lei ainda define como funções subsidiárias das Forças Armadas o patrulhamento e como função subsidiária do Exército e da Aeronáutica apoiar logisticamente, quando necessário, os órgãos federais na repressão à delitos de repercussão nacional e internacional (BRASIL, 1999).

secretaria sobre o tema no Mercosul, contudo, não encontrou respaldo na posição dos vizinhos (OBSERVATÓRIO DE POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA, 2004a). A Venezuela tinha seu próprio ponto de vista sobre a cooperação em Defesa e o país propôs a formação de uma aliança militar, que seria denominada Organização do Tratado do Atlântico Sul (OTAS) durante visita ao Brasil no dia 15 de setembro de 2004 (OBSERVATÓRIO CONE SUL DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS - INFORME BRASIL, 2004). O Chile também defendia a necessidade de maior institucionalização, o que foi demandado ao Brasil por meio do Grupo de Trabalho Bilateral de Defesa Brasil-Chile em novembro de 2005 (CHILE, 2009, p. 51).

No âmbito da CASA, a Colômbia convocou em 2006 a primeira reunião de Ministros da Defesa. Na agenda proposta pela Colômbia, temas como narcotráfico e combate ao terrorismo eram centrais (PRIMERA..., 2006) e, no documento final da reunião, apesar de uma amenização da posição colombiana, havia menções a temas que não se referem aos clássicos da Defesa e designação do narcotráfico e do terrorismo como ameaças, embora reconhecendo a soberania e as diferenças de legislação para lidar com tais temas (COMUNIDAD SUDAMERICANA DE NACIONES, 2006). No caso da Argentina, o documento final foi assinado pelo embaixador do país na Colômbia, o que mostra a falta de prioridade e o baixo perfil adotado, podendo denotar inclusive certa resistência, o que é compatível com a posição do país de separar juridicamente Defesa e Segurança.

A cooperação em Defesa foi destacada como um âmbito importante no informe da Comissão Estratégica de Reflexão para a Integração Sul-americana e foi objeto de reunião trilateral entre Argentina, Brasil e Venezuela, ocorrida em janeiro de 2006, embora não houvesse definição clara do formato a ser adotado (MEDEIROS, 2010). A negociação do CDS, no ano de 2008 e já no âmbito da Unasul, partiu de iniciativa brasileira, denotando uma mudança na posição adotada pelo país. À diferença da Argentina, que primava por uma cooperação em Defesa por parte do Mercosul ampliado (VITELLI, 2014, p. 15; UGARTE, 2010), a proposta que se consolidou no âmbito da Unasul incluiu todos os países sul-americanos.

Como discutido no tópico anterior, a Argentina já havia demonstrado restrições ao alargamento da cooperação regional através da CASA. No caso da Defesa, a ampliação da cooperação para o âmbito sul-americano tem um peso importante, tendo em vista a discrepância das concepções de Defesa e Segurança, maior em nível sul-americano comparativamente ao âmbito do Cone-Sul (VITELLI, 2014, p. 215). Enquanto Argentina, Chile e o Uruguai definem como missão essencial de suas Forças Armadas a atuação contra ameaças externas clássicas, países como a Venezuela e a Colômbia possuem uma visão mais ampla sobre os meios militares.

Nesses países, as Forças Armadas são utilizadas ordinariamente em âmbito interno, sendo que no caso venezuelano houve relativa militarização do governo e da sociedade a partir da ideia de união cívico-militar e na Colômbia houve uma fusão entre a instituição militar e a policial (ABDUL-HAK, 2013).

O Brasil é um caso específico, pois embora as missões das Forças Armadas sejam definidas como predominantemente externas, o uso das mesmas em temas de segurança pública acentuou-se gradualmente e em especial durante o segundo governo Lula e a gestão de Jobim no ministério da Defesa. Embora José Viegas Filho e Waldir Pires, ministros da Defesa durante o primeiro governo Lula, houvessem posicionado-se de forma contrária às demandas de utilização interna das Forças Armadas, essa orientação ministerial sofreu inflexão com a gestão de Jobim, o qual entendia que não haveria maiores problemas na utilização militar em operações de Garantia da Lei e da Ordem, desde que houvesse um estatuto regulamentador (LIMA, 2015)⁶¹. A mudança pode-se notada principalmente após a ocupação do complexo de favelas da Penha-Alemão no Rio de Janeiro, em 2010, pelas Forças Armadas, que tinha como objetivo pacificar a região e posteriormente ceder lugar a unidades de polícia pacificadora.

A negociação do CDS foi iniciada pelo Brasil, que primeiramente coordenou alguns pontos com Argentina e Chile (CHILE, 2009, p. 57) e posteriormente promoveu um giro do Ministro da Defesa, Nelson Jobim, pela América do Sul, com o objetivo de promover a negociação de um conselho específico para tal tema. Contudo, antes de viajar aos países sul-americanos para a negociação do CDS, o ministro brasileiro foi aos Estados Unidos em 22 de março de 2008 visando explicar os objetivos da proposta de cooperação regional. Na ocasião, Jobim apresentou a proposta à Junta Interamericana de Defesa (JID), aos Secretários de Estado e de Defesa dos EUA e discursou no Centro de Estudos Estratégicos e Internacionais de Washington (CSIS) (CHILE, 2009, p. 57). Tal postura mostrou a intenção do Brasil de que o projeto não fosse visto como uma forma de antagonismo à potência do Norte, embora

⁶¹ Durante o período da presidência de Luís Inácio Lula da Silva, o governo do estado do Rio de Janeiro demandou a participação das Forças Armadas para auxiliar na manutenção da segurança pública, especialmente em regiões afetadas fortemente pelo narcotráfico. A resposta do ministério da Defesa – durante as gestões de Viegas e Pires – foi de se posicionar contrariamente a tal utilização das Forças Armadas e defender que a mesma só poderia ocorrer caso o governo estadual declarasse formalmente a insuficiência das forças de segurança pública. Apesar disso, a utilização militar em operações de Garantia da Lei e da Ordem continuou a ocorrer de maneira episódica. Tal orientação mudou com a gestão de Jobim, quando a utilização interna das Forças Armadas tornou-se mais extensiva, principalmente a partir da criação da força de pacificação nos Complexos Alemão-Penha, no Rio de Janeiro. O emprego das Forças Armadas em questões internas intensificou-se durante o governo de Dilma Rousseff, tendo sido utilizadas para a pacificação de regiões do Rio de Janeiro e no patrulhamento das fronteiras com os objetivos de reprimir o tráfico de drogas e armas (LIMA, 2015).

construísse um meio para aumentar graus de autonomia.

Em 15 de abril de 2008, o giro de Jobim pela América do Sul iniciou-se com uma visita à Venezuela e seguiu até 16 de maio, período em que o ministro brasileiro visitou onze países sul-americanos. As viagens de Jobim tiveram como resultado o apoio da maioria dos países da região ao Conselho, com a exceção de Colômbia e Peru que manifestaram uma posição mais cética e cautelosa. A Argentina foi o oitavo país visitado por Jobim e a presidente Cristina Kirchner e a ministra da Defesa, Nilda Garré foram favoráveis ao projeto brasileiro, mas também manifestaram resistências ao protagonismo brasileiro⁶². Ao apresentar a proposta aos países sul-americanos, o Brasil deixou o formato institucional do Conselho aberto à negociação, difundindo um projeto bastante amplo e em linhas gerais (SAINT-PIERRE, 2009, p. 15). No entanto, foi ressaltado que a proposta brasileira seria por um órgão no âmbito da Unasul e que objetivasse pela cooperação e discussão de temas de Defesa, através dos quais poderiam ser construídas posições comuns, e não pela formação de uma aliança militar ou um sistema de segurança coletivo em termos mais clássicos, rejeitando a institucionalização de um mecanismo similar à OTAN (CHILE, 2009, p. 59).

A proposta foi novamente apresentada pelo Brasil em 23 de maio de 2008, durante a reunião para a assinatura do Tratado Constitutivo da Unasul (UNASUL; 2008a). Naquele momento, não foi possível criar o Conselho, porém foi acordada a inclusão do intercâmbio de informações sobre temas de Defesa como um objetivo específico da Unasul e a criação de um Grupo de Trabalho para a discussão da temática. Tal situação deveu-se à existência de divergências entre os países e à resistência colombiana, que demandava o reconhecimento explícito das Forças Armadas Revolucionárias Colombianas (FARC) como uma ameaça terrorista à região (SAINT-PIERRE, 2009, p. 16).

As posições de Brasil e Colômbia sobre o tema divergiam, sendo que o Brasil priorizava uma agenda clara de cooperação em Defesa, separando tal questão da segurança pública, enquanto a Colômbia propunha a incorporação das “novas ameaças”. Em outras palavras, o projeto brasileiro para o CDS apresentava uma agenda sobre cooperação em Defesa e priorizava temas como a articulação de políticas, o intercâmbio acadêmico militar, a realização de exercícios conjuntos, a atuação coordenada em ações de paz e a integração das bases industriais de Defesa (JOBIM, 2010). Já a Colômbia pressionava para que o tema do combate ao narcotráfico e a menção ao terrorismo fossem incluídos no Estatuto do Conselho. Portanto, a conformação do CDS como um órgão que teria mandato para tratar de temas referentes apenas

⁶² De acordo com informação oral obtidas em entrevista concedida por Nelson Jobim à autora (2015).

a questões de Defesa, não incluindo as “novas ameaças”, não estava totalmente definida, considerando a diversidade de opiniões.

O Grupo de Trabalho que havia sido criado com o objetivo de discutir a formação do Conselho reuniu-se em quatro ocasiões diferentes. Nessa etapa da negociação, o Chile teve importante participação, tendo em vista que assumiu a coordenação do referido Grupo, em um momento em que também exercia a Secretaria Pró-Tempore da Unasul (CHILE, 2009). A Argentina, embora historicamente possuísse uma postura de primar pela cooperação em Defesa e já havia apresentado projetos para a institucionalização da mesma, adotou uma posição de baixo perfil durante as primeiras reuniões do Grupo de Trabalho⁶³. Na primeira reunião, em 22 e 23 de junho, o Brasil apresentou sua proposta que ressaltava o objetivo de construção de uma identidade sul-americana no campo da Defesa, embora respeitando as especificidades sub-regionais, o princípio de soberania e a autonomia de cada país. A proposta brasileira reconhecia a necessidade de respeitar as heterogeneidades e singularidades nacionais e sugeria que as decisões fossem juridicamente não vinculantes. Durante a primeira reunião do GT, os delegados sul-americanos acordaram em basear a instituição no princípio da gradualidade, buscar mínimos denominadores comuns e, no que se refere à separação entre Defesa e Segurança, trabalhar apenas com as questões que fossem convergentes aos doze países (CHILE, 2009).

No segundo encontro, em 22 e 23 de julho, a Colômbia manifestou interesse de integrar-se ao organismo, desde que as decisões fossem juridicamente não vinculantes e que a declaração de princípios do Conselho expressasse reconhecimento apenas às Forças Armadas constitucionais e rechaço aos grupos armados ilegais. Tal proposta colombiana gerou discussões que permearam a reunião seguinte, que ocorreu em 26 de agosto, e sofreu oposição principalmente por parte da Bolívia e da Venezuela, os quais entendiam que essa questão era conjuntural e específica à Colômbia e, portanto, não deveria ser parte da declaração de princípios. Na mesma reunião, a Venezuela propôs que a Unasul reconhecesse explicitamente a Quarta Frota dos Estados Unidos como uma ameaça à região, posição não aceita pelos outros países (CHILE, 2009, p. 79).

Os delegados sul-americanos voltaram a discutir a conformação do CDS de maneira informal às margens da VIII Conferência de Ministros da Defesa das Américas, que ocorreu em 4 de setembro, na cidade de Banff, Canadá. Nessa ocasião, é possível perceber uma mudança

⁶³ O baixo perfil argentino pode ser percebido pelo envio de representantes com pouca experiência para tais negociações e pela falta de posições mais enfáticas. Tal posição foi modificada e a Argentina começou a atuar de maneira mais forte nas negociações depois que os países sul-americanos acordaram que a nova instituição partiria da concepção de separar os temas de Defesa e Segurança pública, o que é compatível com o ordenamento legal do país e refere-se a uma crítica feita pelo governo argentino aos organismos hemisféricos.

na postura argentina, sendo que o país passou a atuar de maneira mais enfática e ativa e apresentou a proposta de criação de um Centro de Estudos Estratégicos (CEED) vinculado ao CDS, o que foi bem recebido pelos países vizinhos. Finalmente, na quarta reunião do GT, em 10 de dezembro, foi formulado um esboço de Tratado Constitutivo, que foi encaminhado aos presidentes sul-americanos.

O Tratado foi assinado em Reunião de Chefes de Estado da Unasul, que ocorreu na cidade brasileira de Costa do Saúpe em 16 de dezembro de 2008, instituindo o Conselho de Defesa Sul-americano (CHILE, 2009, p. 85). O órgão foi criado como instância de consulta, cooperação e coordenação em matéria de Defesa e entre os princípios apontados no Tratado destaca-se o respeito irrestrito à soberania e à não-intervenção e a noção de flexibilidade e gradualidade, baseados também no reconhecimento das especificidades nacionais (UNASUL, 2008b). A demanda colombiana, embora com modificações, foi incorporada ao texto final, que expressa como princípio a rejeição à “presença ou ação de grupos armados à margem da lei, que exerçam ou propiciem a violência qualquer seja a sua origem” (UNASUL, 2008b).

Os objetivos gerais aprovados foram a consolidação da América do Sul como Zona de Paz, a promoção de uma identidade estratégica em matéria de Defesa e a construção de consensos para fortalecer a cooperação regional em matéria de defesa (UNASUL, 2008b). A primeira reunião do CDS ocorreu em janeiro de 2009, quando se decidiu pela implementação de um Plano de Ação que abrangia quatro áreas: Políticas de Defesa; Cooperação Militar e Ações Humanitárias; Indústria e Tecnologia da Defesa e Formação e Capacitação. A partir de então, o CDS passou a funcionar por meio de tais planos e seus projetos foram divididos nas quatro áreas mencionadas.

No que se refere às posições de Argentina e Brasil nos primeiros anos do CDS, houve pontos de convergência e singularidades. Entre as convergências, pode-se destacar que ambos os ministros argumentavam que a cooperação seria necessária para lograr maior grau de autonomia frente às grandes potências (GARRÉ, 2008; JOBIM, 2008b). Como especificidades, destacam-se as diferenças das configurações nacionais da Defesa. Durante o segundo governo Lula, houve um movimento de ampliar a utilização das Forças Armadas em operações de garantia da lei e da ordem, principalmente a partir da presença das mesmas nas favelas do Rio de Janeiro. Essa posição encontrava respaldo na argumentação de Nelson Jobim, o qual entendia que, com a regulação apropriada, não haveria grandes problemas na atuação interna das Forças Armadas (LIMA, 2015). Já a Argentina manteve sua tradicional postura de separação entre Defesa e Segurança e a utilização dos militares permaneceu destinada exclusivamente às ameaças externas clássicas.

Outras especificidades podem ser exemplificadas pelos discursos dos ministros da Defesa, Nilda Garré e Nelson Jobim, em seminário realizado em Buenos Aires em novembro de 2008, semanas antes da criação do Conselho. Na ocasião, Jobim (2008b) enfatizou a questão da Indústria de Defesa, menos presente no discurso argentino, e o entendimento de que o fortalecimento do regionalismo levaria ao aumento das capacidades nacionais de produção de material de Defesa com incremento de tecnologia. No caso argentino, Garré (2008) argumentou que a cooperação seria necessária para promover a Defesa dos recursos naturais comuns à região e apresentou noção de “interesse regional”, pontos que se tornariam importantes no discurso argentino sobre o CDS nos anos seguintes⁶⁴.

A cooperação sul-americana foi incorporada aos documentos declaratórios de Defesa dos dois países. No caso brasileiro, na Estratégia Nacional de Defesa (END) o tema da integração sul-americana é articulado principalmente com a possibilidade que o regionalismo promova ganhos de escala e proporcione o desenvolvimento de uma Indústria de Defesa competitiva (BRASIL, 2008). No Livro Branco argentino, a Indústria de Defesa também é um ponto apresentado, embora com menor ênfase, e a Defesa dos recursos naturais sul-americanos é ressaltada como uma questão que envolve toda a região. De acordo com o documento

Os aquíferos Guarani e Alter do Chão, os gelos glaciais e a bacia amazônica, entre outros lugares, **constituem recursos estratégicos de toda a região** [...] as reservas de petróleo e gás comprovadas em vários países da América do Sul e os descobrimentos de hidrocarbonetos no litoral marítimo do Brasil e na região das Malvinas, agregam um elemento a mais de análise à problemática dos recursos naturais estratégicos com relação à defesa regional⁶⁵ (ARGENTINA, 2010, tradução nossa, grifo nosso).

Em tal passagem, é apresentada a noção de que a Defesa dos recursos naturais sul-americanos é uma questão que envolve a região como um todo. A referência às reservas de petróleo das Ilhas Malvinas é feita conjuntamente à menção sobre as reversas do pré-sal brasileiro, dando a entender que se trata de um conjunto, e que há necessidade de pensar de maneira compartilhada sobre a Defesa dos mesmos. Portanto, a Argentina mostra-se mais integrativa que o Brasil e o regionalismo é incorporado de maneira mais clara ao próprio planejamento estratégico. Nos documentos de Defesa do país, há um deslocamento da Defesa

⁶⁴ A ênfase na questão dos recursos naturais é notada, por exemplo, pela proposta de um seminário sobre Defesa e Recursos Naturais, que foi incorporada no Plano de Ação de 2013 do CDS e realizou-se na Argentina, a partir da iniciativa do Ministério de Defesa, em 9 e 10 de junho de 2014.

⁶⁵ Originalmente: “*los acuíferos Guarani y Alter do Chao, los hielos glaciales y la cuenca amazónica, entre otros lugares, **constituyen recursos estratégicos de toda la región** [...] las reservas de petróleo y gas comprobadas en varios países de Suramérica y los recientes descubrimientos de hidrocarburos en el litoral marítimo de Brasil y en la cuenca malvinense, agregan un elemento más de análisis a la problemática de los recursos naturales estratégicos en relación con la defensa regional*”

para o plano regional e a cooperação supera a concepção instrumental (LIMA; SOARES, 2013, p. 338).

As diferenças entre Argentina e Brasil, e a postura mais integrativa do país platino, relacionam-se, entre outros aspectos, com as situações internas. No caso do Brasil, o país, sendo o maior produtor de material de Defesa na América do Sul, poderia beneficiar-se do regionalismo se o mesmo levasse a aumento do mercado e ganhos de escala. Já no que se refere à Argentina, a Política de Defesa é marcada pela perda de capacidade das Forças Armadas e da Indústria de Defesa que ocorreu principalmente na década de 1990 e que não foi recuperada durante o governo de Néstor Kirchner (UGARTE, 2012). Tal situação contribui para o desenvolvimento da noção de que o regionalismo pode tornar-se um complemento à própria Defesa nacional. Embora haja diferenças de ênfase e de temáticas destacadas, as visões de ambos sobre a cooperação regional em Defesa mostram-se compatíveis, embora a Argentina tenha uma visão mais integrativa em comparação ao Brasil.

Após a criação do CDS, houve uma modificação inicial nas formas de atuação de Argentina e Brasil comparativamente ao período de negociação do órgão, sendo que o país platino passou a exercer uma postura de pró-atividade e a posição do Brasil tornou-se menos enfática. De acordo com Nelson Jobim (2015) as dificuldades na relação com a Argentina e as resistências do país ao protagonismo brasileiro foram as causas da adoção de uma posição mais discreta nos primeiros anos do Conselho. Por outro lado, pode-se ressaltar que o Conselho acabou por tomar uma configuração semelhante à concepção de Defesa existente na Argentina, com clara separação entre Defesa e Segurança e com a adoção de um modelo cooperativo. Ademais, a Argentina conseguiu projetar suas visões e interesses no órgão, o que pode ser percebido por seu protagonismo na criação do Centro de Estudos Estratégicos de Defesa (CEED) e também pela projeção da questão das Ilhas Malvinas, já que a Unasul tornou-se mais um órgão a apoiar a demanda Argentina.

A perda de protagonismo do Brasil pode ser explicada pelas fragilidades do Ministério da Defesa, o qual foi criado apenas em 1999 e que ainda é marcado pela predominância da concepção militar. Por outro lado, Nelson Jobim (2015) justifica a diminuição de liderança a partir do argumento de que a Argentina apresentava resistências e desconfianças ao protagonismo brasileiro e que, em decorrência disso, o Brasil conteve-se⁶⁶.

⁶⁶ De acordo com Saint-Pierre (2009), a iniciativa brasileira foi percebida pelos países sul-americanos, e pela diplomacia argentina, inicialmente como imperial e impositiva.

No primeiro Plano de Ação do CDS, em 2009, a Argentina comprometeu-se com seis projetos, enquanto o Brasil responsabilizou-se por apenas dois⁶⁷ (CHILE, 2009, p. 173-177). Apesar de poucas das iniciativas elencadas no plano terem sido cumpridas, a proposição de responsabilizar-se por diversos projetos já mostra uma mudança da postura argentina e a perda do protagonismo brasileiro. De acordo com informe de fevereiro de 2010 elaborado pela presidência pró-tempore do CDS, dos projetos do Plano de Ação 2009 que eram de responsabilidade argentina ou brasileira, apenas havia sido realizado de maneira completa até aquele momento o I Encontro Sul-americano de Estudos Estratégicos (I ESEE), de responsabilidade compartilhada pelos dois países e que ocorreu em novembro de 2009 no Rio de Janeiro (UNASUR, 2011).

No entanto, também houve avanços nas discussões sobre a proposta argentina de criação do CEED, feita durante o processo de negociação do CDS e que havia sido incorporada ao Plano de Ação de 2009. Na proposta de tratado constitutivo apresentada pela Argentina, o país sugeria como missão do centro de estudos a “geração e difusão de um pensamento geoestratégico em matéria de defesa autenticamente sul-americano e avançar na definição e identificação do interesse regional, concebido como a soma dos fatores de interesse nacional que são comuns aos países da Unasul⁶⁸” (ARGENTINA, 2009). Tais proposições foram incorporadas ao Estatuto do CEED, que finalmente foi assinado em 2010, e que possui sede em Buenos Aires.

No ano de 2009, as dificuldades para implementar o Plano de Ação refletiam a ambição e a amplitude dos projetos apresentados, que obstaculizavam sua concretização no curto prazo. Foram decorrentes também de problemas vinculados a tensões regionais que surgiram em razão de um acordo entre a Colômbia e os EUA que permitia a utilização de bases militares do país sul-americano pelo país do Norte, o que gerou desconfianças nos vizinhos. Tal situação foi respondida pela realização de uma reunião extraordinária do CDS na qual os países-membro acordaram a adoção de Medidas de Fomento à Confiança Mútua (MFCM). Entre essas, destaca-se a proposta de formulação de uma metodologia comum de gastos de Defesa, a qual foi incorporada ao Plano de Ação seguinte, que se referia aos anos de 2010 e 2011.

Essa iniciativa ficou sob a responsabilidade do Chile, que deveria desenvolvê-la em conjunto com a Argentina e o Equador, e foi concluída em 10 de maio de 2012, quando o CEED

⁶⁷Nos anexos, há uma relação com os projetos do CDS sob responsabilidade brasileira e argentina, elaborada a partir dos planos de ação.

⁶⁸Originalmente: “*generación y difusión de un pensamiento geoestratégico en materia de defensa auténticamente sudamericano*” e “*avanzar en la definición e identificación del interés regional, concebido éste como la sumatoria de los factores del interés nacional que son comunes a los países de UNASUR*”.

apresentou em Quito o Registro Sul-americano de Gastos de Defesa. Ao analisar tal projeto, Silva (2014) encontra semelhanças entre a metodologia sul-americana e o histórico de cooperação bilateral entre Chile e Argentina, países que haviam construído, com o apoio da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), uma metodologia bilateral para medir gastos em Defesa implementada entre os anos de 1999 a 2001. Assim, percebe-se que as concepções e a experiência de tais países, adquirida por meio de sua cooperação bilateral é um importante subsídio para que os mesmos possam atuar de maneira pró-ativa no órgão sul-americano. A ausência do Brasil no desenvolvimento da metodologia para medir de maneira padronizada os gastos de Defesa é um aspecto relevante e mostra a perda de iniciativa do país no Conselho de Defesa Sul-americano.

No Plano de Ação 2010-2011 ainda houve importante diferença entre o comprometimento argentino e brasileiro no que se refere aos projetos do CDS, sendo que o Brasil responsabilizou-se por quatro iniciativas e a Argentina por oito. Nesse período, novamente, houve importante dificuldade de implementação dos projetos e a liderança do Brasil não pode ser percebida. Entre os projetos que a Argentina se comprometeu e que chegaram a ocorrer, pode-se destacar um exercício regional conjunto para a manutenção da paz, que teve continuidade nos anos posteriores (ARGENTINA, 2011; UNASUR, 2012). No caso do Brasil, o país propôs e realizou um curso sobre Defesa Sul-americana na Escola Superior de Guerra (ESG), o que teria continuidade nos anos seguintes. Posteriormente, a Argentina engajou-se na realização de cursos para a formação de civis em Defesa, os quais também foram incorporados aos Planos de Ação do CDS (UNASUR, 2012).

Nos Planos de Ação seguintes, a diferença de participação de Argentina e Brasil diminuiu e ambos passaram a ter uma atuação mais balanceada. Entre os projetos mais significativos que ocorreram nos anos posteriores, destaca-se as propostas de desenvolvimento e fabricação regional de avião de treinamento básico, cujo projeto foi aprovado em 2012, de um sistema de veículos aéreos não-tripulados (VANT), aprovado em 2013, assim como da criação da Escola Sul-americana de Defesa (ESUDE), aprovada em 2013. No que se refere aos três projetos mencionados, houve um compartilhamento de liderança entre Argentina e Brasil, sendo que ambos participam dos projetos como responsáveis ou co-responsáveis.

No que se refere aos projetos no campo de Indústria de Defesa, o avião de treinamento, denominado de Unasur I, ficou sob responsabilidade da Argentina e co-responsabilidade de Brasil, Chile, Equador, Peru e Venezuela. Houve avanços na produção do mesmo, porém há importantes empecilhos ao projeto, sendo o principal a existência de sobreposição entre o projeto regional e as iniciativas nacionais. Alguns países, como Brasil, Bolívia, Chile,

Colômbia, Equador e Peru decidiram renovar suas frotas de aviões de treinamento através da compra de materiais produzidos nacionalmente ou em parceria com parceiros extra-regionais (ZAGUE, 2015, p. 7). O Brasil, apesar de ter se comprometido com parte do financiamento da produção da aeronave, não adquirirá o produto, que foi encomendado apenas por Venezuela, Equador e Argentina (ZAGUE, 2015, p. 7). Ademais, apesar de inicialmente ter sido definido que todos os países participariam da produção, posteriormente, apenas Venezuela, Equador, Argentina e Brasil participam e a falta de compradores é um impedimento para que o avião torne-se o treinador padrão dos países sul-americanos, assim como pode inviabilizá-lo economicamente (ZAGUE, 2015, p. 15). Já o projeto de construção de um sistema de veículos aéros não tripulados tem avançado na definição dos detalhes técnicos e conta com a participação de todos os países da Unasul (ZAGUE, 2015, p. 8), embora o desenvolvimento do projeto ainda esteja em fase inicial.

A Escola Sul-americana de Defesa (ESDUDE), cuja criação ficou sob responsabilidade de Brasil, Argentina e Equador foi inaugurada em abril de 2015. No entanto, na configuração final da ESUDE foi adotado um modelo flexível, no qual os cursos são ofertados pelos Estados participantes e não pela secretaria da Escola, a qual tem a função de aprovar e supervisionar os cursos, mas não de oferecê-los. Portanto, o formato é descentralizado e diferente do clássico de uma instituição escolar assemelhando-se mais a uma rede de projetos e cursos. De acordo com o Estatuto da Esude, tal formatação visa a garantir a pluralidade de visões e experiências nacionais⁶⁹ (UNASUR, 2014). Portanto, apesar da criação da Esude ser um importante avanço do CDS, também mostra suas limitações, considerando a escolha final de um organismo descentralizado, flexível e que pouca semelhança resguarda com um formato tradicional de escola.

Diante do argumentado até o momento, entendemos que o desenvolvimento do CDS, em seus primeiros anos, foi, como previa seu Estatuto, ambicioso nos projetos, mas gradual e flexível em sua implementação. Os avanços foram ambíguos, como demonstra a questão da Escola, e a construção de uma visão conjunta ainda está longe de concretizar-se. Embora tenham ocorridos progressos na cooperação em Defesa, a dimensão nacional possui um peso importante e sobrepõe-se à dimensão regional, sendo que cada país busca promover suas

⁶⁹ A partir de conversa informal com representantes brasileiros do Grupo de Trabalho para a criação da Esude, entende-se que a escolha por um formato descentralizado da escola deveu-se a à falta de comprometimento dos países com o financiamento do organismo e à diferenças nas concepções e visões nacionais, assim como à dificuldade de se pensar em organismos que pudessem vir a amenizar a noção tradicional de soberania. Dessa forma, a Esude não é necessariamente caracterizada pela univocidade, mas cada país tem a oportunidade de apresentar suas próprias concepções nos cursos desenvolvidos no organismo.

próprias concepções no organismo, dificultando a construção de uma “identidade estratégica regional”, objetivo explícito do Conselho.

No que se refere às atuações de Argentina e Brasil, percebemos que a ênfase na liderança brasileira enfatizada na literatura⁷⁰, deve ser matizada. Mesmo no processo de construção do CDS, quando o papel de negociação e de liderança brasileiro foi mais claro, a ideia de um organismo de cooperação em Defesa regional não é intrinsecamente brasileira, mas provém de demandas e proposições que já haviam sido levantadas pela Argentina e pela Venezuela. Fletes, Nolte, Wehner (2011) argumentam que a Argentina e o Chile buscaram trazer sua experiência de cooperação bilateral em Defesa para o CDS e atuaram como líderes intelectuais no organismo, principalmente no momento de consolidação do mesmo (FLEMES; NOLTE; WEHNER, 2011, p 117). No que se refere à responsabilização por projetos do CDS, no início houve certa omissão brasileira e, apesar de nos anos posteriores o país ter começado a atuar de maneira mais ativa e comprometido-se com projetos relevantes, sua atuação não é mais forte que a de Equador, Argentina e Chile.

Vitelli (2014), ao analisar o tema da cooperação em Defesa a partir do período do pós-redemocratização, conclui que a Argentina foi o grande impulsor da cooperação em Defesa na região. Após 1983, a política de defesa argentina foi marcada pela existência de uma comunidade epistêmica comprometida com os objetivos de condução civil da Defesa e fomento à aproximação com os países vizinhos e que possuía influência no processo de tomada de decisão, inicialmente no Congresso e posteriormente no Ministério da Defesa. Tal comunidade epistêmica foi responsável pela formulação dos conceitos presentes na Lei de Defesa Nacional, que separa claramente a Defesa nacional e a Segurança interna, e pela noção de hipótese de confluência, que substituiu as hipóteses de conflito nos documentos de defesa argentinos (VITELLI, 2014, p. 224). Ademais, conforme Vitelli (2014), é possível perceber importantes semelhanças entre o formato tomado pelo CDS e a concepção de Defesa argentina, que promovia a noção de segurança cooperativa.

Por fim, a autora conclui que a formação do CDS decorreu da combinação entre as posições de Argentina e Brasil. O recorte estratégico, que delimitou a América do Sul como âmbito de cooperação refere-se a uma agenda brasileira, e o modelo cooperativo e a separação entre Defesa e Segurança deve-se à posição argentina (VITELLI, 2014, p 287). Embora tal

⁷⁰ Entre os autores que apontam a liderança brasileira na América do Sul, pode-se citar Maria Regina Soares de Lima (2013), José Sanahuja (2012) e Oscar Medeiros Filho (2010), entre outros. Andrés Malamud (2011) refere-se a uma tentativa de liderança que não se concretiza no plano regional e Roberto Miranda (2009) destaca a assimetria entre Brasil e Argentina e a perda de poder argentino no cenário regional. O então ministro da Defesa brasileiro, Nelson Jobim (2015), também destaca a liderança brasileira.

conclusão possa aparentemente ressaltar a existência de harmonia entre os dois países, há que se ponderar que, ao menos inicialmente, não houve maior articulação, pois o recorte sul-americano encontrou resistência na posição argentina. O Brasil, durante o giro de Jobim pela América do Sul e em sua proposta de desenho geopolítico, agiu de maneira individual e a contragosto do país vizinho, que preferia limitar a cooperação ao Cone Sul. Contudo, a perspectiva brasileira de que a cooperação deveria envolver a América do Sul como um todo acabou sendo aceita pela Argentina, que também percebia que suas preferências nacionais poderiam ser trasladadas ao âmbito regional.

Apesar de tais desencontros, a criação do CDS relacionou-se com uma importante convergência entre ambos os países no entendimento do sistema internacional como segmentado em Norte-Sul e na visão de que os respectivos países deveriam primar pelo aumento dos graus de autonomia. Essa questão permeia de maneira importante o CDS, o qual não incorporou os conceitos sobre Defesa e Segurança estabelecidos em âmbito hemisférico, e buscou que os conflitos e tensões sul-americanas fossem resolvidos a partir da região, gerando uma narrativa que promove a união a partir da diferenciação aos Estados Unidos (FLEMES, NOLTE, WHENER, 2011).

4.3 Argentina e Brasil na promoção da estabilidade regional

A criação do CDS, além de relacionada à busca de autonomia regional, refere-se também ao contexto de instabilidade política que marcou a América do Sul durante a década de 2000, tanto em escala intra-estatal quanto em relações bilaterais ou no nível multilateral. No que se refere às primeiras, destaca-se a continuidade do conflito interno colombiano, o qual envolve as FARC, o tráfico de entorpecentes e a presenças dos EUA, que se tornou mais intensa e militarizada após a assinatura do Plano Colômbia em 2000. Houve também situações conjunturais, como a crise na Venezuela desencadeada por uma tentativa de golpe de Estado em 2002 e que se estendeu ao período do governo Lula, e instabilidade causada por questões político-sociais, com protestos e quedas de presidente na Bolívia em 2003 e no Equador em 2005. Houve ainda tensões na Bolívia em 2008, causada por movimentos separatistas, e uma tentativa de golpe de Estado no Equador em 2010. No que se refere às tensões bilaterais ou regionais, houve desacordos gerados pela incursão de tropas colombianas no Equador em 2008 e pela assinatura de um acordo entre Colômbia e Estados Unidos, em 2009, que permitia a utilização de sete bases militares colombianas pela potência extra-regional.

A formação da Unasul e do CDS relaciona-se com tais eventos, sendo que é possível

considerar que a invasão de tropas colombianas no Equador, e os atritos decorrentes, foram fatores que aceleraram o processo de construção do organismo⁷¹. Ademais, a Unasul atuou de forma importante nas tensões que ocorreram na Bolívia, no Equador e contribuiu para impedir uma escalada de desentendimentos no que se refere ao acordo entre Estados Unidos e Colômbia. Segundo Flandes, Nolte e Wehner (2011), a atuação em momentos de instabilidade proporcionou subsídios para a criação de um discurso legitimador, que apresentava a Unasul e o CDS como necessários para a manutenção da paz e da segurança regional. Contudo há que se destacar que a Unasul não se envolveu de maneira mais ativa no processo de negociação de paz da Colômbia, o que mostra os limites do organismo na resolução de conflitos.

No que se refere às posições de Argentina e Brasil na promoção de estabilidade regional através da Unasul, houve consenso entre ambos no sentido de entender o organismo como o âmbito preferencial para encaminhar soluções aos contextos de crise. Contudo, tal situação não esteve presente nos primeiros anos dos governos de Lula e Kirchner quando as posições de Argentina e Brasil não foram necessariamente convergentes, variaram de acordo com o tema e não houve grande articulação. Nesse sentido, há que se destacar que no período inicial de tais governos havia uma diferença de posições, sendo que o Brasil apresentou forte ativismo, enquanto a Política Exterior argentina estava mais centrada na questão das negociações da dívida externa. A situação interna de crise dificultava maior envolvimento e uma postura mais pró-ativa da Argentina nas questões internacionais, que ficavam em segundo plano.

Desde o início de seu governo, Lula demonstrou interesse na atuação do Brasil em conflitos internos e tensões bilaterais que tiveram lugar na América do Sul. O envolvimento em questões regionais não representa uma novidade do governo Lula, mas já era uma tendência presente desde o governo anterior, que se envolveu no conflito Peru-Ecuador, de 1995, e atuou durante tentativa de golpe de Estado no Paraguai, em 1996 (SPEKTOR, 2010, p. 27-28). A novidade apresentada durante a gestão de Lula foi a promoção de um discurso que justificava a atuação regional a partir do conceito de não-indiferença, através do qual o Brasil argumentava que não poderia estar omissos aos problemas internos de seus vizinhos e não deixaria de posicionar-se. De acordo com então chanceler Celso Amorim “alguns dos nossos vizinhos passam por situações extremamente difíceis [...] o Brasil não pode [...] se furtar a dar sua contribuição” (AMORIM, 2003a). Ademais, houve diferença de ênfase entre os governos Cardoso e Lula, e este teve uma posição mais clara em definir que as crises regionais devem e

⁷¹ Nas interpretações de Ana Patrícia Neves Tanaka Abdul-Hak (2013) e Jorge Battaglini (2012), as tensões entre Colômbia, Equador e Venezuela, referentes à incursão de tropas colombianas em território equatoriano, foram a causa imediata para a criação do CDS.

podem ser resolvidas sem intervenções de potências extra-regionais.

A primeira ocasião em que o governo Lula envolveu-se em uma questão interna ocorreu já no período de início de sua administração, quando as tensões entre governo e oposição venezuelanos agravavam-se após uma tentativa de golpe de Estado a Hugo Chávez ocorrida em abril de 2002. Alguns dias após a posse de Lula, o Brasil fez uma proposta de formar um “Grupo de Amigos” para auxiliar no diálogo entre Chávez e os grupos opositores a seu governo (AMORIM, 2014, p. 36-37). A proposta brasileira foi de uma articulação que contasse com a presença de Brasil, Chile, México, Estados Unidos, Portugal e Espanha e que se enquadrasse no âmbito institucional da OEA, no sentido de ser um grupo de apoio ao Secretário-Geral de tal organismo.

Apesar de o Brasil ter liderado a articulação do Grupo, não convidou a Argentina. De acordo com relato feito por Celso Amorim em livro de memórias, a atitude do vizinho foi discreta e não houve demonstração de incômodo com a exclusão (AMORIM, 2014, p. 37). Há que se considerar que naquele momento a Argentina estava mais voltada às questões internas, tendo em vista a importante crise econômica e institucional pela qual o país passava. A partir da atuação da OEA e do “Grupo de Amigos”, a situação interna venezuelana finalmente acalmou-se com a realização de um plebiscito sobre a permanência de Chávez no poder, o qual contou com supervisão internacional e significou a vitória do líder bolivariano. Na interpretação de Pecequillo e Carmo (2015), a partir de então o Brasil tornou-se ator fundamental na manutenção da estabilidade política interna da Venezuela (PECEQUILO; CARMO, 2015, p.140). Ainda em 2003, o Brasil voltou a atuar na promoção de estabilidade regional, desta vez na Bolívia, quando protestos sociais marcaram a política interna do país. Nesta ocasião, Argentina e Brasil atuaram de maneira articulada e decidiram enviar missão conjunta de observação ao país vizinho (BRASIL, 2007). A crise terminou por levar à renúncia do então presidente boliviano, Gonzalo Sánchez de Lozada, em outubro daquele ano.

No ano seguinte, 2004, a segurança continental foi marcada pelo envio de missão de paz da ONU ao Haiti e nesse tema houve convergência entre Argentina e Brasil, pois ambos enviaram tropas. É significativo enfatizar que a liderança militar da operação de paz ficou a cargo do Brasil, o que foi aceito pelo vizinho, e que a decisão de envio de tropas pela Argentina manifestou-se como um uma resposta às demandas brasileiras (INSTITUTO DE RELACIONES INTERNACIONALES, 2005). A Missão de Estabilização das Nações Unidas para o Haiti (Minustah) foi integrada não apenas por Argentina e Brasil, mas contou com ampla mobilização da América do Sul e participaram também Bolívia, Chile, Equador, Paraguai, Peru e Uruguai. Segundo Malamud, a missão foi um dos poucos aspectos em que o Brasil exerceu

liderança regional e foi aceito pelos vizinhos (MALAMUD, 2011, p. 10).

Havia convergência entre Argentina e Brasil em promover um discurso segundo o qual a intervenção seria uma forma de evitar a ingerência extra-regional e possibilitaria que os países da região contribuíssem com seus meios para a segurança regional. Tal visão, no entanto, não significou contraposição aos EUA, já que o envio de tropas sul-americanas a Porto Príncipe não era contrário, mas convergente aos interesses da potência extra-regional.

Argentina e Brasil argumentavam que a intervenção era uma questão regional. Lula destacou que “a verdade é que se nós não estivéssemos lá, lá estariam os militares americanos” (SILVA, 2004a) e que a Minustah seria uma oportunidade dos países sul-americanos desenvolverem um novo modelo de operações de paz, mais atento à promoção do desenvolvimento e menos violento⁷² (SILVA, 2005). A Argentina privilegiou o assunto quando ocupou a presidência do Conselho de Segurança da ONU, em 2004 e, em informe para a imprensa, o Ministério das Relações Exteriores destacou que se tratava de uma intervenção sob o princípio “da região pela região”⁷³, sendo a primeira força de paz sul-americana (ARGENTINA, 2005). Nesse sentido, há que se destacar que a missão foi um importante âmbito para a socialização dos militares sul-americanos e para a construção de confiança mútua e interoperabilidade.

A aceitação da liderança brasileira na Minustah não significou a existência de convergência e articulação entre Argentina e Brasil em todos os aspectos da promoção de estabilidade regional. Em 2005 houve divergências de posições no que se refere à crise que atingiu o Equador. Na ocasião, o então presidente equatoriano, Lucio Gutiérrez, foi deposto em meio a uma onda de protestos populares contra medidas econômicas de caráter ortodoxo adotadas pelo mesmo. Diante da situação, o Brasil decidiu enviar uma missão ao Equador e argumentou que a crise deveria ser manejada pela Comunidade Sul-americana (CASA), o que não foi bem aceito pela Argentina, a qual se posicionou defendendo que a OEA seria o âmbito mais apropriado para tratar da questão (INSTITUTO DE RELACIONES INTERNACIONALES, 2006). Como já exposto anteriormente, a Argentina já havia demonstrado certa resistência ao projeto brasileiro de integração sul-americana através da

⁷² Nas palavras do então presidente, a Minustah seria uma oportunidade para demonstrar “que é possível um novo modelo de cooperação internacional [...] em que o restabelecimento da ordem e da segurança esteja alicerçado na recuperação econômica e na transformação social, nunca na truculência” (SILVA, 2005).

⁷³ Na nota para a imprensa, afirma-se que durante a gestão argentina na presidência do CS-ONU foi prestada especial atenção à questão do Haiti por três razões “*la primera porque consagra el principio de "la región para los de la región"; la segunda porque se trata de la primera fuerza regional sudamericana que aborda un problema de esta índole y la tercera porque el tema de Haití es hoy el único tema regional en la agenda del Consejo*” (ARGENTINA, 2005)

CASA e é nesse contexto que a posição argentina insere-se no momento. Contudo, no mesmo ano, Argentina e Brasil agiram de maneira conjunta no que se refere à crise política que atingiu a Bolívia e levou à renúncia do presidente Carlos Meza, ao enviarem missão de observação composta por Marco Aurélio Garcia, Raúl Alconada Sempé e José Ocampo, respectivamente representantes de Brasil, Argentina e da ONU (BRASIL, 2007).

Nos anos seguintes houve mais pontos de acordo no sentido de que ambos os governos argumentavam que as tensões regionais deveriam ser discutidas de maneira mais autônoma, a partir de decisões, conceitos e organismos regionais. Tal postura esteve presente durante a invasão de tropas colombianas em território equatoriano em 2008. Nessa ocasião, militares colombianos entraram em território equatoriano e atacaram um acampamento das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) que estava localizado no território do vizinho. Tal situação foi objeto de reunião da OEA, convocada pelo Equador, o qual interpretou a ação colombiana como uma violação de sua soberania, feita de maneira premeditada e de forma ilegal (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2008, p. 3-4). A Colômbia justificou a invasão a partir de um quadro que fazia referência à Guerra ao Terror (EMERSON, 2010). Em reunião da OEA, o representante da Colômbia argumentou que os líderes das FARC eram terroristas e acusou os governos de Equador e Venezuela de envolvimento com a guerrilha e de permitirem a presença das FARC em seu território, o que seria “um ato criminoso e uma clara violação dos tratados internacionais de luta contra o terrorismo⁷⁴” (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2008, p. 10, tradução nossa).

A Colômbia foi apoiada pelos Estados Unidos, que defenderam que as FARC eram uma organização terrorista e uma ameaça à região, sendo a organização a verdadeira violadora da soberania (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2008, p. 31-32). Porém, essa argumentação não foi aceita pelos outros países da região que defenderam a inviolabilidade do território equatoriano e refutaram o enquadramento das tensões no quadro da guerra ao terrorismo (EMERSON, 2010, p.47). Argentina e Brasil defenderam durante a reunião da OEA que a existência de grupos ilegais não seria uma justificativa para o desrespeito à soberania (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2008, p. 13;19). A posição de Argentina e Brasil, embora clara no sentido de defender a soberania equatoriana, foi de mediação, não se aproximando da reação de Chávez, o qual rompeu relações e fechou fronteiras com a Colômbia (ABDUL-HAK, 2013, p. 143). Por fim, a reunião da OEA terminou com uma Declaração

⁷⁴ Originalmente: “*un acto criminal y una clara violación a los tratados internacionales sobre la lucha contra el terrorismo*”.

consensual, na qual se reafirmava “o princípio de que o território de um estado é inviolável e não pode ser objeto de ocupação territorial [...] qualquer que seja o motivo”⁷⁵ (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2008, p. 61, tradução nossa). Tal acontecimento mostra que a posição de Brasil, Argentina, Venezuela e outros países sul-americanos prevaleceu em relação à posição de Colômbia e Estados Unidos no âmbito da OEA. Contudo, a reunião do organismo hemisférico foi inconclusiva e a situação só foi resolvida em reunião do fórum latino-americano Grupo do Rio, quando Correa e Uribe entraram em acordo (CERVO, 2009).

Em outro âmbito, pode-se destacar também que ambos os países entenderam a reativação da Quarta Frota dos Estados Unidos como problemática. A Quarta Frota Naval dos Estados Unidos, criada durante a Segunda Guerra Mundial, havia sido desativada em 1950, porém em abril de 2008 os Estados Unidos anunciaram que reativariam a esquadra com o objetivo de garantir a segurança da região frente ao narcotráfico e ao terrorismo (EMERSON, 2010, p. 46). A decisão estadunidense provocou alerta nos países da região. Durante reunião do Mercosul, realizada em 1 de julho de 2008, os presidentes de Brasil e Venezuela manifestaram explicitamente preocupação com a reativação da Quarta Frota (O GLOBO, 2008), posição que foi reiterada pela Argentina durante encontro de Cristina Kirchner com o então subsecretário do Departamento de Estado para o Hemisfério Ocidental, Thomas Shannon (BBC, 2008). As posições de Argentina e Brasil foram, no entanto, menos enfáticas que as de Chávez, tendo em vista que o presidente venezuelano sugeriu que a Quarta Frota fosse apresentada no Tratado do CDS como uma ameaça à região (CHILE, 2009, p. 79).

Durante o ano de 2008, a situação interna na Bolívia foi marcada por conflitos entre o governo e a oposição, decorrentes de mudanças constitucionais promovidas pelo governo de Evo Morales, as quais, apesar de aprovadas por referendo popular, não eram aceitas pela oposição. No início do ano, Brasil, Argentina e Colômbia enviaram seus chanceleres para auxiliar a mediar a crise entre governo e oposição boliviana (OBSERVATÓRIO DE POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA, 2008a). Ao longo do ano, o conflito foi agravado, primeiramente, com decisão das províncias de Santa Cruz de la Sierra, Pando, Beni e Tarija de declarar autonomia com relação ao governo central e, posteriormente, em decorrência do assassinato de camponeses pró-governo pela administração local de Pando, o que levou à declaração de Estado de sítio e à mobilização das Forças Armadas (PECEQUILO, CARMO, 2015, p. 148-149). Com a persistência da crise, a mediação ocorreu principalmente por meio da recém criada Unasul,

⁷⁵ Originalmente: “*el principio de que el territorio de un Estado es inviolable y no puede ser objeto de ocupación militar [...] cualquiera fuera el motivo*”.

que convocou reunião extraordinária e emitiu declaração presidencial em apoio à legitimidade do governo de Evo Morales (UNASUR, 2008b). Na ocasião, a posição defendida pelo Brasil foi de apoio ao governo legitimamente eleito e de ênfase na necessidade de respeitar a soberania do país vizinho (OBSERVATÓRIO DE POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA, 2008b).

No ano seguinte, 2009, Colômbia e Estados Unidos assinaram acordo que permitia a utilização de bases militares do país andino pelos Estados Unidos, o que provocou importante reação regional. Na ocasião, o presidente venezuelano, Hugo Chávez, adotou uma retórica forte, argumentando que o acordo seria uma ameaça à região. Argentina e Brasil agiram de maneira convergente, posicionando-se contrariamente ao acordo, mas atuando de forma conciliatória, amenizando o discurso mais forte venezuelano e evitando o agravamento das tensões⁷⁶ (CORTES; CREUS, 2010, p. 384). Argentina e Brasil manifestaram preocupação com o acordo entre Colômbia e Estados Unidos, devido a seu significado para a autonomia da região (OBSERVATORIO DE POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA, 2009a). Uma agenda principalmente brasileira na ocasião foi a busca de estabelecer diálogo com os EUA, assim como exigir da Colômbia garantias formais de que a atuação dos EUA seria feita apenas no que se refere ao combate ao narcotráfico (OBSERVATÓRIO DE POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA, 2009a; OBSERVATÓRIO DE POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA, 2009b).

O assunto tornou-se tema de reunião ordinária da Unasul, em 10 de agosto de 2009 na cidade de Quito, e também de reunião extraordinária, que ocorreu na cidade de Bariloche em 29 de agosto de 2015. Na reunião de Quito, Argentina e Brasil buscaram moderar o tom do discurso de Hugo Chávez, que mencionava a possibilidade de implosão de conflitos bélicos na região. Na reunião de Bariloche houve dificuldades para lograr consensos entre os países da América do Sul e houve isolamento da Colômbia (OBSERVATORIO DE POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA, 2009b). O resultado foi uma declaração final que não condenava a posição colombiana, mas afirmava que “a presença de forças estrangeiras não pode ameaçar a paz dos países da região⁷⁷” (UNASUR, 2009). Posteriormente, no dia 15 de setembro, a questão também foi discutida no âmbito do CDS que acordou sobre a necessidade de avançar na implementação de Mecanismos de Fomento à Confiança Mútua (MCFM) e promoção de transparência na área de gastos militares.

Ao analisar tal processo no ano de 2010, em publicação do CDS, a então Ministra da Defesa argentina, Nilda Garré, enfatizou a importância da reunião de Bariloche e a definiu como

⁷⁶ De acordo com Spektor (2010), a amenização do discurso chavista na América do Sul era uma demanda dos EUA que encontrou correspondência na atuação brasileira.

⁷⁷ Originalmente: “*la presencia de fuerzas extranjeras no puede amenazar la paz de los países de la región*”.

um ponto de inflexão no processo integrativo regional (GARRÉ, 2010). A adoção de Medidas de Fomento à Confiança Mútua pelos países da América do Sul após a tensão gerada pelo acordo Colômbia-Estados Unidos também foi destacada no Livro Branco argentino, o qual afirma que “este sucesso da Unasul constitui um claro exemplo de que essa instância regional é uma efetiva geradora de soluções sul-americanas a problemas sul-americanos⁷⁸” (ARGENTINA, 2010, p. 226, 227).

Em 30 de setembro de 2010, houve uma tentativa de golpe ao presidente equatoriano Rafael Correa, respondida de forma rápida pela Unasul, que convocou reunião extraordinária, realizada em 1 de outubro, na qual foi apoiada a legitimidade do governo equatoriano e decidiu-se enviar chanceleres para respaldar o governo eleito (OBSERVATÓRIO DE POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA, 2010; PECEQUILO, CARMO, 2015, p. 155). Novamente, a atuação argentina se fez proeminente e a reunião extraordinária aconteceu na cidade de Buenos Aires. A posição argentina foi convergente com a brasileira em condenar o golpe. Posteriormente, em novembro do mesmo ano, como uma reação aos acontecimentos em Quito, na IV Cúpula da Unasul, os Chefes de Estado instituíram a cláusula democrática ao bloco regional (PECEQUILO, CARMO, 2015, p. 155). Contudo, a posterior atuação da Unasul frente a situações de golpe de Estado possui limites importantes, já que em 2012, quando houve um processo de *impeachment* marcado por excessiva rapidez no Paraguai e que foi entendido como um golpe de Estado pelos países da Unasul, o organismo não logrou atuar de maneira eficiente ou reverter o processo, apesar de o Paraguai ter sido suspenso do bloco (OBSERVATÓRIO DE POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA, 2012).

Assim, percebe-se que houve, no período, apesar de momentos de hesitação inicial, uma postura convergente entre Argentina e Brasil na promoção da estabilidade regional. O consenso entre ambos era principalmente de concepção e visão de mundo, sendo que os governos brasileiro e argentino atuaram no sentido de defender que os problemas sul-americanos poderiam ser resolvidos pelos organismos próprios da região. No que se refere à promoção de estabilidade, o argumento liderança individual brasileira também pode ser amenizado, pois a Argentina também exerceu certo protagonismo, principalmente a partir da convocação das reuniões extraordinária para tratar do acordo entre Colômbia e Estados Unidos sobre bases militares e da tentativa de golpe no Equador.

Em algumas ocasiões, principalmente durante as tensões entre Colômbia e Equador,

⁷⁸ Originalmente: “este logro de la UNASUR constituye un claro ejemplo de que esta instancia regional es una efectiva generadora de soluciones suramericanas a problemas suramericanos”

houve um intento de negação do discurso promovido pelos EUA de "guerra ao terror"⁷⁹ e da consequente relativização da noção de soberania, que era aos poucos exportada para a América Latina. Portanto, predominou por parte de ambos os países um discurso autonomista, no qual a cooperação era apresentada como importante em um contexto em que há o predomínio da hegemonia dos EUA. Tal situação não significava um rompimento com os Estados Unidos ou com a OEA, que continuou a ser um fórum importante de atuação de Argentina e Brasil, mas a proposta de articulações para promover um diálogo mais coeso e uma posição de maior força no que se refere aos EUA. Apesar de alguma convergência entre Lula, Kirchner e Chávez, os dois primeiros tiveram uma posição de não promover a confrontação com os Estados Unidos em temas de Segurança Internacional, mas de fortalecer a posição e conceitos próprios, enquanto Chávez propunha um rompimento com o país do Norte⁸⁰.

No que se refere à promoção da estabilidade regional, há que se destacar importantes logros da Unasul, como foram a atuação durante a crise política que se instituiu na Bolívia em 2008 e durante a tentativa de golpe de Estado no Equador, em 2010, assim como as reações frente ao acordo Colômbia-Estados Unidos, que impediram um agravamento das tensões e geraram medidas de promoção da confiança mútua. Todavia, o organismo também apresentou importantes limites, tendo em vista que não se propôs, ou não teve capacidade, de atuar ativamente no conflito interno colombiano e nas negociações de paz entre o governo daquele país e as FARC, iniciadas pelo governo de Juan Manuel Santos, que assumiu em 2010. Em 2009, havia sido criada uma segunda instituição, o Conselho Sul-americano sobre o problema mundial das drogas, para lidar com os temas referentes ao narcotráfico. Contudo, o mesmo não logrou avançar e promover soluções satisfatórias à questão. Apesar da importância da separação entre Defesa e Segurança pelo CDS, a dificuldade na Unasul em tratar o tema do narcotráfico, a partir de outro conselho, mostrou-se como um limite do órgão. Ademais, nos anos posteriores, a Unasul atuou com menor intensidade e houve maior dificuldade na promoção de soluções a problemas regionais (COMINI; FRENKEL, 2014), como ocorreu durante o episódio, já mencionado, da deposição do presidente paraguaio em 2012, entendido como golpe de Estado pela Unasul.

⁷⁹ A incorporação do conflito interno colombiano ao quadro da guerra ao terror correspondia também a uma demanda do próprio país andino, que buscava ajuda econômica e militar dos EUA.

⁸⁰ O rompimento de Chávez com os EUA ocorria apenas do ponto de vista político, tendo em vista que no campo comercial não houve diminuição da exportação de petróleo para o país do Norte.

4.4 Argentina e Brasil na América do Sul: liderança compartilhada na construção do regionalismo?

Os governos de Lula e Kirchner significaram uma importante convergência entre Argentina e Brasil na valorização da região na qual os dois países se inserem, no entendimento do regionalismo como fonte de autonomia e na noção de que este deveria abranger outras áreas além do livre-comércio, incluindo o campo da Defesa. Contudo, inicialmente, a proximidade de visão de mundo não significou acordo em todos os aspectos da cooperação regional, principalmente no que diz respeito ao recorte geográfico. O Brasil propunha um regionalismo no contexto sul-americano, reiterando posições já presentes na década de 1990 e retomadas com maior força a partir da I Reunião de Presidentes Sul-Americanos de 2000. Já a Argentina, priorizava o aprofundamento do regionalismo através do Mercosul e tendo como âmbito essencial os países do Cone Sul. Tal posição argentina também se aplicava à cooperação em Defesa e, em decorrência, o país inicialmente recebeu com reservas a intenção de criar o CDS.

Como um exemplo da resistência argentina às iniciativas do vizinho destaca-se que Néstor Kirchner, em 2010, no cargo de Secretário-Geral da Unasul, declarou que havia sido em 2006 que os países da América do Sul começaram a pensar em um marco de coordenação política regional (KIRCHNER, 2010). Em outras palavras, para Kirchner, as origens da Unasul são posteriores à criação da CASA e remetem ao período dos trabalhos da Comissão de Reflexão, a qual proporia modificações ao modelo de regionalismo concebido pelo Brasil. Portanto, há uma diferença de foco nas narrativas de ambos os países sobre o processo, sendo que o governo brasileiro entende que a origem da Unasul remonta ao processo de construção da Comunidade Sul-americana de Nações, estabelecendo maior continuidade entre ambos os processos⁸¹.

A resistência inicial argentina pode ser entendida como uma reação à busca de protagonismo por parte do Brasil, ressaltada pela ênfase discursiva dos representantes do governo na grandeza nacional. Durante o governo Lula, o Brasil procurou destacar-se tanto no plano regional quanto no mundial reforçando a diferença de poder entre Argentina e Brasil, a qual se recuperava de uma crise interna de grandes proporções. Contudo, a liderança no plano regional tornou-se menos enfática ao longo do período, com a incorporação de perspectivas de outros países às instituições sul-americanas concebidas inicialmente pelo Brasil.

Em um segundo momento, principalmente a partir da criação da Unasul e do governo de Cristina Kirchner, a postura argentina foi de aceitação ao projeto brasileiro. A mudança na

⁸¹ Essa é a perspectiva apresentada, por exemplo, por Celso Amorim, em seu livro de memórias “Breves Narrativas Diplomáticas” de 2014.

posição argentina é nítida pela disposição de Kirchner em assumir o cargo de Secretário-Geral do organismo, pela importante atuação do país durante as crises regionais discutidas no âmbito da Unasul e pela participação, inclusive mais forte que a do Brasil, no CDS.

A aceitação argentina correspondia às preferências e interesses nacionais, considerando que o país teve sucesso em transladar sua perspectiva às instituições regionais. A atuação de Kirchner como Secretário-Geral possibilitou que o país influísse e exercesse papel de liderança no novo bloco regional. Nos temas de cooperação em Defesa, desde os anos 1990 a Argentina incitava maior institucionalização em moldes semelhantes aos adotados pelo CDS. A forma tomada pelo organismo refletiu a concepção interna sobre a separação entre a Defesa e a Segurança pública e, além disso, a experiência na promoção de medidas de confiança mútua e nos temas relacionados à política militar permitiu que o país tivesse proeminência no CDS. A Argentina também encontrou espaço para atuar de maneira ativa no que se refere às tensões regionais. Tanto em 2009, com as desconfianças causadas pelo acordo entre Colômbia e EUA sobre bases militares, quanto em 2010, com o intento de golpe no Equador, o papel do país platino foi de relevada importância. Por conseguinte, os argumentos de que a Argentina não pôde oferecer um projeto para a região (RUSSELL; TOKATLIAN, 2011, p. 8) e de que houve resignação argentina (CORTES; CREUS, 2010, p.371), não descrevem a situação de forma completa. A aceitação argentina ao projeto brasileiro também teve relação com seus próprios interesses e com a oportunidade de influir em tais organismos.

Portanto, embora no período inicial dos governos de Lula e Kirchner tenha existido significativos desencontros, em um segundo momento, os pontos de acordo no campo da cooperação regional em Defesa e Segurança Internacional foram mais fortes. Nesse período, é possível perceber certo compartilhamento de liderança, tendo em vista um aumento do perfil argentino na região como demonstrado por sua atuação nos Planos de Ação do CDS. Argentina e Brasil também atuaram de maneira convergente no sentido de propor que as tensões regionais deveriam ser resolvidas de maneira endógena, ao mesmo tempo em que amenizavam a retórica mais forte adotada por Hugo Chávez.

Os pontos comuns entre os dois países incluíam uma visão similar sobre os Estados Unidos, a partir da qual a potência do Norte era percebida como fonte de desafios e oportunidades (RUSSELL, TOKATLIAN, 2009). O objetivo de ambos era alcançar maiores graus de autonomia, mas não havia a proposição de rompimento e os pontos de desacordos ocorriam principalmente no que se refere à presença daquele país na América do Sul. Nesse sentido, a sutil transposição da narrativa da “guerra ao terror” para o Sul encontrou resistência com a formação do CDS. Contudo, no que se refere à ampliação das missões das Forças Armadas

houve uma posição ambígua do Brasil, que em âmbito externo resistia ao conceito de “multidimensionalidade da segurança” e incitava à criação do CDS enquanto internamente as Forças Armadas começavam a ser utilizadas de maneira mais recorrente em operações de garantia da lei e da ordem.

No período de 2008 a 2010, houve importante convergência entre Argentina e Brasil que significou atuação conjunta na promoção da estabilidade regional e liderança compartilhada no que se refere aos temas de Defesa e segurança regional. A convergência ocorreu também no plano bilateral, com a criação do Mecanismo de Integração e Coordenação Bilateral (MICBA) em 2008, que previa a realização de reuniões semestrais entre os presidentes e a prospecção e execução de projetos conjuntos⁸² em diferentes temas, entre os quais a Defesa. A aproximação foi relevante e tal período foi próspero à consolidação da Unasul e do CDS, que assumiram um papel importante na discussão e solução a problemas regionais e proporcionaram um relativo aumento, embora conjuntural, da autonomia sul-americana⁸³.

Apesar disso, não se pode deixar de considerar que a Unasul estabeleceu-se com uma institucionalização frágil, na qual não há a perspectiva de cessão de soberania, há predomínio da ação dos poderes executivos e forte dependência da vontade política. Ademais, paralelamente à construção da Unasul houve um processo de estagnação do Mercosul no campo comercial, e o objetivo de relançar o bloco não foi atingido de maneira satisfatória. Portanto, embora houvesse ênfase na promoção do regionalismo, isso não significou um fortalecimento do mesmo em todos os seus aspectos.

⁸² Por outro lado no campo comercial as relações entre ambos os países começaram a degradar-se em tal período, principalmente após a crise econômica internacional de 2008. A Argentina, em uma situação de falta de divisas e a partir de uma política econômica heterodoxa, passou a adotar medidas que restringiam o livre-comércio, criando dificuldades nas relações bilaterais e contribuindo a um processo de estagnação do Mercosul.

⁸³ Transformações nos cenários internacional e interno influenciaram a relação bilateral. A mudança de governo no Brasil, em 2011, levou à diminuição da ênfase do governo brasileiro na Política Exterior (LESSA; CERVO 2014) e à perda da sintonia entre Brasil e Argentina. Em decorrência de tal situação, das dificuldades de financiamento, da reversão do momento de crescimento econômico dos anos 2000, entre outros fatores, o Conselho de Defesa Sul-americano começou a perder seu protagonismo nos anos recentes e a Unasul apresenta dificuldades para promover soluções a crises regionais no período atual.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A atenção concedida à região é um aspecto relativamente novo das Políticas Exteriores de Argentina e Brasil. Historicamente, ambos priorizaram as relações com os países desenvolvidos, tendo sido o Brasil mais próximo dos Estados Unidos, principalmente após a Proclamação da República (1889), e a Argentina mais próxima da Europa e com relações mais conturbadas com os Estados Unidos. Os dois países se percebiam como singulares e superiores no contexto sul-americano. O Brasil pela manutenção da unidade territorial e pela existência de maior estabilidade política, e a Argentina por suas características étnicas e também pelo importante crescimento econômico vivenciado no período de 1880 a 1920.

As relações entre ambos eram marcadas por um predomínio da rivalidade, sendo que competiam por liderança no Cone Sul e influência no Paraguai, Uruguai e Bolívia. A diferença nas relações com os EUA também foi um fator que impactou no relacionamento bilateral, pois em diversos momentos a Argentina percebia a Política Exterior brasileira como uma forma de sub-imperialismo e entendia que o Brasil atuava de maneira convergente aos interesses estadunidenses. A rivalidade entre dificultava a cooperação sul-americana, já que competiam também por liderança e por influência sobre os países vizinhos.

A noção do Brasil e da Argentina como semelhantes tornou-se mais forte a partir das formulações desenvolvidas pela Teoria da Dependência e pela corrente autonomista latino-americana de interpretação das Relações Internacionais, o que impulsionou um processo de identificação entre Argentina e Brasil que passaram a se perceber como semelhantes por sua situação periférica no sistema internacional. Apesar de promover um quadro para a cooperação, a narrativa da dependência e da necessidade de união para superá-la não significou a institucionalização de um relacionamento cooperativo naquele momento. Embora tenham existido momentos importantes e tentativas de promover a cooperação, a rivalidade bilateral ainda era importante e obstaculizava maiores avanços.

Com o advento das ditaduras militares, a rivalidade foi acentuada, mas ao término dos regimes autoritários houve aproximação entre Argentina e Brasil que se manteve constante nas décadas seguintes. A cooperação consolidou-se durante os governos de Sarney e Alfonsín, que promoveram uma forma de integração bilateral baseada na gradualidade e flexibilidade e na identificação de setores importantes para a cooperação, entre os quais inseria-se a Defesa.

Contudo, o modelo de inserção internacional adotado por ambos os países entrou em crise durante a década de 1980, concomitantemente ao esgotamento do modelo econômico desenvolvimentista. Assim, durante a década de 1990, Argentina e Brasil estabeleceram como

foco principal do regionalismo a liberalização comercial. Apesar da mudança no significado da integração, a visão positiva sobre o *Outro* se manteve. Os documentos declaratórios de Defesa do período reiteravam o predomínio da visão positiva na relação de alteridade, demonstrando a modificação nas percepções recíprocas, o fim das hipóteses de conflito e da percepção do vizinho como ameaça.

Apesar da continuidade da cooperação, durante os governos de Fernando Henrique Cardoso e Carlos Menem havia um descompasso da visão de mundo dos dois países, principalmente no que se refere ao relacionamento com a potência hegemônica. No caso brasileiro, não houve abandono dos conceitos desenvolvimentistas e da leitura de mundo baseada na divisão Norte-Sul, mas amenização da força dos mesmos como orientadores da Política Exterior. Contudo, na Argentina, tais conceitos foram criticados de maneira clara, principalmente por parte do chanceler Guido di Tella. Naquele momento, havia falta de sintonia nas percepções de mundo dos dois países. O Brasil continuava a entender que a estrutura do mundo estava baseada em relações Norte-Sul e que, portanto, era necessária cautela no relacionamento com as grandes potências. Já o governo argentino abandonava tal concepção e entendia que seu desenvolvimento seria proveniente das relações com a potência hegemônica. A integração regional continuava a ser vista como importante, mas, principalmente no caso argentino, era entendida em convergência às grandes potências. Havia uma diferença na forma como interpretavam a integração, pois para o Brasil a mesma também era entendida como uma forma de preservar graus de autonomia frente aos EUA.

Com a ascensão dos governos de Lula e Kirchner houve uma modificação em tal contexto. No período, os dois países foram marcados pela predominância de projetos políticos que entendiam o sistema internacional a partir da divisão Norte-Sul e priorizavam o âmbito regional. Essa questão é relevante, pois significou a ascensão conjunta de governos que percebiam os seus países como dependentes e a concentração de poder internacional como um obstáculo ao desenvolvimento, o que tem outras conotações identitárias. Estas representações identitárias não significaram uma novidade, mas uma adaptação de conceitos provenientes das citadas Teoria da Dependência e do pensamento autonomista, já presentes na história das Políticas Exteriores de Argentina e Brasil após a Segunda Guerra Mundial. Contudo, se comparado aos anos 1960, durante o governo Kirchner e Lula, tais ideias influíram de maneira mais clara no relacionamento bilateral e na concepção de regionalismo, já que a rivalidade entre ambos foi amenizada e possivelmente superada pela persistência da cooperação desde a década de 1980.

Durante o período posterior à redemocratização, houve maiores modificações nas estratégias de inserção internacional da Argentina se comparada ao Brasil. A diferença entre

Kirchner e Menem é nítida sendo que este buscava o desenvolvimento nacional a partir das relações com o Norte, enquanto Kirchner percebia a configuração do sistema internacional como um empecilho para o desenvolvimento. Já no Brasil, as diferenças são mais matizadas e há maior proximidade entre o modelo de inserção internacional adotado nos anos 1990 e nos anos 2000. A configuração das instituições nacionais e o peso das burocracias militar e diplomática explica a maior continuidade do caso brasileiro, assim como as diferentes estratégias adotadas por Néstor Kirchner e Lula, sendo o primeiro mais confrontativo e o segundo mais propenso à pactuação.

No período dos governos Kirchner e Lula, Argentina e Brasil percebiam a estrutura do sistema internacional de maneira ambígua, como fonte de oportunidades e desafios e demandavam reformas nos organismos de governança global. Os dois governos possuíam também um entendimento convergente sobre os Estados Unidos, que representa um *Outro* significativo para ambos. Essa questão é importante, considerando que historicamente os diferentes padrões de relacionamento com os EUA também eram fonte de rivalidade bilateral. A narrativa de Argentina e Brasil sobre a potência extra-regional durante a década não foi antagônica, mas ambos diferenciavam seus próprios interesses nacionais e entendiam que a presença dos EUA na América do Sul era problemática. Houve também convergência na percepção sobre a cooperação regional, que foi entendida como um meio de preservar graus de autonomia. Essa concepção deu novo fôlego ao regionalismo, gerando a narrativa para legitimar a construção de instituições para a cooperação política sem a presença dos EUA.

No entanto, apesar da ênfase ao regionalismo, houve também uma recuperação do nacionalismo pelos países. No caso argentino, a ideia de “interesse nacional” e a definição tradicional de soberania, que haviam sido matizadas durante os anos 1990, foram retomadas por Néstor Kirchner. O presidente buscou dar ênfase à soberania nacional principalmente na negociação com o Fundo Monetário Internacional (FMI) e pela noção de que o país deveria reconstruir sua capacidade de Defesa, o que foi ressaltado nos documentos normativos, embora a falta de priorização e de recursos orçamentários tenha impedido que maiores avanços fossem alcançados. O nacionalismo argentino tinha como principal referência as grandes potências, contudo também significou a adoção de um nacionalismo econômico que impediu o relançamento do Mercosul, o qual estagnou no que diz respeito ao comércio.

No caso brasileiro, o nacionalismo ocorreu principalmente por meio da busca por destaque internacional e pela narrativa do Brasil como potência emergente. Durante o governo Lula, o Brasil adotou uma política exterior globalista, apesar da ênfase na região, e buscou destaque internacional a partir de coalizões com países emergentes. As diferenças entre os dois países

ocorriam no que se refere à percepção do papel de seu país no mundo e apenas o Brasil via-se como uma potência em vias de ascensão e próxima a países como China, Índia e Rússia. Assim, a cooperação com a América do Sul era parte da estratégia brasileira de autonomia, que ocorria também por meio da parceria com os Brics. A busca de maior prestígio internacional durante o governo Lula afastava o país da América do Sul, tendo em vista que apesar do país se entender como periférico, e semelhante aos vizinhos, via a si mesmo como emergente, e singular na região. Confluíam, portanto, no caso brasileiro, forças em dois sentidos. Uma, centrífuga, o lançava a um patamar mais global, outra, centrípeta, estabelecia a região como referência para a política exterior. O que se aponta é o predomínio da primeira sobre a segunda.

O aumento do prestígio brasileiro no cenário mundial contrastava com o cenário de crise vivido pela Argentina e aumentava a percepção de diferença de poder entre os países. O país platino, que historicamente havia competido com o Brasil pela liderança regional, já não possuía as condições econômicas para sustentar a rivalidade com o vizinho. Apesar de não competir por liderança, tampouco a Argentina aceitava o protagonismo individual brasileiro e inicialmente resistiu a projetos concebidos pelo vizinho. Contudo, ao longo do governo de Néstor Kirchner e principalmente com a administração de Cristina Kirchner, a resistência argentina diminuiu, assim como aumentaram as influências de outros países sul-americanos nas novas instituições regionais.

No período, houve uma mudança do espaço de cooperação regional impulsionada pelo Brasil, o que levou à definição da América do Sul como área de cooperação, em detrimento do conceito mais amplo de América Latina. Inicialmente, a Argentina resistiu a tal processo, mas acabou aceitando-o, e passou a atuar ativamente na recém-criada União das Nações Sul-americanas. Esse ponto também se refere a uma questão identitária, sendo que a Argentina preferia o conceito de América Latina, pelo fortalecimento do Cone Sul, mais condizente com sua própria Política Exterior e percepção de identidade. A reticência inicial ao protagonismo brasileiro também se mostra como uma questão identitária, como um resquício da antiga competição pela liderança regional entre Argentina e Brasil.

Contudo, ao longo do período houve uma aceitação do projeto brasileiro, mas em um contexto em que o Brasil perdia seu protagonismo e a visão de outros países passava a influir de maneira mais clara em tais instituições. Aparentemente houve uma incorporação, mesmo que inicial, do conceito América do Sul pelo governo de Cristina Kirchner, como demonstrado pela atuação enfática do país nas instituições criadas e pela incorporação de tal espaço de cooperação aos documentos normativos da Política de Defesa. A construção da Unasul foi o principal aspecto da cooperação regional no período mencionado e refletia a visão de mundo,

presente no Brasil e na Argentina, de que o sistema internacional constitui-se em um obstáculo aos países periféricos e que há necessidade de ampliar graus de autonomia por meio da formação de alianças regionais. Por outro lado, a Unasul incorporava a persistência da noção tradicional de soberania e assumiu uma configuração rigidamente intergovernamental.

No âmbito da Unasul destaca-se a criação do Conselho de Defesa Sul-americano (CDS), o qual reflete também o objetivo autonômico e apresenta-se como uma novidade geopolítica ao propor a discussão de temas de Defesa no âmbito regional e sem a presença dos Estados Unidos. Nesse aspecto, também houve uma hesitação inicial argentina, que preferia limitar a institucionalização da Defesa ao âmbito do Cone-Sul. Contudo, o organismo adotou uma configuração semelhante à concepção de Defesa argentina e o país passou a atuar de maneira enfática no organismo, inclusive de maneira mais pró-ativa que o Brasil. Na Argentina, a cooperação regional foi incorporada pelo Livro Branco de maneira clara e impacta na doutrina das Forças Armadas. Já no Brasil a América do Sul apareceu nos documentos de Defesa de maneira menos enfática e o objetivo principal refere-se ao destaque internacional. Assim, no que se refere especificamente ao campo da Defesa, a Argentina mostrou-se mais integrativa que o Brasil.

A Unasul e o CDS tornaram-se meios para garantir maiores graus de autonomia com relação aos EUA e significaram a busca de negar que a narrativa de “guerra ao terror” e a militarização do combate às novas ameaças fossem transplantados à América do Sul. Nesse aspecto, houve importantes logros, como a própria configuração do órgão não incorporar aspectos como a “multidimensionalidade da segurança” e não acatar a definição das Forças Armadas Revolucionárias Colombianas (FARC) como terroristas. Por outro lado, também houve importantes limites, já que o uso das Forças Armadas no combate aos problemas de segurança pública aumentou desde a criação do organismo. Nesse aspecto, houve ambivalência por parte do Brasil, pois o país defendia nos âmbitos hemisféricos a necessidade de ampliar a autonomia e que as especificidades sub-regionais impossibilitavam a construção de uma agenda de segurança hemisférica, porém, em âmbito interno, houve ampliação no uso das Forças Armadas em missões de garantia da lei e da ordem.

Entende-se, desta forma, que a Unasul representa a forma mais acabada da convergência entre os governos Kirchner e Lula sobre a necessidade de obtenção e garantia de maiores graus de autonomia, embora sem confrontar os Estados Unidos. A constituição do organismo não significou um rompimento com a potência do Norte, mas a vontade política de construir posições unificadas e aumentar o poder de voz nos organismos hemisféricos. A Unasul, que contou com a ativa participação de Argentina e Brasil, representa o aprofundamento da

identificação positiva entre os dois países, que viam a si mesmos como semelhantes, principalmente em contraposição aos Estados Unidos.

De tal modo, a Unasul também construiu uma narrativa de coletividade, a partir da qual é necessária a união entre os países para obter maiores graus de autonomia e desenvolvimento. Contudo, o processo de mudança identitária é lento e a promoção da integração regional apresenta-se como característica relativamente recente das políticas exteriores. Nos casos brasileiro e argentino, a noção de coletividade é incipiente e o nacional prevalece. Ademais, o maior entendimento e a convergência das visões de mundo não significou um fortalecimento do regionalismo em todos os seus aspectos, pois no que se refere ao âmbito comercial houve um processo de estagnação.

Ainda assim, o fato de que a cooperação regional tenha perdurado durante três momentos marcados por distintos modelos de desenvolvimento e inserção internacional mostra que a visão do *Outro* de maneira predominantemente positiva tornou-se *estrutural*. Essa situação, no entanto, não significa a inexistência de desentendimentos, mas que as dificuldades são parte de um quadro mais amplo de cooperação, no qual os dois países buscam superá-las a partir do diálogo. Tampouco significa que a ênfase na parceria bilateral e na construção e fortalecimento de instituições regionais caracterizadas pela busca de autonomia é uma característica que irá necessariamente perdurar sem modificações, pois não existe um consenso interno sobre o significado que deve ser atribuído à região e à parceria bilateral.

A Unasul e o CDS começaram a demonstrar sinais de desgastes e menor proeminência principalmente a partir de 2011. Além das dificuldades econômicas que a América do Sul começou a enfrentar a partir desse período, o falecimento de Néstor Kirchner e a mudança de governo no Brasil são importantes fatores explicativos, tendo em vista que significaram a perda de lideranças comprometidas com a cooperação regional sul-americana. Néstor Kirchner desempenhou um importante papel como primeiro Secretário-Geral do bloco sul-americano e, após sua morte, em 2010, María Emma Mejía e Alí Rodríguez, que ocuparam o cargo no período de 2011 a 2014, não conseguiram estabelecer liderança política forte.

No Brasil, a presidência de Dilma Rousseff, eleita sob o signo da continuidade em 2010, significou a manutenção da visão de mundo representada pelo projeto político do PT. Contudo, no que se refere à Política Exterior, houve uma diferença de ênfase e a prioridade concedida pelo governo Lula ao plano internacional foi amenizada, havendo continuidade, mas também perda da pró-atividade. Nesse período, o Brasil perdeu capacidade de liderança e os projetos regionais perderam a prioridade que possuíam na década anterior.

Em ambos os países existem correntes para as quais o modelo de inserção internacional

deveria ser baseado principalmente nas relações com os Estados Unidos, resgatando traços de uma visão de mundo e de representações identitárias diferenciadas daquelas defendida por Lula e Kirchner. Essas forças políticas ganharam força no Brasil e na Argentina nos anos recentes, como pode ser notado pela eleição de Maurício Macri na Argentina em 2015 e pelo aumento da oposição ao governo de Dilma Rousseff, sucessora de Lula. No caso argentino, a eleição de Macri significa uma retomada da visão de mundo presente nos anos 1990 e, embora o novo governo enfatize a importância das relações com o Brasil, sinaliza também para maior aproximação com os Estados Unidos. Já no Brasil, apesar de Dilma Rousseff ter sido reeleita em 2014, a diferença com relação ao segundo colocado, Aécio Neves, foi de menos de dois pontos percentuais e o primeiro ano do segundo governo Rousseff foi marcado pela intensa oposição e pela abertura de um processo de *impeachment* na Câmara dos Deputados brasileira. Em seu primeiro governo, Dilma Rousseff reforçou as modificações econômicas implantadas por Lula e buscou aprofundar os aspectos desenvolvimentistas do governo, contudo, o primeiro ano de seu segundo mandato foi marcado pela maior liberalização econômica.

O modelo adotado pela Unasul é amplo e pouco rígido, o que permite modificações em seu formato, assim como torna o organismo dependente de maneira muito importante da vontade política. Considerando essa questão, a eleição de líderes com tendências econômicas liberalizantes pode significar uma modificação na instituição, com o aumento da atenção aos temas comerciais e a maior aproximação aos organismos hemisféricos. Contudo, o fato de que o governo Macri sinalize que irá continuar a conceder importância à parceria com o Brasil mostra que a mudança na visão do *Outro* parece relativamente consolidada, no sentido em que as rivalidades mais agudas foram superadas. Essa questão mostra que há um esboço de identidade coletiva entre Argentina e Brasil, a qual, embora frágil, parece perdurar no tempo. Ademais, a eleição de Macri pode significar uma desobstrução das relações comerciais, que foram predominantemente conflitivas durante o governo de Dilma Rousseff e Cristina Fernandez de Kirchner.

A partir de 2011, a cooperação regional em Defesa tornou-se mais inercial e o CDS perdeu seu protagonismo e destaque inicial. Contudo, de qualquer maneira, o mesmo constituiu-se como um organismo importante e sua continuidade significa a institucionalização de reuniões periódicas entre os ministros de Defesa da América do Sul e a discussão de tais temas sem a presença dos Estados Unidos, o que é uma questão relevante. Assim, apesar dessas últimas considerações, a construção da Unasul e do CDS mostraram-se como elementos importantes para obter maiores graus de autonomia e fornecer soluções regionais aos problemas sul-americanos, desde o momento de sua criação e ao menos até o ano de 2011. Assim, o período

foi marcado pelo aumento da autonomia da América do Sul, o que não se relaciona simplesmente com uma ausência dos EUA, mas com propostas e ações dos governos e pela ênfase atribuída à cooperação política regional.

Diante do argumentado até aqui, faz-se necessário retomar a pergunta inicial: como os governos de Néstor e Cristina Kirchner e de Luiz Inácio Lula da Silva relacionaram a dimensão regional às identidades nacionais de Argentina e Brasil? A partir das considerações já apresentadas, nota-se que em ambos os casos a dimensão regional foi entendida como um reforço da própria identidade nacional, ao apresentar-se a cooperação como uma forma de resistência à presença dos Estados Unidos na América do Sul. Nesse sentido, os dois países foram marcados por governos com tendências nacionalistas que se refletiam em um anti-imperialismo. Contudo, o nacionalismo também levou ao fortalecimento das noções de soberania e interesse nacional, o que dificultou um aprofundamento da cooperação regional e a formação de uma identidade coletiva em Defesa mais forte. Assim, entende-se que, tanto no caso do Brasil como no da Argentina, a identidade nacional foi combinada com a noção de coletividade em âmbito regional que se aprofundou durante o período de 2003 a 2010. Contudo, a representação coletiva continua a ser frágil e, tanto no caso do Brasil como no da Argentina, a dimensão nacional prevalece de maneira clara sobre a regional.

Durante os governos Lula e Kirchner, a cooperação regional em Defesa, já ensaiada em âmbito bilateral, pôde consolidar-se em âmbito multilateral, a partir da criação do Conselho de Defesa Sul-americano. A cooperação bilateral, constante desde os anos 1980, tem influenciado nas respectivas concepções de identidade nacional e os primeiros esboços de uma identidade coletiva em Defesa já se apresentam. Contudo, ainda fica a questão sobre até que ponto esse esboço de identidade regional em Defesa torna-se estrutural, tendo em vista que o mesmo coexiste com noções tradicionais de soberania nacional e com um nacionalismo arraigado, presentes não apenas nos governos de ambos os países mas também nas burocracias nacionais, principalmente no caso brasileiro. Assim, questiona-se sobre até que ponto as mudanças promovidas pelos governos de Lula e Kirchner tornaram-se estruturais, e sobre quais são os outros fatores que promovem ou dificultam a modificação da identidade nacional e a promoção de uma identidade coletiva no âmbito regional.

REFERÊNCIAS

- ABDUL-HAK, Ana Patrícia Neves Tanaka. **O Conselho de Defesa Sul-Americano. Objetivos e Interesses do Brasil**. Brasília: FUNAG, 2013.
- ALBUQUERQUE, José. Antonio. Guilhón. A liderança do Brasil na América do Sul – 2002/2012. In SORJ, Bernardo; FAUSTO, Sergio. (Org.). **O Brasil e a Governança da América Latina: Que Tipo de Liderança é Possível?** São Paulo: iFHC/Centro Edelstein, 2013. p. 267-291.
- ALMEIDA, Paulo Roberto de. A diplomacia da Era Lula: balanço e avaliação. **Política Externa**, v. 20, n. 3, p. dez/jan/fev 2012.
- AMORIM, Celso. Aula Magna do Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, sobre o tema diplomacia do Governo Lula, no Instituto Rio Branco, em Brasília, em 10 de abril de 2003. **Resenha de Política Exterior do Brasil**, Brasília, ano 30 n. 92, p. 77-89, 1º semestre, 2003b.
- AMORIM, Celso. **Breves Narrativas Diplomáticas**, São Paulo: Benvirá, 2014.
- AMORIM, Celso. Conceitos e estratégias da diplomacia do Governo Lula. **DEP: Diplomacia, Estratégia e Política**. Brasília: Projeto Raul Prebich, Brasília: Projeto Raul Prebich, v. 1, n.1, p. 41-49, 2004.
- AMORIM, Celso. Cumprimentos de fim de ano do Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, Brasília, 21 de novembro de 2005. **Resenha de Política Exterior do Brasil**, Brasília, ano 32, n. 97, p. 155-165, 2º semestre, 2005b.
- AMORIM, Celso. Discurso do Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, na cerimônia de transmissão do cargo de Secretário-Geral das Relações Exteriores, no Palácio do Itamaraty, em 9 de janeiro de 2003. **Resenha de Política Exterior do Brasil**, Brasília, ano 30 n. 92, p. 21-27, 1º semestre, 2003a.
- AMORIM, Celso. Discurso do Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, por ocasião da cerimônia de formatura da Turma “Sergio Vieira de Melo, no Palácio do Itamaraty, em 18 de setembro de 2003 . **Resenha de Política Exterior do Brasil**, Brasília, ano 30, n. 92, p. , 2º semestre, 2003c.
- AMORIM, Celso. Discurso do Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, na cerimônia de formatura da Turma “Celso Furtado” (2002) do Instituto Rio Branco, no Palácio Itamaraty. **Resenha de Política Exterior do Brasil**, Brasília, ano 32, n. 97, p. 73-81, 2º semestre, 2005a.
- AMORIM, Celso. Discurso do Ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, na sessão de encerramento da Reunião de Chefes de Posto do Itamaraty, em Brasília, em 5 de janeiro de 2006. **Resenha de Política Exterior do Brasil**, Brasília, ano 33 n. 96, p. 27-35, 1º semestre, 2006.
- AMORIM, Celso. Discurso do Senhor Ministro de Estado das Relações Exteriores da República Federativa do Brasil, Embaixador Celso L. N. Amorim, por ocasião da Conferência Especial sobre Segurança, no âmbito da Organização dos Estados Americanos, Cidade do México, 28 de outubro de 2003d. **Resenha de Política Exterior do Brasil**, Brasília, ano 30 n. 93, p. 175-179, 2º semestre, 2003d.
- AMORIM, Celso. Palestra proferida pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, por ocasião da II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional, Rio de Janeiro, 5 de novembro de 2007. **Resenha de Política Exterior**

do Brasil, Brasília, ano 34 n.101, p. 145-153, 2º semestre, 2007.

ARBILLA, José. Maria. Arranjos Institucionais e Mudança Conceitual nas Políticas Externas Argentina e Brasileira (1989-1994). **Contexto Internacional**, v.22, n.2, julho/dezembro,2000.

ARGENTINA. **Reglamentación de la Ley N° 23.554**. Buenos Aires, junho de 2006.
<<http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/115000-119999/116997/norma.htm>>.
Visualizado em 07 nov 2015.

ARGENTINA. **Constitución del Centro Sudamericano de Estudios Estratégicos para la Defensa**. Buenos Aires, jan 2009. Disponível em: <<http://www.resdal.org/csd/enero-2009-propuesta-de-constitucion-del-centro-de-estudios-sudamericanos.pdf>>. Última Visualização 07 de novembro de 2015.

ARGENTINA. Ministério de la Defensa. **Libro Blanco de la Defensa Nacional**. Buenos Aires, 1999.

ARGENTINA. Ministerio de la Defensa. **Libro Blanco de la Defensa**. Buenos Aires, 2010.

ARGENTINA. Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. **Información para la Prensa N°: 005/2005**. Buenos Aires, 4 jan 2005. Disponível em <<https://mrecic.gov.ar/node/31201>> Acesso em 5 out 2015.

ARGENTINA. Presidencia de la Nación. Secretaria de Comunicación Pública. **Se inauguró el primer ejercicio militar de la Unasur para la manutención de la paz**. 5 set 2011. Disponível em: < <http://www.prensa.argentina.ar/2011/09/05/23437-se-inauguro-el-primer-ejercicio-militar-de-la-unasur-para-el-mantenimiento-de-la-paz.php>> Último acesso 07 de novembro de 2015.

BALZACQ, Thierry. The Three Faces of Securitization: Political Agency, Audience and Context. **European Journal of International Relations**, v.11, 2005. p. 171-201.

BARBOSA, Rubens. **Rubens Barbosa vê ideologização na Política Externa**. Entrevista feita por Denize Bacoccina a Rubens Barbosa. BBC Brasil, 14 mar 2008.

BBC MUNDO. **Shannon busca calmar temores.11 de julho de 2008**. Disponível em: <http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_7503000/7503025.stm> . Último Acesso em 07 de novembro de 2015.

BEKERMAN, Marta. DULCICH, Federico MONCAUT, Nicolás. La Emergencia de Chia y su impacto en las relaciones comerciales entre Argentina y Brasil. Revista Problemas del desarrollo, n. 176. v. 145, Cidade do México, jan-fev 2014.

BERNAL-MEZA, Raúl. Argentina y Brasil en la Política Internacional: regionalismo y Mercosur (estratégias, cooperación y factores de tension). In: **Revista Brasileira de Política Internacional**. vol. 51 no.2, p. 154 a 178. Brasília: Julho/Decembro, 2008.

BETHELL, Leslie. O Brasil e a idéia de América Latina em perspectiva histórica. **Estudos Históricos**, v. 44, p. 289-321, Rio de Janeiro, jul/dec 2009.

BIELSA, Rafael. A política externa da Argentina no quadro da integração regional. In: **DEP. Diplomacia, Estratégia e Política**. Brasília: Projeto Raul Prebich, v.1, n.1, p. 5-22, 2004b.

BIELSA, Rafael. **Conferencia Argentina: de la recuperación a la consolidación económica proferida no Council of the Americas**. Nova York, 10 ago 2004d. Disponível em: < <https://www.mrecic.gov.ar/node/245442>> Acesso em 20 dez 2015.

BIELSA, Rafael. **Discurso del Sr. Canciller Rafael Antonio Bielsa Celebración del Día del Diplomático**. Discurso de apertura de la ceremonia. 29 sept. 2004c. Disponível em:

<<https://www.mrecic.gov.ar/node/245442>> Acesso em 20 dez 2015.

BIELSA, Rafael. **Discurso durante cerimônia de egreso de las promociones XXXVI y XXXVII del Instituto del Servicio Exterior de la Nación**. Buenos Aires, 6 sept. de 2004a. Disponível em: < <https://www.mrecic.gov.ar/node/245442>> Acesso em 20 dez 2015.

BIELSA, Rafael. **Discurso durante conferência Especial sobre Segurança, no âmbito da Organização dos Estados Americanos**, Cidade do México, 28 out 2003. Disponível em: < <https://www.mrecic.gov.ar/node/245442>> Acesso em 20 dez 2015.

BOLOGNA, Alfredo Bruno. La autonomía heterodoxa de la Política Exterior de Néstor Kirchner. In: **CERIR. La Política Exterior del gobierno de Cristina Fernández: apreciaciones promediando su mandato**. Editorial de la Universidad Nacional de Rosario, 2010.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília, 2008.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Política Nacional de Defesa**. Brasília, 2005.

BRASIL. Ministério Das Relações Exteriores. **Declaração do Porta-Voz do Ministério de Relações Exteriores do Brasil sobre a solicitude argentina de ingresso à OTAN**. Brasília, 1999. Disponível em: < <http://www.embarg.org.br/DeclArgOTAN090799.htm>>

BRASIL. Ministério da Defesa. **Política de Defesa Nacional** . Brasília, 1996.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Cronologia da Política Externa do Governo Lula (2003-2006)**. Brasília, 2007.

BRASIL. Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. **Projeto Brasil 3 tempos: 2007, 2015 e 2022**. Cadernos NAE. Brasília: Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica, 2004.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Constituição da República Federativa do Brasil De 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm> Acesso em: 17 de fev de 2016.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei complementar nº 97, de 9 de junho de 1999**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp97.htm> Acesso em: 17 de fev de 2016.

BRESSER-PEREIRA, Luis C. THEUER, Daniela. Um Estado novo-desenvolvimentista na América Latina? In: **Economia e Sociedade**, Campinas, número especial, v. 21, p. 811-829, 2012.

BRIEGER, Pedro. La política exterior de la era Kirchner. In: FUNDACIÓN FRIEDRICH EBERT (org). **Política externas dos governos progressistas do Cone Sul: convergencias e desafios**. Sao Paulo, set 2009.

BUSSO, Anabella. La presidencia de Kirchner y los vínculos con Estados Unidos. Más ajustes que rupturas. In: **CERIR. La Política Exterior del Gobierno Kirchner**. Editorial de la Universidad Nacional de Rosario, 2006.

BUSSO, Anabella. Los vaivenes de la política exterior argentina re-democratizada (1983-2013). Reflexiones sobre el impacto de los condicionantes internos. **Estudios Internacionales**. Universidad de Chile, Santiago, 177, p. 9-33, 2014.

BUSSO, Anabella. Menem y Estados Unidos: Un Nuevo Rumbo en la Política Exterior Argentina. IN: **CERIR. La Política Exterior del gobierno de Menem. Seguimiento y**

reflexiones al promediar su mandato. Universidade Nacional de Rosario. P. 53-109. 1994.

BUXTON, Julia. Forward into History. Understanding Obama's Latin American Policy. **Latin American Perspectives**, [S.l.] v. 38 n. 4, p. 29-45, 2011.

BUZAN, Barry. WAEVER, Ole. Macrosecuritisation and security constellations: reconsidering scale in securitisation theory. **Review of International Studies, British International Studies Association**, [S. l.] v. 35, p. 253-276, 2009.

BUZAN, Barry. WAEVER, Ole. WILDE, Jaap. **Security: A New Framework for analysis.** Lynne Rienner Publishers, 1998.

BUZAN, Barry; HANSEN, Lene. **A evolução dos estudos de segurança internacional.** São Paulo: Editora Unesp, 2012.

CANDEAS, Alessandro. **A integração Brasil-Argentina:** história de uma idéia na visão do outro. Brasília: FUNAG, 2010.

CASTAÑEDA, Jorge. Latin's America turn to the left. **Foreign Affairs**, v. 85, n. 3. p. 28-43, may - Jun., 2006.

CERVO, Amado. A crise da América do Sul e a solução diplomática. In: **Boletim Meridiano 47.** Brasília, v. 9, n. 92, mar 2009.

CERVO, Amado. BUENO, Clodoaldo., **História da Política Exterior Brasileira**, 3ª Edição. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2002.

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

CHEIBUB, Z. B. Diplomacia e Construção Institucional: O Itamaraty em Perspectiva Histórica. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 28, n. 1, p. 113-131, 1985.

CHILE. Ministerio de Defensa Nacional de Chile. Grupo de Trabajo del Consejo de Defensa Suramericano. **El Consejo de Defensa Suramericano de la Unasur:** Crónica De Su Gestación. Santiago de Chile, Julho de 2009. Disponível em: < <http://www.resdal.org/csd/gestacion-del-csd-libro-chile.pdf> . >. Acesso em: 04/11/2015.

CHOHFI, Osmar Vladimir. Palavras de sua Excelência o Senhor Embaixador Osmar Vladimir Chohfi, Secretário-geral das Relações Exteriores, chefe da delegação do Brasil - diálogo dos chefes de delegação - tema 1: abordagem multidimensional à segurança hemisférica. bridgetown, 3 de junho de 2002. **Resenha de Política Exterior do Brasil**, Brasília, ano 29, n. 90, p. 89-93, 1º semestre, 2002.

COLACRAI, Miriam. **La política exterior argentina hacia los vecionos durante los 90.** [S. l.] CEIEG, 2004. Disponível em: <http://www.cerir.com.ar/admin/_cerir/archivos/libros/0000182/dt1_colacrai.pdf>. Acesso em 20 fev 2016.

COMINI, Nicolás. FRENKEL, Alejandro. Una Unasur de baja intensidad: modelos en pugna y desaceleración del proceso de integración en América del Sur. **Nueva Sociedad**, Buenos Aires, n. 250, março-abril, 2014.

COMUNICADO DE BRASÍLIA. Reunião de Presidentes : sul-americanos. Brasília, 1 de setembro de 2000. Disponível em: < <http://www.oei.es/oeivirt/cimeira1.htm>>. Acesso em 06 de novembro de 2015.

COMUNIDAD SUDAMERICANA DE NACIONES. I Reunión de Ministros de Defensa. Declaración de Bogotá. Bogotá, jul 2006.

- CORRÊA, Luiz. Felipe. Conferência Do Secretário-Geral Das Relações Exteriores, Embaixador Luiz Felipe De Seixas Corrêa, No Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro - "História E Diplomacia". Rio De Janeiro, 15 De Março De 2000. **Resenha de Política Exterior do Brasil**, Brasília, v. 26. n. 86, 1º semestre, 2000.
- CORTES, Maria Julieta.; CREUS, Nicolás. Entre la necesidad y la desilusión: Los dilemas de la Política Exterior Argentina Hacia Brasil (2005-2009). In: **La Política Exterior de Cristina Fernández**. Apreciaciones promediando su mandato", Volumen I, Tomo V, Centro de Estudios de Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR), Universidad Nacional de Rosario (UNR), Rosario 2010.
- DI TELLA, Guido. **Discurso del Sr. canciller Guido Di Tella. Centro Argentino de Ingenieros**. Buenos Aires, 26 may 1995. Disponível em <<http://www.mrecic.gov.ar/>>. Acesso em 20 dez 2015.
- DIAMINT, Rut. Cambios en la Política de Seguridad. Argentina en busca de un perfil no conflictivo. **Fuerzas Armadas y Sociedad**. FLACSO. Chile. n. 7, v. VII, enero-marzo. 1992.
- DIAMINT, Rut. Regionalismo y posicionamiento Suramericano: UNASUR y ALBA, **Revista CIDOB d'Afers Internacionals. Barcelona**, v. 101, p. 55–79, 2013.
- DRAKE, Paul. **The Hegemony of U.S. Economic Doctrines in Latin America**. Workshop on "Empire and Dissent: U.S. Hegemony in Latin America" Program on Global Security and Cooperation at the Social Science Research Council. Cuernavaca, Mexico – March 4-6, 2005.
- DUHALDE, Eduardo. Sudamérica y un viejo sueño. **Clarín**. Opinión. Buenos Aires, 6 dez 2004. Disponível em: <<http://www.comunidadandina.org/prensa/articulos/clarin6-12-04.htm>>. Última visualização: 30/01/2015.
- ELITISTA y poco democrático. **Página 12**. Buenos Aires. 20 maio 2005. Disponível em: <<http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-51624-2005-05-28.html>>. Acesso em: 28 maio 2005.
- EMERSON, Guy. Radical neglect? The "War on Terror" and Latin America. **Latin American Politics and Society**, University of Miami, v. 51(1), p. 33–62, 2010.
- ESCODÉ, Carlos. **Realismo Periférico: fundamentos para la nueva política exterior argentina**. Buenos Aires: Planeta Política y Sociedad, 1992.
- ESCODÉ, Carlos; CISNEROS, Andrés. La administración radical (1983-1989) In: ESCUDÉ, Carlos; CISNEROS, Andrés **História general de las Relaciones Exteriores de la República Argentina**. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1998. Disponível em: <<http://www.argentina-rree.com/14/14-065.htm>>. Último Acesso: 30/09/2000.
- FERNANDEZ DE KIRCHNER, **Discurso de la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner en la Asamblea Legislativa**. Buenos Aires, 10 dez 2007. Disponível em: <<http://www.cfkargentina.com/asuncion-de-cristina-kirchner-10-de-diciembre-de-2007/>> Acesso em 20 dez 2015.
- FERNANDEZ DE KIRCHNER, Presentación. In: ARGENTINA. Ministerio de la Defensa. **Libro Blanco de la Defensa**. Buenos Aires, 2010.
- FIERKE, K. M. Links across the Abyss: Language and Logic in International Relations. **International Studies Quarterly**, v. 46, p. 331–354, 2002.
- FLEMES, Daniel.; NOLTE Delf.; WEHNER Leslie.; Una comunidad de seguridad regional en formación: la Unasur y su Consejo de Defensa. **Estudios Internacionales**, Instituto de Estudios Internacionales - Universidad de Chile, nº170. - ISSN 0716-0240, p. 105-127, 2011.

FUERTE acusación de Bielsa a Brasil. **La Nación**. Buenos Aires. 28 maio 2005. Disponível em: < <http://www.lanacion.com.ar/707967-fuerte-acusacion-de-bielsa-a-brasil>>. Acesso em: 28 maio 2005.

GARCIA, Marco Aurélio. A. A opção sul-americana. **Interesse nacional**, São Paulo., ano 1, n. 1, 2008. Disponível em: < <http://interessenacional.uol.com.br/index.php/edicao/edicao-numero-01/>>. Acesso em: 24/05/2015.

GARCIA, Marco Aurélio. Mercosur y comunidad sudamericana de naciones. La perspectiva de Brasil. URUGUAI: Ministério de Defensa: PNUD. **Debate Nacional sobre Defensa Aportes Internacionales**. Montevideo, 2006.

GARDINI, Gian Lucca. **The Origins of Mercosur: Democracy and Regionalization in South America**. New York: Palgrave Macmillan, 2010.

GARRÉ, Nilda. La Cumbre de Bariloche y su impacto en la consolidación de la paz y seguridad en Sudamérica. CDS- UNASUR. Presidência Pró Tempore Equador. Confianza y Seguridad en América del Sur. **Cuadernos de Defensa** n. 2, Quito, 2010.

GARRÉ, Nilda. Los problemas de la defensa nacional en la Argentina actual. URUGUAI: Ministério de Defensa: PNUD. **Debate Nacional sobre Defensa Aportes Internacionales**. Montevideo, 2006.

GARRÉ, Nilda. **Ponencia de la Ministra de Defensa de Argentina Dra. Nilda Garré**.

Seminário Hacia un Consejo Suramericano de Defensa. Buenos Aires, 18 nov 2008.

Disponível em:

<http://www.nuestromar.org/noticias/defensa_seguridad_y_proteccion_112008_20403_seminario_hacia_un_consejo_sudamerica>. Acesso em 06 de novembro de 2015.

GARRÉ, Nilda. Prólogo. In: ARGENTINA. Ministerio de la Defensa. **Libro Blanco de la Defensa**. Buenos Aires, 2010.

GIAVARINI, Adalberto Rodríguez. Hacia la integración latinoamericana. In: **La Nación**, Buenos Aires, 30 ago 2000. Disponível em: < <http://www.lanacion.com.ar/30826-hacia-la-integracion-latinoamericana>>. Acesso em 30/09/2015.

GUIMARÃES, Samuel. Pinheiro. **América Latina precisa de um Plano Marshall**.

Entrevista Secretário-Geral, Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães, ao jornal Valor Econômico, 14/07/2008. Disponível em:

<http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=5924:para-pinheiro-guimaraes-al-precisa-de-um-plano-marshall-entrevista-secretario-geral-embaixador-samuel-pinheiro-guimaraes-ao-jornal-valor-economico-14-07-2008&catid=204&Itemid=458&lang=pt-BR> Acesso em: 24/05/2014.

GUIMARÃES, Samuel. Pinheiro. Discurso do embaixador Samuel Pinheiro Guimarães por ocasião da Transmissão do Cargo de Secretário-Geral das Relações Exteriores. In: SILVA, L. I. L. **A política externa do Brasil**. BRASÍLIA, IPRI, FUNAG, 2003.

GUIMARÃES, Samuel. Pinheiro. Uma estratégia militar para o Brasil. In: ALMEIDA PINTO, J. R. ROCHA, A. J. R. SILVA, D. P. **Reflexões sobre defesa e segurança: uma estratégia para o Brasil**. Brasília : Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, 2004.

HANSEN, Lene. **Security as Practice: Discourse Analysis and the Bosnian War**. Routledge, 2006.

HIRST, Monica; PINHEIRO, Leticia. A Política Externa do Brasil em Dois Tempos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 38, n. 1, 1995.

HISTÓRICO DO FORO DE SÃO PAULO. 30/07/2014. Disponível em:
<http://forodesaopaulo.org/historico-do-foro-de-sao-paulo/>. Acesso em: 07/10/2015.

HURRELL, Andrew. Brazil and the New Global Order. **Current History**, 109,p. 60-66, feb 2010.

HURRELL, Andrew. **Progressive Enmeshment, Hegemonic Imposition or Coercive Socialization? Understanding Policy Change in Brazil**. Mimeo. 1998b.

HURRELL, Andrew. An emerging security community in South America? In: ADLER, Emanuel; BARNETT, Michael. **Security Communities**. Cambridge: Cambridge University Press, p. 228-264, 1998a.

HUYSMANS, J. **Language and the Mobilization of Security Expectations**. The Normative Dilemma of Speaking and Writing Security. Paper for the ECPR Joint Sessions, Workshop Redefining Security. Mannheim, 26-31 March, 1999.

INSTITUTO DE RELACIONES INTERNACIONALES. Centro de Reflexión en Política Internacional. **CERPI: Tercer Informe Anual sobre Política Exterior del gobierno de argentino (Marzo 2004-Marzo 2005)**. La Plata, 2005. Disponível em:
 <http://www.iri.edu.ar/images/Documentos/departamentos/CERPI/Informes_anuales/2005.pdf> Acesso em: 06 nov de 2015.

INSTITUTO DE RELACIONES INTERNACIONALES. Centro de Reflexión en Política Internacional. **CERPI: Informe Anual sobre Política Exterior del gobierno de argentino (Marzo 2005-Marzo 2006)**. La Plata, 2006 Disponível em: <
 <[http://www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/anuario/CD%20Anuario%202006/Cerpi/2- %20CERPI%20-%20Informe.pdf](http://www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/anuario/CD%20Anuario%202006/Cerpi/2-%20CERPI%20-%20Informe.pdf)> Acesso em: 06 de novembro de 2015.

JAGUARIBE, Hélio. La integración Argentina-Brasil. In: **Integración Latinoamericana**, série estudios, Buenos Aires, nov 1987.

JOBIM, Nelson. **Brazil: A Defense Overview**. Discurso no Center for Strategic and International Studies (CSIS). Washington, 21 de março de 2008a. Disponível em: <
<http://csis.org/event/statesmens-forum-his-excellency-nelson-jobim>> Acesso em 08 fev 2015.

JOBIM, Nelson. El Consejo de Defensa Suramericano y el desarrollo de Medidas de Fomento de la Confianza y Seguridad: una breve reflexión del punto de vista brasileño. In: CONSEJO DE DEFENSA DE UNASUR. **Confianza y Seguridad en América del Sur**. Quito, 2010.

JOBIM, Nelson. **Entrevista concedida a autora**. São Paulo, 26 nov 2015.

JOBIM, Nelson. Ponencia del Ministro de Defensa de Brasil Nelson Jobim. **Seminário Hacia un Consejo Suramericano de Defensa. Buenos Aires**, 18 nov 2008b.
 <http://www.nuestromar.org/noticias/defensa_seguridad_y_proteccion_112008_20403_seminario_hacia_un_consejo_sudamerica> Último Acesso 06 de novembro de 2015.

KIRCHNER, Néstor. Discurso de asunción del Presidente Néstor Kirchner, 25 de mayo de 2003a.

KIRCHNER, Néstor. **Discurso por Conmemoración del asilo en residencia diplomática argentina**. 08 de novembro de 2007.

KIRCHNER, Néstor. **Palabras del Presidente Néstor Kirchner en la 59° Asamblea General de las Naciones Unidas**, 21 de setiembre de 2004.

KIRCHNER, Néstor. **Palabras el Presidente Nestor Kirchner en la XXIV Cumbre De Jefes De Estado Del Mercosur, Bolivia Y Chile**, en Asuncion, 18 de junho de 2003b.

- KIRCHNER, Néstor. **Palabras del ex presidente Néstor Kirchner en la New School (Nueva York)**, en la conferencia America Latina Rising: UNASUR Solución de problemas, dando voz, construyendo el futuro. Lunes, 27 de septiembre 2010.
- KUPCHAN, Charles A. **How Enemies Become Friends: The Sources of Stable Peace**. Princeton University Press: 2010.
- LACLAU, Ernesto. “Vamos a una polarización institucional”. Entrevista concedida a Javier Loca. **Página 12**. Buenos Aires. 17 maio 2010.
- LAFER, Celso. **A Identidade Internacional do Brasil e a Política Externa Brasileira**. Passado, Presente, Futuro. 3ª reimpressão da 2ª edição (2004). São Paulo: Perspectiva, 2014.
- LECHINI, Gladys. GIACCAGLIA, Clarisa. El ascenso de Brasil en tiempos de Lula ¿Líder regional o jugador global? **Revista Problemas del Desarrollo**, Universidade Nacional Autónoma de México, v. 41, n. 163, octubre-diciembre, 2010.
- LESSA, Antônio Carlos. CERVO, Amado Luis. O declínio: inserção internacional do Brasil (2011–2014). **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 57 n. 2, p. 133-151, 2014.
- LIMA, Maria Regina Soares de Relações Interamericanas: A Nova Agenda Sul-Americana e o Brasil. **Lua Nova**, São Paulo, 90: p.167-201, 2013.
- LIMA, Maria Regina Soares. Instituições democráticas e política exterior. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, p. 265-303, 2000.
- LIMA, Maria Regina Soares de. “Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política exterior brasileña”. In: **América Latina/Internacional**, vol. 1, n° 2, otoño/inverno 1994.
- LIMA, Raphael Camargo. **A articulação entre a política externa e a política de defesa no Brasil: uma Grande estratégia inconclusa**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Programa de Pós Graduação em Relações Internacionais “San Tiago dantas”. Universidade Estadual Paulista, São Paulo, 2015.
- LIMA, Raphael Carmago. SOARES, Samuel Alves. No limbo da dissonância: Argentina e Brasil no campo da Defesa. In: Carmo, Corival A. Winand. E. A. Barnabé, I. R. Pinheiro, L. M. **Relações Internacionais Olhares cruzados**. FUNAG: Brasília, 2013, p. 315-350.
- LENDEROZAS, Elza. La política exterior de los gobiernos kirchneristas. In: LUCA, M. MALAMUD, A. (coords.). **La política en tiempos de los Kirchner**. Buenos Aires: Eudeba, 2012.
- MALAMUD, Anadrés. A Leader without Followers? The Growing Divergence between the Regional and Global Performance of Brazilian Foreign Policy. **Latin American Politics and Society**, Volume 53, Issue 3, pages 1–24, 2011.
- MATHIAS, Suzeley. Kalil. FAZIO, Ednéia. Nuevas amenazas y su impacto sobre las fuerzas armadas brasileñas. **Revista Fuerzas Armadas y Sociedad**, FLACSO – Chile, año 18, n. 3-4, pp. 53-81 2004.
- MAYORAL, C. Fuera de la ONU somos más débiles. Entrevista concedida à BBC: 9 de setembro de 2005. Disponível em http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/specials/newsid_4223000/4223418.stm
- MCSWEENEY, B. **Security, Identity and Interests**. Cambridge University Press, 1999.
- MEDEIROS, Oscar. Conselho de Defesa Sul-Americano: origens, demandas e propósitos. In: Defesa, Segurança Internacional e Forças Armadas: textos selecionados do **III Encontro**

- Nacional da Associação Brasileira de Estudos de Defesa.** SVARTMAN, Eduardo; ARIAS NETO José Miguel; GODOY, Tânia; ALVES, Vágner Camilo (org.). Campinas: Mercado das Letras, 2010.
- MELLO, Flavia de Campos. A Política Externa Brasileira e os Blocos Internacionais. **São Paulo em Perspectiva**. São Paulo, Fundação SEADE, v.16, n.2, p. 37-43, 2002.
- MELLO, Leonel Itaussu Almeida. **Argentina e Brasil: A Balança de Poder no Cone Sul**. São Paulo, Annablume, 1996.
- MERKE, Federico. **Identidad y Política Exterior en la Argentina y Brasil**. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO): Buenos Aires, 2008b.
- MERKE, Federico. Identidad y Política Exterior. La Argentina y Brasil em Perspectiva Histórica. **Revista Sociedad Global** 143. v. 2. n. 1-2. junio-diciembre, p. 142-161, 2008a.
- MICBA. Constituição do Mecanismo de Cooperação e Coordenação Bilateral Brasil-Argentina. 18 dez 2007. Disponível em: <<http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2008/01284.pdf>>. Acesso em 07 de novembro de 2015.
- MIRANDA, Roberto. Corolario de Brasil: la Argentina sin poder en el nuevo tablero regional. **Relaciones Internacionales**; La Plata, n. 37, p. 169 – 186, 2009.
- MIYAMOTO, Shiguenoli. O Brasil e a Bacia do Prata: Interesses e Divergências. **Monções**. Revista de Relações Internacionais da UFGD, v. 01, no. 2, p. 24-39, Dourados, 2003.
- MOTTA, Bárbara. V. ; SOARES, Samuel Alves. Argentina e Brasil: uma cultura estratégica conjunta em *adagio*. **Latitud Sur**, v. 7, p. 78-112, 2012.
- NARLIKAR, Amrita. Brazil: Does being not Feared Make One Loved? In: NARLIKAR, Amrita **New Powers – How to Become One and How to Manage Them**, Nova York, Hurst & Co Publishers, 2010.
- NOVARO, Marcos. La cultura política y el sentido común bajo el kirchnerismo. 2012. In: LUCA, M. MALAMUD, A. (coords.). **La política en tiempos de los Kirchner**. Buenos Aires: Eudeba, 2012.
- O GLOBO. Lula reage ao envio da 4ª Frota dos EUA. 2 jul 2008. Disponível em: <<http://www.abin.gov.br/modules/articles/article.php?id=2798>. Último Acesso em 07 de novembro de 2015.
- O QUE É o Fórum Social Mundial?. Fórum Social Mundial 2015. Disponível em: <<https://fsm2015.org/pt-pt/o-que-e-o-forum-social-mundial#sthash.aMfCdthE.dpuf>. Último acesso:07/10/2015.
- OBSERVATÓRIO CONE SUL DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS - INFORME BRASIL . **Informe nº 141**. Setembro, 2004. Disponível em: <<http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/fd6b1ab1ef9eb9df8ca064773c8d101e.pdf>. >. Acesso em: 06 de novembro de 2004.
- OBSERVATÓRIO DE POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA. **Informe Semanal nº 23**, setembro, 2004a. Disponível em: <http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/m4_u8_12052014-18-05-25.pdf>. Acesso em: 06 de novembro de 2015.
- OBSERVATORIO DE POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA. **Informe Semanal nº 144**, agosto, 2009a. Disponível em: <http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/m4_u8_11052014-19-03-30.pdf>. Acesso em: 06 de novembro de 2015.

OBSERVATORIO DE POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA. **Informe Semanal nº 146**, agosto, 2009b. Disponível em: < http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/m4_u8_11052014-19-03-00.pdf>. Acesso em: 06 de novembro de 2015.

OBSERVATÓRIO DE POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA. **Informe Semanal n. 165**, abril, 2008a. Disponível em: < http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/m4_u8_12052014-17-06-19.pdf>. Acesso em: 06 de novembro de 2015.

OBSERVATÓRIO DE POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA. **Informe Semanal n. 184**, setembro, 2008b. Disponível em: < http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/m4_u8_12052014-17-01-26.pdf>. Acesso em: 06 de novembro de 2015.

OBSERVATÓRIO DE POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA. **Informe Semanal nº 27**, outubro, 2004b. Disponível em: < http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/m4_u8_12052014-18-05-25.pdf>. Acesso em: 06 de novembro de 2015.

OBSERVATÓRIO DE POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA. **Informe Semanal nº 224**, setembro, 2009a. Disponível em: < http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/m4_u8_12052014-11-56-42.pdf>. Acesso em: 06 de novembro de 2015.

OBSERVATÓRIO DE POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA. **Informe Semanal nº 227**, setembro, 2009b. Disponível em: <http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/m4_u8_12052014-11-55-25.pdf>. Acesso em: 06 de novembro de 2015.

OBSERVATÓRIO DE POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA. **Informe Semanal nº 277**, outubro, 2010. Disponível em: < http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/m4_u8_12052014-11-24-08.pdf>. Acesso em: 06 de novembro de 2015.

OBSERVATÓRIO DE POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA. **Informe Semanal nº 354**, junho, 2012. Disponível em: < http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/m4_u8_12052014-09-27-54.pdf>. Acesso em: 06 de novembro de 2015.

OBSERVATÓRIO DE POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA. **Informe Semanal nº 40**, março de 2005. Disponível em: < http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/m4_u8_12052014-17-58-14.pdf>. Acesso em: 06 de novembro de 2015.

ORGANIZACIÓN DOS ESTADOS AMERICANOS. Consejo permanente. **Acta de la sesión extraordinaria del consejo permanente de la organización celebrada los 4 y 5 de marzo de 2008**, Washington, 2008. Disponível em: < <http://www.oas.org/consejo/sp/actas/acta1632.pdf>>. Acesso em: 06 de novembro de 2015.

PAIKIN, Damián .La Argentina y el MERCOSUR en tiempos de crisis internacional: Las bases regionales del modelo kirchnerista. **Perspectivas**, São Paulo, v.42, p.139-158, jul./dez. 2012.

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

PECEQUILO, Cristina. As relações bilaterais Brasil-Estados Unidos (1989-2008). As três fases contemporâneas. **Nueva Sociedad** especial em português, Buenos Aires, 2008.

PECEQUILO, Cristina. CARMO, Corival Alves. **O Brasil e a América do Sul**. Alta Books, [S.l.], 2015.

PEDROSO, Carolina Silva. **Os projetos regionais de Brasil e Venezuela para América do**

Sul nos anos Lula da Silva (2003-2010): o caso da UNASUL. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Programa de Pós Graduação em Relações Internacionais “San Tiago dantas”. Universidade Estadual Paulista, São Paulo, 2014.

PINHEIRO, Letícia. “Traídos pelo desejo: um ensaio sobre a teoria e a prática da política externa brasileira contemporânea”. **Contexto Internacional**, v. 22, n. 2, p. 305-335, 2000.

Primera Reunión de Ministros de la Defensa de la Comunidad Sudamericana De Naciones. 14 de julio de 2006. Bogotá D.C, Colombia, 2006. Disponível em: < http://www.fes-seguridadregional.org/images/stories/docs/3364-001_g.pdf. Último Acesso em 06 de novembro de 2011.

PUIG, Juan Carlos (org). **América Latina:** políticas exteriores comparadas. GEL: Buenos Aires, 1984.

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

RICUPERO, Rubens. À sombra de charles de Gaulle: uma diplomacia carismática e intransferível: a política externa do governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). **Novos Estudos.** CEBRAP, n. 87, p. 35-58,, julho 2010.

RICUPERO, Rubens. O Brasil, a América Latina e os EUA desde 1930: 60 anos de uma relação triangular. In: ALBUQUERQUE, J. A. G. (org). **Sessenta Anos de Política Exterior Brasileira**, Volume I, São Paulo: Cultura, 1996.

RIGGIROZZI, Pía; TUSSIE, Diana. (ed.) **The Rise of Post-Hegemonic Regionalism In Latin America.** Dordrecht: Springer, 2012.

RUIZ, José Briceño. Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina. **Estudios Internacionales**, nº 175, Universidade de Chile, Santiago, p. 9-39, 2013.

RUSSELL, Roberto (ed). **Política Exterior y toma de decisiones en América Latina.** Programa Rial: Grupo Editor Latino Americano: Buenos Aires, 1990.

RUSSELL, Roberto. "Hoy, las sobreactuaciones en política exterior responden a impulsos, a cuestiones ideológicas". Entrevista concedida a Claudio R. Negrete. **La Nación.** Buenos Aires. 30 de março de 2014. Disponível em: < <http://www.lanacion.com.ar/1676220-roberto-russell-hoy-las-sobreactuaciones-en-politica-exterior-responden-a-impulsos-a-cuestiones-ideologicas>. >. Acesso em: 28 maio 2015.

RUSSELL, Roberto. TOKATLIAN, Juan Gabel. El Lugar de Brasil en la Política Exterior de Argentina: La vision del otro. **Desarrollo Economico.** v. 42, n. 197, p. 405-428, outubro – dezembro, 2002.

RUSSELL, Roberto. TOKATLIAN, Juan Gabriel. Modelos de política exterior y opciones estratégicas. El caso de América Latina frente a Estados Unidos. **Revista CIDOB d’afers Internacionals.** Barcelona, n. 85-86., p. 211-249, 2009.

RUSSELL, Roberto. TOKATLIAN, Juan . Gabriel. A Crise na Argentina e as Relações com o Brasil e os Estados Unidos: Continuidade e Mudanças nas Relações Triangulares. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, vol.26, no 1, , pp.107-148. janeiro/junho 2004.

RUSSELL, Roberto; TOKATLIAN, Juan Gabriel. Percepciones Argentinas de Brasil: Ambivalencias y Expectativas. **Plataforma Democrática**, Rio de Janeiro, n.10, Julho, 2011.

SADER, Emir. **A Nova Toupeira:** os caminhos da esquerda latino-americana. São Paulo: Boitempo, 2009.

SAINT-PIERRE, Héctor Luis. La Defensa en la Política Exterior del Brasil: el Consejo Suramericano y la Estrategia Nacional de Defensa. Real Instituto Elcano: Madrid. **Documento de Trabajo 50/2009**, 07 out 2009.

SAINT-PIERRE, Héctor Luis. Política de Defesa e Relações Internacionais No Brasil: O Destino Das Paralelas. **XXVI Congresso Internacional da LASA**, Porto Rico, março de 2006.

SAINT-PIERRE, Héctor Luis. "Defesa" ou "segurança"? reflexões em torno de conceitos e ideologias. **Contexto internacional**, Rio de Janeiro, vol.33, n.2, p. 407-433, 2011..

SAINT-PIERRE, Hector Luis. Grandes Tendências da Segurança Internacional contemporânea. 2010. In: JOBIM; ETCHEGOYEN; ALSINA (org.). **Segurança Internacional: perspectivas brasileiras**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010

SAINT-PIERRE, Hector Luis; WINAND, Érica. O legado da transição na agenda democrática para a Defesa: Os casos brasileiro e argentino. In: SAINT-PIERRE, H. L (Org). **Controle civil sobre os militares e política de Defesa na Argentina, no Brasil, no Chile e no Uruguai**. São Paulo, Editora Unesp, 2007.

SANAHUJA, J. A. Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: El caso de UNASUR. IN: Serbin, A., Martínez, L., Ramanzini Júnior (org). **Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012**: El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos Buenos Aires, n. 9, ano 2012.

SARAIVA, Miriam. Gomes. **Encontros e Desencontros: O lugar da Argentina na Política Externa brasileira**. Belo Horizonte: Editora Fino Traço, 2012.

SARLO, Beatriz. Intelectuales, la tierra fértil del kirchnerismo. **Cuadernos de literatura**, Buenos Aires, v. XVII n. 3, 2013 Disponível em: <
<http://revistas.javeriana.edu.co/index.php/cualit/article/viewFile/5583/4457>> . Visualizado em 25/11/2015.

SILVA, Diego Lopes da. **A construção da confiança na América do Sul e os mecanismos de transparência militar**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Programa de Pós Graduação em Relações Internacionais “San Tiago dantas”. Universidade Estadual Paulista, São Paulo, 2014.

SILVA, Luiz Inácio Lula da. Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na reunião de Cúpula do Mercosul. Assunção – Paraguai, 18 de junho de 2003b.

SILVA, Luiz Inácio Lula da. Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião do encontro com o Presidente Néstor Kirchner. Palácio do Governo – Buenos Aires - Argentina, 16 de outubro de 2003c

SILVA, Luiz Inácio Lula da. Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, em almoço com oficiais-generais; Clube Naval, Brasília-DF, 15 de dezembro de 2004b.

SILVA, Luiz Inácio Lula da. Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de formatura da Turma de 2002 do Programa de Formação e Aperfeiçoamento do Instituto Rio Branco Palácio Itamaraty, 01 de setembro de 2005.

SILVA, Luiz Inácio Lula da. Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante a reunião extraordinária de chefes de Estado e de Governo da União SulAmericana de Nações - Unasul Brasília-DF, 23 de maio de 2008

SILVA, Luiz Inácio Lula da. I. Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da

Silva, na cerimônia de posse do Ministro da Defesa, José Alencar Palácio do Planalto, 08 de novembro de 2004a.

SILVA, Luiz Inácio Lula da. Intervenção do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante a reunião extraordinária do Conselho de Chefes de Estado e de Governo da União de Nações Sul-Americanas (Unasul) – Bariloche-Argentina, 28/08/2009.

SILVA, Luiz Inácio Lula da. KIRCHNER, Néstor. Consenso de Buenos Aires. Buenos Aires, 2003).

SILVA, Luiz Inácio Lula da. Pronunciamento do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na sessão solene de posse no Congresso Nacional. Brasília – DF, 01 de janeiro de 2003a.

SIMONOFF, Alejandro. La estructura decisoria en materia de política exterior de la primera administración de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011). **VII Jornadas de Sociología de La Universidad Nacional De La Plata**. "Argentina En El Escenario Latinoamericano Actual: Debates Desde Las Ciencias Sociales, 2012, La Plata.

SIMONOFF, Alejandro. La Política Exterior de los gobiernos kirchneristas y la tercera posición. **Revista Intellector**, ano 4, v. V, n. 9, p. 1 – 20, Julho-Dezembro, 2008.

SINGER, André. **Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

SOARES, Samuel Alves. SOPRANO, German. Políticas de Defesa de Argentina e Brasil no Começo do Século XXI: entre a Confiança Mútua e as Culturas Estratégicas em Dissonância. In: Passos, R.D.F, Vieira, N. R., Simonetti, C. L. (org). **Relações Internacionais Contemporâneas: novos protagonistas e novas conjunturas**. Marília: Cultura Acadêmica, p p. 187 – 210, 2014.

SOARES, Samuel. Alves. A Defesa na Política Externa na era Lula: de uma Defesa elusiva a uma liderança proclamada In: FEIXO, Adriano et all.: **A Política Externa Brasileira na Era Lula: um Balanço**. Rio de Janeiro: Apicuri, 2011.

SPEKTOR, Matias. Ideias de ativismo regional: a transformação das leituras brasileiras sobre a região. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 2010.

STUART, Ana Maria. Novas lideranças na América do Sul: o caso Kirchner. IN: AYERBE, L. F. (org) **Novas lideranças políticas e alternativas de governo na América do Sul**. São Paulo: Editora Unesp, 2008.

SVAMPA, Maristella. Las fronteras del gobierno de Kirchner: entre la consolidación de lo viejo y las aspiraciones de lo nuevo. **Cuadernos del CENDES**, año 24, n. 65, Mayo-Agosto, p. XX, 2007.

TAIANA, Jorge. Discurso durante comemoración del Día del Diplomático. 29 Septiembre 2006b.

TAIANA, Jorge. Discurso durante XII Cumbre de Mercociudades. 1 de dezembro de 2006a.

TAIANA, Jorge. Los Ejes de la Política Exterior Argentina. Entrevista realizada por Rodrigo Conde Garrido y Santiago Alles, Mayo 2007. Disponível em: <
<http://www.uca.edu.ar/uca/common/grupo82/files/taiana.pdf>. Último Acesso 24/05/2015.

TUSSIE, Diana. “Os imperativos do Brasil no desafiador espaço regional da América do Sul: uma visão da economia política internacional”. São Paulo, *Lua Nova*, 90, p. XX, 2013.

UGARTE, José Manuel. **El Consejo de Defensa Suramericano: Balances y Perspectivas**.

Friederich Ebert Stiftung, 2010. Disponível em: <
http://www.fes.org.ar/Publicaciones/2010/PAPER_Ugarte_Mayo_2010.pdf . Último acesso 6
 de novembro de 2015.

UGARTE, José Manuel. La política de defensa argentina actual: del fortalecimiento
 normativo e institucional a la construcción de una capacidad de defensa eficaz en el marco de
 la cooperación regional. **VII Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La
 Plata** “Argentina en el escenario latinoamericano actual: debates desde las ciencias sociales”.
 La Plata, 5 al 7 de diciembre de 2012.

UNASUL. Estatuto do Conselho de Defesa da Sul-americano da Unasul, dezembro, 2008b.
 Disponível em <http://www.ceedcds.org.ar/Portugues/09-Downloads/PORT-ESTATUTO_CDS.pdf>. Acesso em nov 2015.

UNASUL. **Tratado Constitutivo da Unasul**, Brasília, maio, 2008a.

UNASUR. Conclusiones Reunión Extraordinaria de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de
 Unasur. Brasília, 23 maio de 2008a.

UNASUR. CONSEJO DE DEFENSA SURAMERICANO. **Informe final**: Actividad 4f:
 Propuesta de creación de la Escuela Suramericana de Defensa. 2014. Disponível em
https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/INFORME_FINAL__ACTIVIDAD_4_F__PROPUESTA_DE_CREACION_DE_LA_ESCUELA_SURAMERICANA_DE_DEFENSA_PLAN_DE_ACCION_2013_CDS__UNASUR.pdf?noderef=bd5bd73d-6350-4cd0-b94a-0ea348c8ff93 . Último acesso 06/11/2014.

UNASUR. Consejo de Defensa Sudamericano. **Informe del Estado de Cumplimiento de las
 Actividades del Plan de Acción 2010-2011 del Consejo de Defensa Suramericano**. Lima,
 Maio, 2011.

UNASUR. Consejo de Defensa Sudamericano. **Plan de acción 2010-2011**. [S.I], [2009].

UNASUR. Consejo de Defensa Sudamericano. **Plan de acción 2012**. [S.I], 2011. Disponível
 em: <
https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/PLAN_DE_ACCION_2012.pdf?noderef=8d5f013f-1b43-40da-bc05-dd11665091fa . Acesso 7 nov 2015.

UNASUR. Consejo de Defensa Sudamericano. **Plan de acción 2013**. [Quito], 2011. Disponível
 em: < https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/PLAN_DE_ACCION_2013__CDS.pdf?noderef=c2040f68-fea0-4367-84e6-a70f46f8d6c3.
 Acesso em 7 nov de 2015.

UNASUR. Consejo de Defensa Sudamericano. **Plan de acción. 2014**. [Quito], 2013.

UNASUR. Declaración conjunta de Reunión Extraordinaria del Consejo de jefes y jefas de
 Estado de la Unión de Naciones Suramericanas. San Carlos de Bariloche, Argentina, 28 de
 agosto de 2009.

UNASUR. Declaración de la Moneda. Santiago, 15 de septiembre de 2008b. Disponível em <
http://www.comunidadandina.org/unasur/15-9-08com_bolivia.htm> Acesso em 20 fev 2016.

UNASUR. Declaración sobre la cuestión de las Islas Malvinas. 4 de maio de 2010. [S. I],
 2010. Disponível em: < https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/DECLARACION_SOBRE_LA_CUESTION_DE_LAS_ISLAS_MALVINAS.pdf?noderef=68409cb2-3c8d-4631-bf5e-d017d7c8a886. Acesso em 07 nov 2015.

UNASUR. Presidencia Pro Tempore Bolivia. Conclusiones. Tercera Reunión de la Comisión
 de Altos funcionarios de la Comunidad Sudamericana de Naciones. 15 de abril de 2007.

- UNASUR. Presidencia Pro Tempore Bolivia. Documento Final de la Comisión estratégica de reflexión. Um Nuevo Modelo de Integración de América del Sur. Hacia ula Unión Sudamericana de Naciones. [Quito], 2006.
- UNASUR. Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas, Brasília, 2008.
- VEIGA, Pedro da Motta; RIOS, Sandra Polónia. A América do Sul na agenda brasileira de comércio e investimentos: condicionantes e atores. In: SORJ, Bernardo; FAUSTO, Sérgio. **O Brasil e a liderança na América Latina: que tipo de liderança é possível?** Plataforma Democrática, Instituto Fernando Henrique Cardoso, Centro Edelstein, 2013. Pagina
- VIGEVANI, Tullo. RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo. Autonomia, Integração Regional e Política Externa Brasileira: Mercosul e Unasul. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, p. 517 a 552, 2014.
- VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro, v. 29, p. 273-335, julho/dezembro 2007.
- VIGEVANI, Tullo; RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo. Pensamento brasileiro e integração regional. **Contexto internacional**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 2, p. 437-487, dez. 2010 .
- VITELLI, Marina. **Argentina, Brasil y la Defensa en América del Sur. Las identidades estratégicas y la seguridad regional**. Tese (Doutorado em Relações Internacionais). 316 p. Facultad de Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de Rosário, 2014.
- WAEVER, Ole. Discursive Approaches. In: WIENER, A (org). **European Integration Theory**. Oxford: Oxford University Press, p.197-215, 2005.
- WAEVER, Ole. Identity, communities and foreign policy. Discourse analysis as foreign policy theory. In: Lene Hansen and Ole Wæver (eds). **European Integration and National Identity. The challenge of the Nordic States**. London: New York: Routledge. 20-49, 2002.
- WENDT, Alexander. Anarchy is what states make of it. **International Organization**, v. 46, n.2, 1992.
- WENDT, Alexander. Identity and Structural Change International Politics. In: LAPID, Y. KRATOCHWIL, F. **The return of identity and Culture in IR Theory**. Londres: Lynne Rienner Publishers, 1996.
- WENDT, Alexander. **Social Theory of International Politics**. Cambridge University Press, 2003.
- WINAND, Érica. **Diplomacia e Defesa na Gestão Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)** História e Conjuntura na Análise das Relações com a Argentina. Tese (Doutorado em História). Faculdade de Ciências Humanas e Sociais. Franca: Unesp, 2010.
- ZAGUE, José Augusto. Potencialidades para o incremento da cooperação sulamericana no setor da indústria de defesa. **Trabalho Apresentado no 5º Encontro da Associação Brasileira de Relações Intenacionais (ABRI)**. Julho de 2015. Disponível em: <<http://www.encontronacional2015.abri.org.br/site/anaiscomplementares?AREA=18%20#J>> Acesso em 07 nov de 2015.
- ZEHFUSS, Maja. Construtivism and identity. A dangerous liaison. In: **Construtivism and International Relations: Alexander Wendt and his critics**. Routledge: Inglaterra, 2006.

APÊNDICE A – PARTICIPAÇÃO NOS PLANOS DE AÇÃO DO CDS:

Argentina	Brasil
2009	
<p>1) Promoção da transparência de informação sobre gastos e indicadores econômicos de Defesa (atuação conjunta com o Chile)</p> <p>2) Planejamento de um exercício de assistência em caso de desastre natural (conjuntamente com o Peru e a Venezuela)</p> <p>3) Organização de uma conferência sobre lições aprendidas em missões de paz (conjuntamente com o Uruguai)</p> <p>4) Intercâmbio de experiências no campo das ações humanitárias (conjuntamente com o Peru e a Venezuela)</p> <p>5) Criação do Centro de Estudos Estratégicos de Defesa do CDS</p> <p>6) Realização do I Encontro Sul-americano de Estudos Estratégicos (I ESEE) (conjuntamente com o Brasil e o Chile).</p>	<p>1) Realização do I Encontro Sul-americano de Estudos Estratégicos (I ESEE) (conjuntamente com a Argentina e o Chile)</p> <p>2) Elaborar um inventário das capacidades de Defesa que os países oferecem para apoiar missões humanitárias (conjuntamente com a Colômbia).</p>
2010-2011	
<p>1) Articular um calendário anual de feiras, seminários e outros eventos sobre indústria e tecnologia da defesa que ocorram na região e promover a participação de representação do CDS (RESPONSÁVEL).</p> <p>2) Realizar um exercício conjunto regional sobre operações de manutenção da paz (RESPONSÁVEL).</p> <p>3) Identificar as possíveis áreas de associação estratégica para promover a complementariedade, a pesquisa, a cooperação técnica e a transferência de tecnologia (RESPONSÁVEL)</p> <p>4) Estudar a possibilidade de criar um Centro de Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico e Cooperação Industrial do CDS (RESPONSÁVEL)</p> <p>5) Elaborar uma proposta de programa sul-americano em formação em Defesa, dirigido a civis (RESPONSÁVEL).</p> <p>6) Desenvolver metodologia para medir gastos de Defesa (CORRESPONSÁVEL)</p> <p>7) Propor o estabelecimento de um mecanismo de consulta informação e avaliação imediata ante situações de risco</p>	<p>1) Consolidar o inventário das capacidades de Defesa que os países oferecem para apoiar missões humanitárias (RESPONSÁVEL)</p> <p>2) Propor mecanismos de emprego do inventário das capacidades dos Estados-membros em caso de desastres naturais (RESPONSÁVEL)</p> <p>3) Realizar um painel setorial sobre meteorologia, normalização e avaliação de conformidade, com ênfase no setor da Defesa (RESPONSÁVEL)</p> <p>4) Realizar um curso de Defesa para civis e militares na escola Superior de Guerra (RESPONSÁVEL)</p>

<p>a paz na América do Sul (CORRESPONSÁVEL)</p> <p>8) Organizar uma Conferência sobre as lições aprendidas em operações de paz (CORRESPONSÁVEL)</p>	
2012	
<p>1) Realizar um seminário para identificar os temas e linhas de investigação do CEED que mais atendam os interesses comuns (CORRESPONSÁVEL).</p> <p>2) Desenhar e implementar, juntamente com a Secretaria-Geral, um sistema de participação de reuniões por videoconferência (CORRESPONSÁVEL).</p> <p>3) Realizar um seminário para discutir a incorporação da mulher na Defesa (CORRESPONSÁVEL)</p> <p>4) Promover projetos de cooperação que incentivem a permanência e realização de viagens e pesquisas na Antártida (CORRESPONSÁVEL)</p> <p>5) Regulamentar o Estatuto do Conselho de Defesa Sul-americano (CORRESPONSÁVEL).</p> <p>6) Propor o estabelecimento de um mecanismo de consulta, informação e avaliação ante situações de risco a paz na América do Sul (CORRESPONSÁVEL)</p> <p>7) Realizar um Seminário sobre Defesa dos recursos naturais e da biodiversidade na América do Sul, com o fim de avançar no estudo e na proposição de mecanismos de cooperação em Defesa (CORRESPONSÁVEL).</p> <p>8) Realizar um segundo exercício conjunto regional, sobre operações de manutenção da paz, denominado UNASUR II (RESPONSÁVEL).</p> <p>9) Realizar uma oficina sobre proteção de civis em operações de paz, com ênfase na aplicação de mandatos, treinamento e desenvolvimento de padrões comuns de capacitação e doutrina (CORRESPONSÁVEL)</p> <p>10) Conformar um Grupo de Trabalho de especialistas que, no prazo de seis meses apresente um informe sobre o desenvolvimento regional de um Avião de treinamento Básico (RESPONSÁVEL).</p>	<p>1) Promover projetos de cooperação que incentivem a permanência e realização de viagens e pesquisas na Antártida (CORRESPONSÁVEL)</p> <p>2) Regulamentar o Estatuto do Conselho de Defesa Sul-americano (CORRESPONSÁVEL).</p> <p>3) Desenhar uma estratégia e instrumentos de difusão sobre os princípios e objetivos do CDS entre a sociedade civil e educação de Defesa dos estados-membro (CORRESPONSÁVEL).</p> <p>4) Realizar um Seminário sobre Defesa dos recursos naturais e da biodiversidade na América do Sul, com o fim de avançar no estudo e na proposição de mecanismos de cooperação em Defesa (CORRESPONSÁVEL).</p> <p>5) Aperfeiçoar o mecanismo de emprego do inventário das capacidades de Defesa em caso de desastres naturais (RESPONSÁVEL).</p> <p>6) Realizar uma oficina para propor mecanismos de cooperação entre os ministérios da Defesa dos países membros para responder de maneira imediata ante desastres naturais (CORRESPONSÁVEL)</p> <p>7) Realizar um seminário de tecnologia industrial Básica – Segurança e Defesa, para incentivar a cooperação e o intercâmbio de Ciência e Tecnologia (RESPONSÁVEL)</p> <p>8) Conformar um Grupo de Trabalho de especialistas que, no prazo de seis meses apresente um informe sobre o desenvolvimento regional de um Avião de treinamento Básico (CORRESPONSÁVEL).</p> <p>9) Realizar um curso avançado na Escola Superior de Guerra destinado aos altos funcionários da Defesa dos países sul-americanos (RESPONSÁVEL).</p> <p>10) Realizar uma expedição da Unasul ao Polo Sul durante a Campanha Antártica 2012-2013 (CORRESPONSÁVEL)</p>

<p>11) Implementar o programa Sul-americano de formação dos civis em Defesa (RESPONSÁVEL).</p> <p>12) Realizar uma expedição da Unasul ao Polo Sul durante a Campanha Antártica 2012-2013 (RESPONSÁVEL)</p>	
2013	
<p>1) Continuar com os Trabalhos de Regulamentação do Conselho de Defesa Sul-americano (CORRESPONSÁVEL)</p> <p>2) Realizar um segundo exercício conjunto regional, sobre operações de manutenção da paz, denominado UNASUR III, incluindo uma perspectiva de gênero</p> <p>3) Criar um grupo de trabalho para formular um mecanismo de resposta a desastres naturais (RESPONSÁVEL).</p> <p>4) Criar um Grupo de Trabalho com o propósito de apresentar o desenho, o desenvolvimento e a produção regional de sistemas de aeronaves não-tripuladas (RESPONSÁVEL).</p> <p>5) Elaborar um estudo e formular uma proposta de criação de um Programa Sul-americano de Produção de medicamentos no âmbito da Defesa (CORRESPONSÁVEL).</p> <p>6) Conformer um Grupo de Trabalho para pesquisar a operabilidade de desenvolvimento de uma indústria para a produção de rações alimentícias para América Latina em caso de catástrofes naturais ou exercícios militares.</p> <p>7) Concluir o planejamento preliminar da expedição ao Polo Sul, realizando o curso de capacitação do pessoal (RESPONSÁVEL).</p> <p>8) Realizar o Segundo Curso Sul-americano de formação de Civis em Defesa (RESPONSÁVEL)</p> <p>9) Realizar um curso de capacitação em mergulho profundo dirigido a operações de resgate (CORRESPONSÁVEL)</p> <p>10) Realizar o II Curso Avançado de Defesa Sul-americano (II CAD-SUL) (CORRESPONSÁVEL).</p> <p>11) Elaborar proposta de criação da escola Sul-americana de Defesa (RESPONSÁVEL).</p>	<p>3) Continuar com os Trabalhos de Regulamento do Conselho de Defesa Sul-americano (CORRESPONSÁVEL)</p> <p>4) Realizar um segundo exercício conjunto regional, sobre operações de manutenção da paz, denominado UNASUR III, incluindo uma perspectiva de gênero (CORRESPONSÁVEL)</p> <p>5) Criar um grupo de trabalho para formular um mecanismo de resposta a desastres naturais (RESPONSÁVEL).</p> <p>6) Realizar um Seminário sobre Tecnologia Industrial Básica – Defesa e Segurança e desenvolver um sistema integrado de informação sobre indústria e tecnologia da Defesa (RESPONSÁVEL).</p> <p>7) Criar um Grupo de Trabalho com o propósito de apresentar o desenho, o desenvolvimento e a produção regional de sistemas de aeronaves não-tripuladas (RESPONSÁVEL).</p> <p>8) Elaborar um estudo e formular uma proposta de criação de um Programa Sul-americano de Produção de medicamentos no âmbito da Defesa (CORRESPONSÁVEL).</p> <p>9) Concluir o planejamento preliminar da expedição ao Polo Sul, realizando o curso de capacitação do pessoal (CORRESPONSÁVEL).</p> <p>10) Conformer um Grupo de Trabalho para pesquisar a operabilidade de desenvolvimento de uma indústria para a produção de rações alimentícias para América Latina em caso de catástrofes naturais ou exercícios militares.</p> <p>11) Realizar o Segundo Curso Sul-americano de formação de Civis em Defesa (CORRESPONSÁVEL)</p> <p>12) Realizar o II Curso Avançado de Defesa Sul-americano (II CAD-SUL) (CORRESPONSÁVEL).</p> <p>13) Elaborar proposta de criação da escola Sul-americana de Defesa (RESPONSÁVEL).</p>

2014	
<p>1) Realizar um Seminário regional de CiberDefesa (RESPONSÁVEL)</p> <p>2) Realizar um Seminário sul-americano em Direito Operacional (RESPONSÁVEL).</p> <p>3) Realizar o II Seminário “As mulheres no âmbito da Defesa na Unasul” (RESPONSÁVEL)</p> <p>4) Criar um grupo para propor e consolidar orientações estratégicas do CDS para a construção progressiva e flexível de uma visão compartilhada de Defesa Regional (CORRESPONSÁVEL)</p> <p>5) realizar a Conferência “A Defesa e os Recursos Naturais” e uma oficina para estudar a disponibilidade e potencialidades dos recursos estratégicos na região (RESPONSÁVEL)</p> <p>6) Criar um Grupo de Trabalho para avaliar maneiras de estabelecer uma comissão de assessoramento do CDS (CORRESPONSÁVEL).</p> <p>7) Estabelecer o mecanismo de respostas a desastres naturais via internet e fazer disponível o Inventário de Capacidades de Defesa (RESPONSÁVEL)</p> <p>8) Realizar o exercício combinado sobre operações de paz Unasul IV (RESPONSÁVEL)</p> <p>9) Realizar foto sul-americano de experiências em desminado humanitário (CORRESPONSÁVEL).</p> <p>10) Estabelecer o mecanismo de respostas a desastres naturais via internet e fazer disponível o Inventário de Capacidades de Defesa (CORRESPONSÁVEL)</p> <p>11) Mapear capacidades instaladas para formular um plano estratégico e uma produção pública de medicamentos no âmbito da Defesa (RESPONSÁVEL).</p> <p>12) Manter o Grupo de Trabalho para a Produção do VANT regional (CORRESPONSÁVEL).</p> <p>13) Realizar oficina para socializar o sistema integrado de informação sobre indústria e tecnologia da Defesa e o primeiro seminário de catalogação do CDS (RESPONSÁVEL)</p> <p>14) Realizar a Capacitação Técnica Polar</p>	<p>1) Criar um Grupo de Trabalho para a gestão e monitoramento das áreas especiais (RESPONSÁVEL).</p> <p>2) organizar um Seminário Sul-americano sobre mobilização nacional (RESPONSÁVEL).</p> <p>3) Criar um Grupo de Trabalho para avaliar maneiras de estabelecer uma comissão de assessoramento do CDS (RESPONSÁVEL).</p> <p>4) Estabelecer o mecanismo de respostas a desastres naturais via internet e fazer disponível o Inventário de Capacidades de Defesa (RESPONSÁVEL)</p> <p>5) Organizar oficina sobre operações de manutenção da paz (RESPONSÁVEL)</p> <p>6) Elaborar o Atlas de Mapas de Risco de Desastres Naturais na América do Sul (CORRESPONSÁVEL).</p> <p>7) Mapear capacidades instaladas para formular um plano estratégico e uma produção pública de medicamentos no âmbito da Defesa (CORRESPONSÁVEL).</p> <p>8) Manter o Grupo de Trabalho para a Produção do VANT regional (RESPONSÁVEL).</p> <p>9) Realizar oficina para socializar o sistema integrado de informação sobre indústria e tecnologia da Defesa e o primeiro seminário de catalogação do CDS (RESPONSÁVEL)</p> <p>10) Realizar o III Curso Avançado de Defesa para funcionários dos Ministérios da Defesa (III CAD-SUL).</p>

para a participação na Campanha Antártica 2015 (RESPONSÁVEL). 15) Realizar o III Curso Sul-americano de Formação de Civis em Defesa (RESPONSÁVEL).	
---	--

Fonte: Elaboração a partir dos Planos de Ação do CDS