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 –
UNESP, UNICAMP E PUC-SP.

MATHEUS DE OLIVEIRA PEREIRA

CONTROLE E AUTONOMIA NAS GESTÕES KIRCHNER E FERNÁNDEZ DE KIRCHNER (2003-2011): A ARGENTINA NA CONSTRUÇÃO DO CONSELHO DE DEFESA SUL-AMERICANO.

SÃO PAULO
2016

MATHEUS DE OLIVEIRA PEREIRA

CONTROLE E AUTONOMIA NAS GESTÕES KIRCHNER E FERNÁNDEZ DE KIRCHNER (2003-2011): A ARGENTINA NA CONSTRUÇÃO DO CONSELHO DE DEFESA SUL-AMERICANO.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais da Universidade Estadual Paulista "Júlio De Mesquita Filho" (Unesp), da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), como exigência para obtenção do título de mestre em Relações Internacionais, na área de concentração "**Paz, Defesa e Segurança Internacional**", na linha de pesquisa "**Estratégia, Defesa e Política Externa"**.

Orientador: Prof. Dr. **Luís Fernando Ayerbe.**

SÃO PAULO

2016

Pereira, Matheus de Oliveira.
P436 Controle e autonomia nas gestões Kirchner e Fernández de Kirchner (2003-2011) : a Argentina na construção do Conselho de Defesa Sul-Americano / Matheus de Oliveira Pereira. – São Paulo, 2016.
203 f. : 30 cm.

Orientador: Luís Fernando Ayerbe.
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

MATHEUS DE OLIVEIRA PEREIRA

CONTROLE E AUTONOMIA NAS GESTÕES KIRCHNER E FERNÁNDEZ DE KIRCHNER (2003-2011): A ARGENTINA NA CONSTRUÇÃO DO CONSELHO DE DEFESA SUL-AMERICANO.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais da Universidade Estadual Paulista "Júlio De Mesquita Filho" (Unesp), da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), como exigência para obtenção do título de mestre em Relações Internacionais, na área de concentração "**Paz, Defesa e Segurança Internacional**", na linha de pesquisa "**Estratégia, Defesa e Política Externa"**.
Orientador: Prof. Dr. **Luís Fernando Ayerbe.**

BANCA EXAMINADORA

_____

Prof. Dr. Luís Fernando Ayerbe (Universidade Estadual Paulista "Júlio De Mesquita Filho") – Orientador.

_____

Prof. Dr. Héctor Luís Saint-Pierre (Universidade Estadual Paulista "Júlio De Mesquita Filho") – Examinador Interno.

_____

Profa. Dra. Janina Onuki (Universidade de São Paulo) – Examinadora Externa.

AGRADECIMENTOS

O espaço destinado aos agradecimentos em um trabalho acadêmico cumpre um papel importante na busca por equalizar uma dualidade inerente ao fazer científico: se por um lado a construção do conhecimento é, por excelência, coletiva, por outro, a feitura de um trabalho acadêmico é um processo solitário. Agradecer, portanto, é uma questão de justiça para com os que fizeram do percurso que redundou nesse texto algo mais rico e suave.

Em primeiro lugar, cabe agradecer ao meu orientador, prof. Luís Fernando Ayerbe. Agradeço pela confiança depositada em mim desde o começo, engajando-me em projetos e atividades estimulantes. Não menos importantes foram as lições de profissionalismo que a sua postura inspira.

Aos professores Janina Onuki e Héctor Luís Saint Pierre, pela presença nas bancas de qualificação e defesa. As críticas construtivas e os comentários recebidos foram importantes peças para a construção desse trabalho. Ao prof. Héctor, agradeço ainda por me granjear, de forma tão generosa, contatos importantes para a estadia na Argentina.

Aos professores do programa San Tiago Dantas, pelas aulas enriquecedoras. Ao prof. Carlos Eduardo Carvalho, que me acolheu no estágio docência, à profa. Suzeley Kalil Mathias, pelo acolhimento afável e apoio institucional, e aos prof. Karina Mariano e Samuel Soares, pela gentileza cotidiana.

Aos colegas do programa San Tiago Dantas, especialmente Carolina Pedroso, Roberto Moll e Willian Daldegan.

À Graziela, Isabela e Giovana, que reúnem uma quadra de qualidades cada vez mais rara no mundo: competência, presteza, gentileza e dedicação, que tornam muito mais fácil o processo da pós-graduação.

Aos meus professores da Universidade Federal de Sergipe, pela formação brindada na graduação. Ao prof. Corival, pela disposição em me ajudar mesmo sem ter obrigação. À Érica, por tantas coisas que se torna inviável nomear. Opto pela mais importante: a amizade carinhosa e lhana que me dedica. Igualmente, ao Lucas e a Luísa que gentilmente me acolhem, mesmo roubando sua esposa e mãe nos dias e horários mais impróprios.

Ao GEDES, por ser um grupo sui generis e, me arrisco a dizer, irreplicável. Se o mestrado foi um percurso mais ameno, instrutivo e estimulante, certamente parte importante disso se deve à convivência com o grupo.

Ao Raphael, pelas longas e estimulantes conversas compartilhando ideias e preocupações sobre os rumos do país e pelo rigor com que acompanhou as diferentes versões desse texto.

À CAPES, pela bolsa de estudos que permitiu fazer o mestrado com mais conforto e pela bolsa-sanduíche que me tornou possível cumprir parte da pesquisa na Argentina, mesmo em um contexto no qual escolhas equivocadas impõem à educação um quadro de penúria fiscal.

A execução dessa pesquisa contou com uma importante e proveitosa estadia na Argentina. Registro minha gratidão ao prof. Tullo Vigevani, que chancelou minha participação no projeto e ao prof. Damian Paikin, da Universidade de Buenos Aires. Ao Alejandro Frenkel pelo apoio durante a estadia. Igualmente, ao prof. Alejandro Simonoff, pela abertura para o diálogo e sugestões preciosas para a pesquisa.

Agradeço ainda a todas as pessoas que reservaram parte de seu tempo para que eu as pudesse entrevistas. O produto deste trabalho foi uma importante peça na construção desse texto. Um agradecimento especial a todos os anônimos que, entre conversas fortuitas em filas, metrôs e mesas de cafés proporcionaram um rico aprendizado do estado de alma tão peculiar que caracteriza os portenhos.

Devo registrar meu agradecimento à Clarissa e à Lis: em meio às intempéries típicas dessa fase, seguramente foi um alento estar sempre certo de que em casa eu tinha um ambiente não apenas saudável, mas também bastante divertido.

Aos meus amigos que mesmo distantes se fizeram próximos, e suportam com uma resiliência quase estoica e afetuosa o meu mau humor interminável. Agradeço pelas garrafas de vinho, xícaras de café, longas caminhadas e outros tantos momentos compartilhados. Gostaria de expressar especialmente meu afeto aos amigos que já vão de tanto: Fernanda, Jefferson, Matheus e Raira. Ao Maurício pela ponte rodoviária Campinas-SP, à Odete e ao Zé, que sempre me dedicam mais carinho do que mereço.

A minha família que embarca com empolgação em tudo que eu faço. Especialmente, aos meus pais por acreditarem nas minhas escolhas, mesmo que às vezes não as compreendam bem, e oferecerem todo o suporte possível para que eu possa ter o privilégio de me dedicar com exclusividade aos estudos. Às minhas irmãs, que

entendem tão bem os riscos envolvidos em ser historiador do próprio passado. Aos meus sobrinhos, que dão ânimo para tentar transformar o futuro.

Se você vier me perguntar por onde andei
No tempo em que você sonhava
De olhos abertos, lhe direi:
Amigo, eu me desesperava
Sei que assim falando pensas
Que esse desespero é moda em 76
Mas ando mesmo descontente
Desesperadamente eu grito em português
Mas ando mesmo descontente
Desesperadamente eu grito em português

Tenho vinte e cinco anos
De sonho e de sangue
E de América do Sul
Por força deste destino
Um tango argentino
Me vai bem melhor que um blues
Sei que assim falando pensas
Que esse desespero é moda em 76
E eu quero é que esse canto torto
Feito faca, corte a carne de vocês
E eu quero é que esse canto torto
Feito faca, corte a carne de vocês

Belchior – "A Palo Seco"

RESUMO

A dissertação aborda as políticas externa e de defesa da Argentina entre 2003 e 2011, perquirindo o significado da participação do país no Conselho de Defesa Sul-Americano para essas duas dimensões. Trabalhamos com a hipótese que a adesão e a forma da atuação da Argentina no CDS podem ser compreendidas à luz da atenção a um conjunto de interesses do país tanto do ponto de vista interno como internacional. Nesse sentido, o argumento apresentado possui três aspectos principais: 1) a cristalização do controle sobre os militares e da cooperação internacional na *práxis* da defesa; 2) uma ação diplomática voltada a obter maior autonomia, sem que isso implique em confrontação ou ruptura nas relações exteriores; 3) a lógica própria das relações argentino-brasileiras. Apresenta-se ainda uma possibilidade interpretativa para a atuação do país no CDS: o de exercício de uma posição de liderança a partir da regionalização de um conjunto de definições normativas no campo da defesa. No trabalho, adota-se uma abordagem que combina história e conjuntura, realizada a partir de revisão bibliográfica e pesquisa empírica a partir de fontes primárias.

Palavras-chave: Argentina; Política de Defesa; Política Externa; Conselho de Defesa-Sul-Americano.

ABSTRACT

The dissertation deals with Argentina's foreign and defense policies between 2003 and 2011, analyzing the meaning of country's participation in the construction of the Council of South American Defense. We worked with the hypothesis that Argentina's adherence and action in the CDS can be understood in light of the attention to a set of the country's interests, both from an internal viewpoint and internationally. The main argument can be summarized in three faces: 1) the setting of civil control and international cooperation in the practice of defense policy; 2) a diplomatic action driven in search for higher margins of autonomy, interpreted through a specific lens; 3) the particular logic of Argentine-Brazilian relations. An additional propose of interpretation is offered, considering the interest of Argentinian government in exercise of a leadership based on the regionalization of a set of normative definitions in the defense field. In this work, we adopt an approach that combines history and conjuncture, based on literature review and empirical research from primary sources.

Keywords: Argentina; Defense Policy; Foreign Policy; South-American Council of Defense.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABACC – Agência Brasil-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares

AIEA – Agência Internacional de Energia Atômica.

ALADI – Associação Latino-Americana de Integração.

ALCA – Área de Livre Comércio das Américas

ALBA – Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América

CASA – Comunidade Sul-Americana de Nações

CDS – Conselho de Defesa Sul-Americano

CEED – Centro de Estudos Estratégicos de Defesa.

CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina

CODENA – Conselho de Defesa Nacional

COPERSE - Comitê Permanente de Coordenação e Cooperação em Temas de Segurança e Defesa.

EMCO – Estado Maior Conjunto das Forças Armadas

LDN – Lei de Defesa Nacional

LBDN – Livro Branco de Defesa Nacional

LRFA – Lei de Reestruturação das Forças Armadas

MD – Ministério da Defesa

MERCOSUL – Mercado Comum do Sul

MRECIC – Ministério de Relações Exteriores e Culto Nacional

OEA – Organização dos Estados Americanos

PJ – Partido Justicialista

PRN – Processo de Reorganização Nacional

TNP – Tratado de Não Proliferação de Armamentos Nucleares

UCR – União Cívica Radical

UNASUL – União de Nações Sul-Americanas

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 15
1.1 Apresentação do tema de pesquisa. 15
1.2 Materiais e métodos. 20
2 CONSTRUINDO E ENRAIZANDO TENDÊNCIAS: DEFESA E DIPLOMACIA NA ARGENTINA DE ALFONSÍN A DUHALDE (1983-2003). .. 24
2.1 O governo Raúl Alfonsín (1983-1989). 24
2.1.1 Resistindo à dependência. 25
2.1.2 Os dilemas da transição. 27
2.2 Os governos Carlos Saúl Menem (1989-1999). 34
2.2. "Aquiescência Pragmática" ou "subordinação auto-imposta"? A política externa nos anos Menem. 36
2.2.2 A política de defesa sob o signo do neoliberalismo. 43
2.3 Política externa e de defesa na crise: Os governos Fernando de La Rúa (1999-2001) e Eduardo Duhalde (2002-2003). 50
2.3.1 O governo da Aliança (1999-2001). 50
2.3.2 O interregno de Eduardo Duhalde (2002-2003). 58
3 A EFETIVAÇÃO DO CONTROLE E OS LIMITES DA CONDUÇÃO: A POLÍTICA DE DEFESA ARGENTINA ENTRE 2003 E 2011. 64
3.1 Introdução. 64
3.2 Primeiro, o poder: A política de direitos humanos entre a reparação histórica e a construção de poder. 65
3.3 A gestão José Pampurro (2003-2005). 70
3.4 Um momento de inflexão: o ativismo institucional no ministério de Nilda Garré (2005-2010). 74
3.5 Depois do ativismo, uma gestão inercial: o Ministério da Defesa sob Arturo Puricelli (2001-2013). 88
3.6 A efetivação do controle e os limites da condução: um balanço da política de defesa argentina de 2003 a 2011. 91
4 AUTONOMIA, PRAGMATISMO E REGIONALISMO: A DIPLOMACIA ARGENTINA ENTRE 2003 E 2011. 98
4.1 Introdução 98
4.2 A autonomia como ideia orientada à ação: revisitando Juan Carlos Puig. ... 99
4.3 Os matizes da continuidade. 106
4.4.Equilibrando assimetrias: as relações com os Estados Unidos e o Brasil. ... 115
4.4.1 Os Estados Unidos e o problema da dívida externa. 115
4.4.2 Ecos de dissonância nas relações com o Brasil. 121
4.5 As relações regionais: Venezuela e Uruguai. 131
4.5.1 Venezuela 131
4.5.2 Política interna por outros meios? A crise das *papeleras* nas relações com o Uruguai. 135
4.6 Um balanço da política externa sob o signo Kirchner. 138
5 A ARGENTINA NA GÊNESE E DESENVOLVIMENTO DO CONSELHO DE DEFESA SUL-AMERICANO. 141

5.1 Introdução. 141
5.2: De Caracas vem uma provocação: A "OTAN do Sul" e o dilema pretoriano nas relações argentino-venezuelanas. 142
5.3: Das limitações na cooperação com o Brasil à proposta do Conselho de Defesa Sul-Americano. 146
5.4 Incerteza e gradualismo na construção do Conselho de Defesa Sul-Americano. 151
5.5 É possível liderar pelas ideias? A Argentina no Conselho de Defesa Sul-Americano. 159
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS 167
REFERÊNCIAS 174

1 INTRODUÇÃO

1.1 Apresentação do tema de pesquisa.

Esta dissertação aborda *o significado do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) para as políticas externa e de defesa da Argentina*. Criado em 2008, o Conselho de Defesa Sul-Americano foi proposto como um espaço de debates que visasse à articulação de políticas e harmonização de cursos de ação no campo da defesa entre os dozes países sul-americanos (UNASUR, 2008).

A criação do CDS despertou intensa atenção na academia de Relações Internacionais do Brasil, especialmente nos estudos de defesa e política externa. Apesar de sua breve existência – o CDS foi criado há oito anos – existe uma produção já ampla que se dedicou a interpretar o organismo e sua criação a partir de diferentes ângulos[1].

A contribuição pretendida por esse trabalho distancia-se em alguma medida dessa literatura na medida em que busca entender especificamente a o percurso de duas esferas da política – a defesa e a diplomacia – perquirindo pelo significado do CDS em relação a ambas. Importa lembrar que se as posições de países como Brasil e Colômbia foram bastante esmiuçadas, os esforços dispendidos a entender a posição argentina foram menos robustos[2].

Nosso questionamento sobre o significado do CDS para a Argentina emerge a partir da aparente dubiedade da posição do país frente à política externa brasileira para a América do Sul, que conforma uma aparente virada qualitativa na posição argentina.

Tanto a UNASUL, em cujo seio está o CDS, como o Conselho em si foram propostas recebidas com certa frieza pelo governo argentino. Historicamente um polo de disputa pela preponderância regional, a Argentina viu sua capacidade de exercício de poder declinar a partir dos anos 1980, conformando um quadro no qual a assimetria de poder em relação ao Brasil torna impossível a competição pela primazia na região.

A impossibilidade de, por meios tradicionais, exercer um polo de liderança na região não demoveu a Argentina de uma posição de avalista fundamental de uma arquitetura regional que partisse do Brasil. Desse modo, a posição argentina ganha relevo num contexto em que havia a convivência, de certo modo concorrente, entre dois

---

[1] Ver, por exemplo: Medeiros (2008); Ugarte (2010); Oliveira (2012); Teixeira (2013); Serbin-Pont (2014); Vitelli (2014).

[2] Acreditamos que isso se deva a tibieza mantida pelo governo argentino nos momentos iniciais do bloco, quando ele ainda era uma proposta brasileira.

projetos regionais. Referimo-nos às agendas que Brasil e Venezuela projetaram na região na primeira década do século XXI.

A própria concretização do CDS não foi um processo livre de constrangimentos nem esteve alheia à dinâmica supracitada. Antes mesmo à proposta brasileira de construção do CDS, a Venezuela – cuja política externa do período foi marcada por um vigoroso vetor sul-americano – trouxe à baila a ideia de construção de uma aliança militar regional, nos moldes da OTAN. Mesmo depois de concretizada a agenda brasileira, a Venezuela tentou, com pouco êxito, moldar o nascente CDS a algo mais próximo do defendido pelo governo de Caracas.

Sem embargo, apesar das resistências iniciais, a Argentina não apenas tomou parte no CDS como adquiriu uma posição cada vez mais relevante dentro do bloco, importante inclusive para que ele tomasse uma forma mais próxima do que queria o Brasil. Não foi de forma alguma um dado homogêneo, mas um processo de compasso crescente, no qual uma posição de inicial desconfiança cedeu lugar ao gradualismo.

Na busca pelo significado desse processo, buscamos descortinar a trama de interesses envolvida na posição argentina. Trabalhamos com a hipótese de que o significado da adesão e participação inicial argentina no CDS poderia ser entendido a partir de uma lógica de atendimento a demandas internas e externas. Internamente, tratava-se de mais um momento da busca por consolidar o controle civil sobre as Forças Armadas. Externamente, referia-se à busca de maior autonomia como resposta aos constrangimentos impostos ao país nos âmbitos global e regional.

Além do problema central da pesquisa – o significado do CDS para as políticas externa e de defesa –tratamos de duas outras questões secundárias: a primeira é *como se caracterizam a defesa e a diplomacia no período 2003-2010*; a segunda, *qual a relação entre tendências persistentes da defesa e da diplomacia e os aspectos conjunturais que envolvem a temática.*

O encadeamento dos elementos colhidos pela pesquisa sinalizava tratar-se de um projeto que transcendia a conjuntura. Assim, além de analisar os governos de Néstor Kirchner e o primeiro mandado de Cristina Fernández de Kirchner – que correspondem ao intervalo de tempo coberto pelo tema – buscamos percorrer o itinerário da diplomacia e da defesa no período democrático, demarcando cursos de ação que enraizaram como tendências constantes dessas duas políticas. Os caracteres do kirchnerismo enquanto fenômeno político informam aspectos relevantes para o conjunto da política argentina no período aqui avaliado, o que inclui a defesa e a diplomacia.

Assim, nos capítulos dedicados a essas duas políticas estão considerados os fatores relacionados à dinâmica de governo.

A natureza do Conselho de Defesa Sul-Americano conduziu a pesquisa a uma trilha analítica de duas faces. Por se tratar de um organismo de cooperação internacional em defesa, a busca por compreender seu significado para a Argentina foi percorrida a partir das políticas externa e de defesa do país. Buscar na defesa e na diplomacia a trilha em busca de respostas às questões propostas não apenas responde às contingências de nosso tema, mas reconhece também a validade do que propõe Raymond Aron (2002), que pondera a defesa e a diplomacia como expressões do agir internacional dos Estados. Para o sociólogo francês:

> Não há dúvida de que o centro das relações internacionais está situado no que chamamos de 'relações interestatais', as que engajam as unidades políticas. Essas relações se manifestam por meio de canais especiais, personagens que chamarei, simbolicamente, de *diplomata* e de *soldado*. Os dois e somente eles - agem plenamente não como membros, mas como *representantes* das coletividades a que pertencem: o *diplomata*, no exercício das duas funções, é a unidade política em nome da qual fala; no campo de batalha, o *soldado* é a unidade política em nome da qual mata o seu semelhante (ARON, 2002, p. 52, grifo do autor).

Defesa e diplomacia são, neste marco, gramáticas através das quais o Estado persegue seus interesses e formata sua projeção na política internacional. Esses interesses, contudo, não são previamente definidos, em termos de poder – como defendeu Morghentau (2003) – mas são produto de um conjunto de pressões e entrechoques entre as forças políticas domésticas (ARON, 2002).

A visão de Aron, situada no campo da interpretação realista das relações internacionais[3], encontra um complemento importante em Saint-Pierre (2001; 2013). Este autor vai destacar que a defesa não é um arrimo ou complemento da política externa, mas é política externa em si (SAINT-PIERRE, 2013, p.80). Revisitando Thomas Hobbes, Saint-Pierre (2011) aponta como o monopólio da violência exercido pelo soberano se desdobra em duas expressões da força que são distintas entre si. Uma é voltada a regular as relações sociais estabelecidas entre a coletividade abrigada sob a guarida do Estado.

A outra expressão de força é aquela destinada a preservar essa estrutura sócio-política de agressões externas, perpetradas por agentes estatais que, porque soberanos,

[3] É importante lembrar que a menção a Aron não significa, de nossa parte, uma filiação à escola realista e seus pressupostos.

compõem um quadro sistêmico de imprevisibilidade e anarquia (SAINT-PIERRE, 2011; ARON, 2002). É nesse momento que o cálculo estratégico substitui o império da lei – cuja existência no interior do Estado proscreve a possibilidade de existência de um inimigo interno ao Estado.

Aqui, cabe recordar ainda o que nos mostra Carl Schimitt (1977) que, em seu seminal "O Conceito do Político", destaca a essencialidade da díade amigo-inimigo para o político. Para Schimitt, a existência de um adversário é condição essencial do ato político, e o soberano afirma-se como tal na capacidade de demarcar a relação amigo/inimigo. Nestes marcos, a guerra – que representa uma concentração máxima de poder – é o horizonte de significado da essência da política (KERVÉGAN, 2006, p. 58).

Ainda no plano das referências conceituais, é fundamental apresentar definições que serão frequentes ao longo do texto, em referência aos assuntos de defesa. Na América do Sul, especialmente na Argentina, o estudo dos assuntos de defesa por parte de pesquisadores civis esteve frequentemente adstrito ao tema da sociologia militar, tratando aspectos como as relações civil-militares, o fenômeno do pretorianismo, do autoritarismo e das transições para a democracia[4]. Essa imbricação entre contextos nacionais e as propostas conceituais se sobressai em toda a produção do tema.

Por esta razão, o recurso mais frequente foi a autores argentinos que, a despeito de eventuais limitações heurísticas, baseiam suas apreciações no contexto político que nos interessa neste trabalho. Sem embargo, para os fins deste trabalho, importa considerar conceitos que, embora tenham sua origem ligada às preocupações analíticas citadas, possuem um significado que não se encerra naquelas.

O primeiro termo a ser apresentado é "controle civil". Sobre o assunto, Marcelo Saín (2007) oferece uma pista interessante ao propor alguns questionamentos com o objetivo de analisar a política de defesa. O autor se pergunta:

> São os governos civis ou as cúpulas militares a instância fundamental para levar a cabo o desenho e a implementação da reconversão e modernização defensivo-militar? Quem define e formula o modelo de defesa nacional adequado para a época e o tipo de Forças Armadas necessárias para ele? Quem estabelece as diretrizes básicas das políticas e estratégias defensivo-militares de nosso país? (SAÍN, 2007, p. 79-80).

[4] Existe uma vasta e, em alguns casos, já clássica literatura sobre o tema. Cavarozzi (2003), Huser (2002), López (1994); López; Pion-Berlin (1996), O'Donnell (1973; 1986; 1987), Pion-Berlin (1997; 2003), Potash (1969), Rouquié, (1984; 1994), Saín (2007; 2010).

A resposta afirmativa a tais questionamentos ajusta os marcos mais gerais do que se entende por controle civil. Mais precisamente, tomamos para este trabalho a definição proposta por Felipe Agüero (1995), para quem o controle civil é:

> a capacidade de um governo civil democraticamente eleito para levar a cabo uma política geral, sem intromissões por parte dos militares, definindo as metas e a organização geral da defesa nacional, formulando e levando a cabo uma política de defesa e supervisionar a aplicação da política militar (AGÜERO, 1995, pp. 19-23).

É importante ter em mente que controle civil pressupõe tanto a primazia da dirigência política civil sobre todos os aspectos da política de defesa, como pede também o efetivo exercício das prerrogativas constitucionais por parte dos poderes do Estado, tanto na implementação como para o controle desta (DIAMOND; PLATTNER, 1996). Nestes marcos, trata-se da fixação das diretrizes que guiarão a política de defesa, por parte dos poderes políticos constitucionalmente definidos como responsáveis por tal empresa, em consonância com os marcos gerais que ajustam as políticas do Estado.

Da definição acima deriva a necessidade de conceituar a política de defesa em si. Para tanto, julgamos pertinente a abordagem proposta por Jorge Battaglino (2011), que apresenta o termo a partir de uma distinção entre política militar e de defes. O autor aponta que à política militar correspondem as medidas tomadas pelo poder político no sentido de limitar o poder à influência das Forças Armadas (BATTAGLINO, 2011, p. 242). A política de defesa, por seu turno, "se relaciona principalmente com o conjunto de ações que ameaçam a sua sobrevivência frente a riscos e ameaças percebidas" (BATTAGLINO, 2011, p.243).

A distinção proposta pelo autor funda-se, portanto, na díade controle e *segurança.* A política militar está, por exemplo, na criação de leis que determinem o escopo de atuação das Forças e retirem destas a competência para decidir sobre aspectos atinentes ao cotidiano militar, estando, portanto, intrinsecamente associada à lógica do controle civil. Já a política de defesa tem seu cerne na lógica da segurança, da preservação da sobrevivência da estrutura sócio-política abrigada sob a égide do Estado. Como mostra Battaglino:

> Em um plano mais concreto, a esfera de responsabilidade da política de defesa se limita, embora não se reduza, às definições doutrinárias, organizacionais e operativas que tratam do emprego das Forças Armadas com o fim de garantir a sobrevivência estatal. A política de defesa se desenvolve em uma dimensão normativa e outra material. A primeira consiste no estabelecimento, por exemplo, de uma estratégia ou doutrina de defesa. A segunda se relaciona com as consequências materiais da primeira, em termos de mobilização de novas unidades

> militares, o tipo e disponibilidade de equipamento bélico ou da infraestrutura necessária para sua produção local ou manutenção (BATTAGLINO, 2012, p.243).

Cabe destacar que essa diferenciação analítica entre política militar e de defesa não pressupõe que se esteja tratando de duas categorias paralelas, desconexas entre si, ou de existência hermética. Ao contrário, as lógicas de ambas se impactam mutuamente e merecem ser consideradas em conjunto.

Por fim, cabe apresentar o léxico atribuído à *condução política da defesa*, um termo que, a despeito de sua importância, ainda carece de maior desenvolvimento conceitual. Nesta pesquisa, a referência ao termo contém o significado proposto por Rut Diamint (2014). Para a autora:

> A condução política da defesa é o aspecto do controle civil que se refere à faculdade de governo para administrar os assuntos públicos desta área [...] A condução política da defesa nacional implica a adoção de decisões para guiar e dirigir a defesa do país sobre a base de uma determinada estrutura orgânica, regulada e sistematizada desde o nível mais alto do Estado, que corresponde à Presidência da República, até o nível estratégico ou propriamente militar (DIAMINT, 2014, pp.14-15).

1.2 Materiais e métodos.

No que diz respeito aos materiais e métodos, a pesquisa combinou alguns elementos. Em primeiro lugar, realizou-se uma ampla revisão da literatura sobre o tema em artigos, livros, teses e dissertações, abarcando temas como: relações civil-militares, transição para a democracia, política externa, política de defesa, cooperação em defesa e modelos econômicos. Essa literatura permitiu identificar caminhos a serem buscados na etapa empírica e serviu também como enquadramento histórico e conceitual para o trabalho.

A etapa empírica se desenvolveu em três frentes principais: pesquisa documental, hemerográfica e entrevistas. Foram analisados documentos oficiais como leis, decretos, resoluções ministeriais, diretivas, Livros Brancos, acordos e tratados internacionais, anuários de gestão, comunicação diplomática, tabelas orçamentárias, atas oficias, declarações ministeriais e discursos de autoridades (Presidentes e Ministros de Estado).

Esses documentos foram colhidos junto aos arquivos digitais oficiais do governo argentino como a Biblioteca Digital de Tratados, INDEC e portais *online* dos ministérios da Defesa, Relações Exteriores e Economia. Foram considerados também

levantamentos estatísticos e séries históricas produzidas por organismos internacionais, como Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional e a CEPAL, sempre que foi necessário buscar referência quantitativas.

Para as informações específicas de assuntos militares e de defesa foram utilizadas fontes como os atlas da *Red Latinoamericana de Seguridad y Defensa* (RESDAL), o informe anual *Military Balance*, produzido pelo *International Institute for Strategic Studies* (IISS).

Uma importante peça para o estudo foi a pesquisa hemerográfica, visando reconstruir passagens históricas e levantar fatos importantes para o tema. Essa etapa concentrou-se nos três maiores jornais diários do país – *Clarín*, *La Nación*, e *Página 12* – que, ademais de concentrarem a maior tiragem da Argentina, refletem posições tomadas a partir de diferentes espectros ideológicos. Recorremos também aos diários brasileiros *Folha de São Paulo*, *O Estado de São Paulo* e *O Globo*. Com menor frequência foram consultados periódicos chilenos, venezuelanos, uruguaios, estadunidenses e britânicos.

As entrevistas foram realizadas segundo um método de história oral que busca a reconstrução de passagens históricas a partir de questões que combinam abordagens mais panorâmicas de períodos determinados com indagações diretas sobre fatos específicos. A partir das entrevistas, buscou-se, sobretudo, colher percepções e fatos que, por sua brevidade, ainda não estão suficientemente explorados pela literatura acadêmica.

As entrevistas foram realizadas com figuras políticas e acadêmicas, envolvidas em diferentes pontos abarcados na pesquisa, entre os meses de agosto e novembro de 2015, na cidade de Buenos Aires. Buscou-se preservar a vontade dos entrevistados, de modo que todos eles estão indicados, salvo quando a informação se deu sob condição de sigilo.

A divisão dos temas ao longo do texto respondeu à demanda de buscar tornar a exposição mais fluida, respeitando o peso relativo de cada aspecto para o conjunto do argumento. Optou-se, por exemplo, por diluir a cooperação em defesa com o Chile ao longo dos dois capítulos iniciais e condensar este tema, mas em relação ao Brasil, no capítulo quatro. Além disso, os governos de Raúl Alfonsín e Carlos Menem foram tratados com mais vagar do que inicialmente poderia se esperar. Essa escolha obedeceu à percepção de que esses dois momentos imprimem dinâmicas importantes para o conjunto do tema em tela.

Em relação ao recorte temporal, optamos por concentrar a investigação, além da etapa histórica já aludida, entre os anos de 2003 e 2011. Este intervalo de tempo cobre o mandato presidencial de Néstor Kirchner (2003-2007) e o primeiro termo de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011). Optamos por esse recorte respeitando as particularidades do objeto, considerando que nos detemos sobre a criação do CDS e seus desdobramentos iniciais. Uma agenda pesquisa posterior poderia contemplar justamente um questionamento sobre a continuidade ou não das lógicas de ação e significados que serão discutidos nesse texto. Tal tarefa, em que pese sua relevância, demandaria um tempo de pesquisa excedente ao disponível.

A dissertação está estruturada em quatro capítulos. No primeiro, passamos em revista a diplomacia e a defesa argentina no intervalo de vinte anos que separa a redemocratização da posse de Kirchner. Trata-se de uma síntese, de modo algum exaustiva, que visa traçar uma linha evolutiva dessas duas políticas e identificar tendências e comportamentos constantes nesses dois campos. Enfatizam-se as diretrizes centrais da condução da defesa e da diplomacia nos mandatos presidenciais de Raúl Alfonsín (1983-1989), Carlos Saúl Menem (1989-1999), Fernando de La Rúa (1999-2001) e Eduardo Duhalde (2002-2003). Por sua brevidade temporal, não são esmiuçados os governos provisórios que se sucederam no contexto da crise de 2001.

O segundo capítulo está dedicado à política de defesa do período coberto pela pesquisa. Estruturado a partir das gestões ministeriais, o capítulo analisa a política de defesa concentrando-se no nível ministerial, e buscando abarcar os fatos e atos mais relevantes para a temática do arco temporal coberto. A interpretação que se apresenta da política de defesa contempla parte dos elementos que, posteriormente, serão base para a análise do significado do CDS neste aspecto.

O capítulo seguinte é dedicado à diplomacia e está dividido em seções que cobrem a agenda de política externa a partir de seus temas. Consideramos que esta seria a forma mais funcional para o conjunto do texto, tendo em vista os elementos a serem extraídos do capítulo. Assim, cobrem-se os contextos interno e externo, além das relações com Brasil, Estados Unidos, Venezuela e Uruguai – consideradas essenciais para a compreensão do tema recortado aqui.

O capítulo final é dedicado ao Conselho de Defesa Sul-Americano. Trata-se de analisar a posição argentina entre as agendas de Brasil e Venezuela, à luz das relações bilaterais no campo da defesa com estes países, bem como a posição da Argentina nas negociações de constituição do órgão e nos seus desenvolvimentos iniciais. Finalmente,

à luz dos insumos fornecidos pelos capítulos, buscamos urdir os pontos apresentados, postos na forma de considerações finais.

2 CONSTRUINDO E ENRAIZANDO TENDÊNCIAS: DEFESA E DIPLOMACIA NA ARGENTINA DE ALFONSÍN A DUHALDE (1983-2003).

2.1 O governo Raúl Alfonsín (1983-1989).

> Con la Democracia se come, con la democracia se educa, con la democracia se cura, no necesitamos nada más, que nos dejen de mandonear, que nos dejen de manejar la patria financiera, que nos dejen de manejar minorías agresivas, totalitarias, inescrupulosas que por falta de votos buscan las botas para manejar al pueblo argentino (ALFONSÍN, 1983).

O início do mandato do presidente Raúl Alfonsín punha fim a um ciclo de meio século de alternada ingerência direta das Forças Armadas sobre a política na Argentina. O próprio presidente apontava os desafios para o seu governo: "construir a democracia, afiançar a paz, iniciar a reforma do Estado e da economia, fixar a agenda para a próxima década e, enquanto isso, combater a crise e absorver os golpes" (ALFONSIN, 2004, p. 31). Em síntese, refundar a República.

Tendo em vista os objetivos fixados pelo próprio presidente, sua gestão teve mais insucessos que êxitos. Encerrado antes de cumprir o tempo constitucional, o governo Alfonsín chegou a sua última quadra sob a pressão da hiperinflação, tensões sociais que levaram o presidente a decretar estado de sítio, e com boa parte do poder presidencial corroído pelas tensões com a caserna.

Mesmo não tendo conseguido restaurar a economia nem construir um consenso entre as principais forças políticas do país sobre uma agenda programática para os anos seguintes, o presidente Raúl Alfonsín logrou aquilo que nenhum presidente civil havia conseguido nas últimas sete décadas: transmitir o cargo a um sucessor civil, de oposição, e igualmente eleito pelo voto popular direto.

Embora o governo tenha tido claras limitações em seu dever de propor alternativas e soluções aos problemas que se apresentavam, é verdade que a gestão Alfonsín se deu num contexto extremamente adverso. Além da deterioração da economia, o complexo processo de transição à democracia implicava tomar decisões importantes em um intermeio marcado por tensão e incerteza. O desconcerto da classe política diante da erosão de um modelo de relações civil-militares manifestou-se ao longo do governo, na forma de uma política militar que foi, quase sempre, reativa e destinada mais a contornar crises do que propor linhas de ação.

Para a diplomacia, o principal desafio era recompor as relações exteriores do país, restaurando uma imagem de credibilidade e previsibilidade. Décadas de

volatilidade política, sucessivas crises econômicas e um regime de exceção que se tornou referência internacional de desrespeito e violação aos direitos humanos e à cidadania concorriam para um desgaste internacional expressivo. A isso, somava-se a malograda invasão às Ilhas Malvinas, que terminou com uma acachapante derrota, fragilizando ainda mais a posição internacional do país. Na época, um destacado analista resumiu seu diagnóstico sobre as relações exteriores da Argentina afirmando que esta era uma "pária internacional" (ESCUDÉ, 1981).

2.1.1 Resistindo à dependência.

Alfonsín assumiu o governo pretendendo orientar sua política exterior em direção à prioridade da América Latina e buscando, nas palavras do chanceler Dante Caputo, "diversificar pontos de apoio" para promover o crescimento e a reabilitação da posição internacional argentina. Dividida em duas frentes, a política externa do período pretendia recompor a posição argentina internacionalmente e buscar, no exterior, subsídios para resguardar a ordem interna (JÍMENEZ, 2013). Num contexto internacional marcado pelo reaquecimento da Guerra Fria, a gestão Alfonsín buscou consolidar a imagem de um país periférico, ocidental, não-alinhado, comprometido com o direito internacional, com a solução pacífica de conflitos e com a defesa inalienável da soberania territorial do Estado.

Havia nestas linhas a intenção tácita de resguardar margens de autonomia em relação aos Estados Unidos, mas sem recuar no reforço da posição ocidentalista da Argentina. A postura em relação aos EUA repercutia o acumulado de tradições da União Cívica Radical, que via com reservas a ideia de uma aproximação em demasia com Washington, pelo risco de provável tolhimento da soberania (PARADISO, 2005). Essa atitude baseava-se também na consideração de que não era possível, nem desejável, renunciar à posição ocidental da Argentina.

Assim, Alfonsín buscou reforçar os vínculos do país com a Europa Ocidental e a América Latina, mas manteve o país no Movimento dos Não-Alinhados, buscando uma posição de reconhecimento e defesa dos valores ocidentais, mas sem alinhamentos automáticos. A URSS, que em 1983 era o maior importador de produtos argentinos, e os países do bloco socialista tiveram sua importância redimensionada e foram objeto de tentativas de reforço das relações por parte do governo.

Como grandes importadores – o bloco soviético respondia por 28% das exportações argentinas (PARADISO, 2005, p. 267) – os países socialistas eram

importantes porque suas compras proviam a Argentina de divisas fundamentais para a gestão de um câmbio cada vez mais complexo.

O movimento em direção à região feito na gestão Alfonsín se deu à luz do imperativo de reinserção internacional. Buscava-se uma acomodação ao sistema, evitando ao máximo a confrontação, para a qual não dispunha nem de capital político, nem de musculatura econômica. O bom andamento das relações regionais, especialmente com o Brasil, cumpriu um papel importante como respaldo às ações do governo argentino, inclusive internamente.

Alfonsín, contudo, não foi capaz de sobrepor-se aos setores internos que pressionavam contra as linhas de atuação internacional sustentadas pelo governo. Mesmo com o significativo grau de convergência nas posições dos dois principais partidos políticos do país, a UCR e o Partido Justicialista, acerca dos rumos da política externa, Alfonsín teve de enfrentar fortes pressões por correção de rumos (MÍGUEZ, 2013).

Tais pressões vinham, sobretudo, de grupos interessados em manter os privilégios adquiridos durante o último governo autoritário[5] e se somavam à inflexibilidade dos credores na viabilização da renegociação da dívida externa. Reduziu-se, assim, o espaço de manobra do governo e Alfonsín foi forçado a abandonar o discurso autonomista, que defendia o não-reconhecimento da "dívida ilegítima[6]", que marcou a abertura de sua gestão (MÍGUEZ, 2013, p. 66).

Nestes marcos, interrompeu-se a possibilidade de reversão das políticas empreendidas durante o Processo de Reorganização Nacional[7], responsáveis por erodir a política de industrialização substitutiva em favor da abertura econômica e do incentivo ao setor agrário e a grupos industriais específicos. Ao fim, a gestão Alfonsín acabou aprofundando medidas tomadas para tentar superar a crise econômica que elas mesmas tinham gerado (CRUZ, 2007; MÍGUEZ, 2007).

---

[5]Referimo-nos especialmente à elite agropecuária, aos setores ligados ao mercado financeiro e a grupos industriais específicos, de fortes incursos no setor financeiro, reunidos no Grupo María, que congregava os "capitães da indústria" – grandes conglomerados industriais dos setores químico, petroleiro, de celulose e têxtil, cujo controle acionário foi sendo gradativamente concentrado no capital externo (Cf. Míguez, 2013, p. 69).

[6] O termo fazia referência à dívida com credores internacionais contraída por agentes privados. No final do PRN, o governo militar estatizou parte da dívida. O restante foi assumido pelo governo radical, como parte das concessões feitas ao FMI em troca do aval para o Plano Austral, iniciado em 1985.

[7] Alcunha auto-imposta pelos militares para referir-se ao regime autoritário inaugurado com o golpe de 1976. Ao longo do texto, o período será referido como PRN ou Processo.

Ademais de não ter repercutido eficazmente sobre a crise, o recuo da plataforma nacionalista e reformista em favor de medidas de corte monetarista pavimentou o caminho para que o setor perfilado ao projeto liberal, de forte caráter agroexportador e financista, consolidasse sua hegemonia por sobre os demais grupos políticos do país. Este movimento, alinhado à cada vez mais nítida hegemonia dos Estados Unidos no plano global, redundou na adesão Argentina ao neoliberalismo, que seria a marcada gestão presidencial seguinte (MÍGUEZ, 2013; AYERBE, 1998; CRUZ, 2007).

As relações com o Brasil compõem o principal capítulo da diplomacia argentina no período. O principal logro da gestão Alfonsín foi consolidar a dissolução do dilema de segurança com o Brasil e a consequente abertura de relações estáveis, nas quais prepondera uma dinâmica cooperativa (RUSSELL e TOKATLIAN, 2003). A agenda bilateral naquele momento era bastante ambiciosa e sinalizava mais em direção à composição política e articulação econômica no campo industrial (SARAIVA, 2013, p. 73).

No campo da segurança internacional, Argentina e Brasil desenvolveram uma agenda ambiciosa em relação à questão nuclear, tema que havia sido mote de tensões entre os dois países na década de 1969 e 1970, período no qual quatro tentativas de acordo entre os dois países foram frustradas (SPEKTOR; MALLEA; WHEELER, 2015). O presidente Alfonsín dá seguimento ao diálogo estabelecido em 1979, quando a Argentina era governada pelo general Jorge Rafael Videla e o Brasil tinha à frente do governo o general João Baptista Figueiredo.

O entendimento no campo nuclear, exibido na Ata de Itaipu de 1985, e posteriormente materializado na criação da Agência Brasil-Argentina de Contabilidade e Controle (ABACC), ocorrida em 1991, foi um passo decisivo na melhora das relações bilaterais e na busca argentina por obter as credenciais que afiançassem sua inserção internacional. Igualmente, o conjunto de intenções definido pelos presidentes Sarney e Alfonsín seria materializado – ainda que com deformações – no MERCOSUL, criado já nos governos seguintes.

2.1.2 Os dilemas da transição.

No campo da defesa, o desafio central para a gestão Alfonsín foi estabelecer o controle civil sobre as Forças Armadas e retomar para o poder político as rédeas da condução da defesa. Essa meta, comum aos países em processo de transição, possuía particularidades adicionais no caso argentino, sobretudo pelo alto grau de

institucionalização e corporativismo que as Forças Armadas construíram ao longo das décadas de exercício tutelar sobre a política nacional, aprofundado nos seis anos do Processo.

O último ciclo autoritário na Argentina teve como uma de suas marcas a ação sistemática visando consolidar, em definitivo, um modelo de condução político-econômica que representava setores específicos da sociedade argentina e não logrou se estabelecer como alternativa representativa nos marcos da democracia. Conforme aponta Saín

> A profunda transformação econômico-social levada a cabo pelo regime militar desestruturou a matriz social e política que convertia os setores populares e a classe operária em atores fundamentais do sistema político local e, com isso, desarticularam-se as bases de sustentação do peronismo como a mais importante força político-social desse cenário. Configurou-se então um novo poder econômico, do qual surgiram novas facções políticas e sociais dominantes. (SAÍN, 2000, p. 25).

A forma como se encerrou o regime autoritário impôs algumas particularidades ao processo de transição. A implosão do poder da junta militar, provocada pelo fracasso na Guerra das Malvinas[8], ocorreu de forma célere, dificultando a articulação de um pacto com lideranças civis que desse a forma do processo de retirada dos militares do governo.

As dificuldades que a dirigência política teria ao longo dos anos seguintes em firmar uma condução efetiva da defesa vinham, em parte, como produto de um desconcerto das elites políticas confrontadas com o desparecimento de uma lógica política e do padrão de relacionamento cívico militar que a compunha (SAÍN, 1997). Duretta (1989) defende que a UCR elaborou um programa político para ser oposição, e não governo, e ressalta como o projeto radical sugeria que era o poder legislativo, e não o executivo, o principal arquiteto do projeto de reforma das Forças Armadas[9].

Essa limitação na dirigência política, somada à corrosão do poder dos militares, gerou uma situação ambígua na qual as Forças Armadas não detinham condições políticas de tomar o poder, e nem o poder civil era capaz de ocupar todos os espaços de poder preenchidos pelos militares (LÓPEZ, 1994; SAÍN, 2010). Essa situação teve

---

[8] A derrota nas Malvinas é um momento lapidar porque significou a humilhação das Forças naquilo que é o seu ofício, pondo em xeque as orientações doutrinárias que vigiam desde os anos 1960 (SAÍN, 2000). As revelações do informe Rattenbach, que trouxeram à luz erros estratégicos de condução e planejamento das ações militares na guerra, reforçou a desmoralização dos militares.

[9] Em contraste, o peronismo, naquele momento, defendia uma “reestruturação” das Forças Armadas.

efeitos especialmente significativos sobre a política de defesa, um tema que estivera fora da deliberação civil desde pelo menos seis décadas.

O temor de um novo golpe foi uma sombra que pairou sobre o governo radical e disciplinou boa parte das escolhas feitas pelo governo em relação às Forças Armadas. Em suas memórias, Alfonsín afirma que em seu governo "a possiblidade de um novo golpe militar era algo que, naquele momento, ninguém podia descartar de pronto" (ALFONSÍN, 2004, p. 37).

Na maior parte das vezes esse temor redundou em concessões aos militares. Nesse sentido, Diamint (2014, p. 93) aponta que "o governo radical terminou mostrando-se muito vulnerável à coerção militar. Raúl Alfonsín não pode nem solucionar o conflito com as Forças Armadas, nem tampouco estabelecer uma política de defesa consensuada entre militares e civis".

Uma exceção a esse dissenso foi a aprovação da Lei de Defesa Nacional (LDN). A LDN representou um momento importante na institucionalização da defesa sob marcos democráticos e sua aprovação por unanimidade evidenciava o que havia se tornado o consenso mínimo entre os políticos acerca da defesa: a proscrição das Forças Armadas da atuação doméstica como pilar da democracia. Os termos da Lei 23.554 deixavam expresso de forma explícita que as Forças Armadas se destinavam exclusivamente à defesa nacional contra agressões de origem externa e estabeleciam uma diferença rígida em relação à segurança interna (ARGENTINA, 1988).

O principal objetivo de Alfonsín era restabelecer o Estado democrático de direito e garantir a estabilidade do quadro de normalidade institucional. Neste quadro, definir a forma como se lidaria com os militares e as ostensivas violações de direitos humanos era um tema imediato. Naquele momento, havia duas visões principais sobre a melhor forma de coordenar o processo de transição. Uma, respaldada pelos organismos de direitos humanos e parte do peronismo, insistia na necessidade de uma revisão do passado que envolvesse o processo, julgamento e, quando fosse o caso, a condenação dos agentes envolvidos na repressão aos opositores do Processo.

Outra visão, defendida pelo radicalismo, pelo presidente Alfonsín e alguns setores civis, considerava que deixar o passado para trás o mais rapidamente possível era fundamental para estabilizar os ânimos e fortalecer a democracia. Defendiam, assim, que o julgamento dos principais envolvidos em atos criminosos, militares ou não, conjugado ao abrigo das Forças sob a lei, era bastante. Esta foi a visão que prevaleceu, cabendo examiná-la.

O mandatário radical tinha uma visão particular da trajetória de ingerência militar na política nacional. Para ele, não existia nas Forças Armadas uma cultura tutelar que fomentasse os golpes, mas sim interesses políticos de grupos civis que, incapazes de chegar ao poder pelos votos, recorriam às botas. Para Alfonsín, os golpes de estado "não devem ser vistos como produto de um comportamento peculiarmente castrense, mas como expressões militares de um generalizado comportamento" (GIUSSANI, 1987, p.117).

Dessa forma de analisar a situação, Alfonsín depreendia que a restauração do Estado de direito e da normalização constitucional passava por reposicionar os militares sob marcos jurídicos-institucionais que prescrevessem a conduta das Forças Armadas. A solução da questão militar consistia, portanto, em trazer os militares de volta à lei. O presidente era taxativo em considerar que o Estado de direito efetivamente justo deveria julgar os crimes cometidos não só pelos militares, mas também pela oposição armada ao regime do Processo. Em suas palavras:

> por um imperativo ético impostergável e pelo convencimento da complementariedade entre democracia e justiça, o governo a meu cargo abriu as causas judiciais para que *as aberrantes violações aos direitos humanos cometidas tanto pelo terrorismo de grupos políticos armados como pelo terrorismo de Estado fossem investigadas e julgadas* (ALFONSÍN, 2004, p. 34. Grifos nossos, tradução nossa).

Embora, posteriormente, reconhecesse que o governo autoritário iniciado em 1976 "não deixou margem para resistências legítimas" (ALFONSÍN, 2004, p. 33), enquanto o presidente Alfonsín defendeu que militares e civis que houvessem cometido atos criminosos deveriam ser julgados igualmente. Ao equiparar os dois lados – a "teoria dos demônios[10]" – o governo assumia que os atos cometidos durante o Processo deveriam ser julgados quanto a sua legalidade e não tendo em vista sua legitimidade.

Um dos primeiros atos do presidente foi assinar, em 12 de dezembro de 1983, os decretos nº 157 e 158, determinando, respectivamente, o julgamento dos guerrilheiros *montoneros*[11] e da alta cúpula do Processo, entre os quais os ex-presidentes de fato Jorge Rafael Videla, Roberto Viola e Leopoldo Galtieri.

---

[10] Termo pelo qual passaria a ser reconhecia a tese que busca enquadrar os ilícitos cometidos pelos agentes do Estado na mesma moldura que as ações empreendidas pela guerrilha urbana e outros focos de resistência armada ao regime.

[11] Organização política de orientação peronista que, através da guerrilha urbana, fez oposição aos governos autoritários dos generais Onganía, Lanusse e Levingston, iniciados após o fim do breve governo de José Maria Guido que, por seu turno, fora feito presidente após a derrubada de Arturo Frondizi. O acirramento da luta armada entre os *montoneros* e agentes do Estado foi um dos motes centrais para o golpe que derrubou Isabel Perón em 1976 e deu início ao PRN, que exterminou a guerrilha.

Além disso, criou-se em seguida a Comissão Nacional Sobre o Desaparecimento de Pessoas (CONADEP), cujos trabalhos redundaram no informe *Nunca Más*, que passava em revista as inúmeras violações aos direitos humanos cometidas pelos militares ao longo do regime. Em fevereiro de 1984, o Congresso aprovaria uma modificação no código de Justiça Militar, passando a permitir o julgamento de militares por tribunais civis.

A intenção do governo era manter os julgamentos adstritos às principais lideranças do regime, segundo o argumento de que julgar todos os envolvidos na repressão era uma "tarefa irrealizável" (ALFONSÍN, 2004, p. 45) e de que era necessário aplicar um "castigo exemplar" (Idem), que produzisse na cidadania a percepção de que ninguém era imune à lei. As instâncias superiores do poder judiciário, contudo, não acatariam a interpretação do governo. Concretamente, a posição do governo significava uma tentativa de limitar o alcance do julgamento aos comandantes, aderindo à tese da obediência devida e distinguindo responsabilidade penal de moral[12] (DIAMINT, 2014).

A decisão do governo gerou tensões em todas as frentes. Os militares reagiram a ampliação dos julgamentos manifestando publicamente sua discordância com o agir da justiça. Os organismos de direitos humanos, por sua vez, pressionavam para que os processos atingissem todos aqueles que estiveram envolvidos na repressão. Entre as pressões da caserna e da cidadania, e diante de uma atuação independente do judiciário, o governo radical passou a defender o limite dos julgamentos, argumentando que era necessário pôr um ponto final na revisão do passado, sob pena de ficar refém dele eternamente.

Nesse sentido foi enviado pelo governo ao Congresso um projeto de lei que extinguia as ações judiciais contra todos os envolvidos em crimes "relacionados com a utilização de formas violentas de ação política" (ARGENTINA, 1986) que não houvessem sido intimados a depor num período de até sessenta dias após a promulgação da lei. Promulgada em 26 de dezembro de 1986, Lei do Ponto Final, como ficou

[12] Isto é, ainda que os militares diretamente responsáveis por tortura, assassinato e sequestro, entre outros crimes, fossem responsáveis pela realização de atos moralmente execráveis, isto não implicava em responsabilidade penal, visto que tais atos teriam sido cometidos em respeito à hierarquia que disciplina as relações entre os militares no âmbito da Força.

conhecida, gerou uma intensa e imediata reação da população, que foi em massa aos tribunais para iniciar as ações[13].

A promulgação da lei do Ponto Final não foi suficiente para apaziguar os ânimos na caserna e em abril de 1987, durante a semana santa, ocorreu o primeiro dos levantamentos *carapintada*. O mote desse levante se deu quando o major Ernesto Barriero se recusou a apresentar-se à justiça na cidade de Córdoba e dali anunciou que não reconhecia a autoridade do Chefe do Estado-Maior do Exército. Reivindicava ainda que se desse uma solução política aos julgamentos dos envolvidos no terrorismo de Estado, a substituição do chefe do Estado-Maior Conjunto e a não punição dos envolvidos na sedição (DIAMINT, 2014).

O levante terminou com o presidente Alfonsín indo até o Campo de Maio[14], onde obteve a rendição dos sediciosos. De lá, Alfonsín falou ao povo, receoso que se tratasse de um golpe, que havia se reunido na Praça de Maio, afirmando que "a casa está em ordem e não há sangue na Argentina" (ALFONSÍN, 1987).

A sublevação da Semana Santa produziu efeitos rápidos. O general Ríos Ereñu deixou o Estado Maior Conjunto – ainda que, oficialmente, por razões pessoais não ligadas à sedição. Mais importante, porém, foi a aprovação, em junho de 1987, da Lei 23.521, de Obediência Devida, que inocentava os oficiais subalternos de delitos cometidos sob ordens superiores. Juntas, as leis do Ponto Final e de Obediência Devida ficariam conhecidas como "as leis do perdão".

A reação do governo à semana santa evidenciava a leitura predominante na Casa Rosada sobre a conduta ideal a se adotar com as Forças Armadas. Desde o início de sua gestão, ficou claro que o desejo de Alfonsín era que se lograsse o máximo de estabilidade possível com as Forças Armadas, o que foi buscado através de uma atuação apaziguadora. Ao mesmo tempo em que parecia convicto da necessidade de julgar os militares, o presidente receava que a extensão dos processos gerasse um efeito desagregador na sociedade, cuja estabilidade ainda era incipiente. Em suas memórias, Alfonsín afirma que:

> O começo da vida democrática exigia colocar à consideração da sociedade, explicitamente, o tema da repressão exercida pelo Estado. [...] mas havia que fazê-lo sem perder de vista a situação de fragilidade da democracia. Muitas vezes me perguntavam se por defender os direitos humanos que haviam sido violados no passado

[13] Nesse ponto, cabe destacar a atuação do judiciário – que interrompeu o recesso previsto para o final de ano a fim de acolher as denúncias em tempo hábil.
[14] Base militar localizada entre as cidades de Tigre e San Miguel, na província de Buenos Aires.

> não se estava arriscando os direitos humanos do porvir. Isto é, se não estava pondo em perigo a estabilidade da democracia e, em consequência, a segurança dos cidadãos (ALFONSÍN, 2004, p. 36).

Sinteticamente, podemos resumir a posição do presidente tendo em vista o seguinte. Para Alfonsín, os períodos autoritários da vida política argentina somente foram possíveis graças a uma perda coletiva do sentido de juridicidade, provocada por anos de instabilidades e incertezas. Dessa forma, para lograr a democracia era preciso restabelecer a ordem jurídica e garantir a estabilidade política. A busca da estabilidade e da juridicidade, sob a justificativa de estar velando pela democracia no largo prazo, foi o mote essencial das decisões do governo no tocante à política militar.

Os posteriores levantes de Monte Caseros[15] e de Villa Martelli[16] deixariam explícitas a insuficiência dessa linha de atuação. Embora não fossem movimentos coordenados para serem um golpe de Estado, sua ocorrência, por si só, fragilizava o governo civil.

A contestação da autoridade de chefes militares cuja investidura emanava do poder civil, e os questionamentos aos juízos levados a cabo contra os agentes da repressão mesmo depois das leis do perdão mostram a persistência, em parte da caserna, da falta de compromisso com a submissão à institucionalidade democrática e às leis. Revelam também que a interpretação e ação do governo possuíam importantes limitações no que dizia respeito à condução política da defesa.

A questão orçamentária foi outro foco de tensão entre o governo e as Forças Armadas. O orçamento destinado à defesa nacional sofreu um decréscimo considerável ao longo da gestão radical, passando de 4,2% do PIB em 1983 para 2,5% em 1989 (SCHEETZ, 1995). Essa contração no orçamento refletia, em boa medida, as dificuldades econômicas pelas quais passava o país e a consequente necessidade de compatibilizar as despesas dos ministérios com a conjuntura econômica.

Todavia, um componente essencial desse contingenciamento estava de busca de controle sobre as Forças. Além de estabelecer uma dotação orçamentária mais coerente com as demandas de segurança do país, reduzir o volume de recursos destinados à defesa era, também, um mecanismo de exercício de poder sobre os militares.

---

[15] Em janeiro de 1988, o coronel Aldo Rico, preso pelo levante da Semana Santa, fugiu para Monte Caseros (província de Corrientes), de onde repudiou a autoridade do chefe do exército. Cercado pelas tropas leais ao chefe do Exército, Rico e os demais sublevados terminariam se rendendo.

[16] Ainda em 1988, em dezembro, ocorreria o terceiro levante *carapintada*, em Villa Martelli. O episódio de Villa Martelli foi o mais tenso envolvendo os militares, visto que os sublevados afirmaram não reconhecer a autoridade presidencial, e com Alfonsín chegando a considerar um translado de emergência para a cidade de Neuquén (DIAMINT, 2014, p. 137).

O impacto da redução orçamentária pôs em tela algumas fragilidades da condução política da defesa. A readequação financeira das Forças foi feita de forma descoordenada, sem que houvessem diretrizes claras que apontassem para uma efetiva reestruturação das forças segundo uma nova lógica orçamentária e compatível com as demandas por segurança do país.

A rigor, o governo Alfonsín teve mais uma política militar que uma política de defesa. A demanda por resolver a questão militar e contornar as pressões da caserna se sobrepôs a iniciativas concretas de imprimir uma condução política à defesa que fosse consistente com um projeto mais amplo de país. Em geral, o governo Alfonsín, embora tenha dado impulso a questões importantes como a Lei de Defesa Nacional e a distensão com o Brasil, foi mais reativo que propositivo e teve dificuldades em apontar caminhos de longo prazo para as principais questões pendentes na vida política nacional.

2.2 Os governos Carlos Saúl Menem (1989-1999).

Carlos Saúl Menem se projetou nacionalmente durante a ditadura e, nos anos 1980, como governador da província de La Rioja, tornou-se um dos críticos mais ferrenhos da gestão Alfonsín. Ao longo de sua campanha presidencial, Menem atraiu para si o sindicalismo peronista, a extrema esquerda, e lideranças locais, mostrando-se como uma figura simples, próxima ao povo[17].

Na esteira do fracasso da política econômica de Alfonsín, simbolizadas na franca crise dos planos Primavera e Austral, Menem apelava às massas prometendo, cenograficamente, um "*salariazo"* e uma genérica "revolução produtiva". Tratava-se da antiga prédica peronista de propor uma plataforma econômica que defendesse a estabilização econômica sem que isso impusesse perdas às classes médias e aos trabalhadores (STOKES, 2004; PARADISO, 2005, p. 283).

Paralelamente, Menem articulou um mosaico de forças políticas heterogêneas e de interesses conflitantes. Aos grupos já citados, foram agregados os setores de poder mais tradicionais da Argentina como a alta hierarquia da Igreja Católica, alas das Forças Armadas e grupos empresários e financeiros (ROMERO, 2006, p. 252), representantes

[17] Eram frequentes os vídeos de campanha que mostravam Menem compartilhando hábitos prosaicos, como tomar mate, sempre acompanhado de populares. Segundo Cavarozzi (2002, p. 79) "Ele [Menem] exercitou um estilo de comunicação política diferente daquele organizado em torno ao ato público e o tradicional discurso do político. A partir de 1982, não deixou de visitar povoados e cidades ao longo do país, demonstrando sempre uma extraordinária habilidade para exercer contato direto com as pessoas, sob a base do afeto e da empatia".

do mais autêntico anti-peronismo e que, mais tarde, seriam uma peça chave de sua equipe econômica.

A composição de alianças feita por Menem é um indício importante da leitura que Menem fazia do quadro político. Tal interpretação sugere que, para ele, parte substantiva do fracasso do governo radical em domar a crise econômica, apesar da inegável legitimidade social do presidente, esteve em seu enfrentamento com os poderes efetivamente estabelecidos desde o final dos anos 1970.

Aqui, importa notar que as reformas empreendidas pela política econômica do PRN, em especial pelo ministro Martínez de Hoz[18], tiveram efeitos profundos sobre o país. As decisões de governo entre 1976 e 1983 representaram uma reestruturação do capitalismo argentino em torno de um padrão de acumulação liberal que consagrava as forças do mercado como mecanismo ordenador das relações sociais (AYERBE, 1998; CRUZ, 2007).

Concretamente, essa política implicava a fixação dos setores agroexportador, financeiro, e parte da indústria, no poder do Estado e em sua direção. Do ponto de vista social, estava baseada em um processo repressivo de disciplinamento da mão-de-obra (AYERBE, 1998) e desarticulação da estrutura de provimento de serviços sociais.

O fracasso do governo radical em conter a crise econômica acrescentou um elemento a esse contexto. Cavarozzi (2002, p.79) destaca como os insucessos coletados pelo governo de Alfonsín demarcaram sobre a população uma crescente descrença na capacidade gestora do Estado, em suas instituições, e mesmo na dirigência política.

Paralelamente, o avanço das políticas neoliberais em países centrais, em especial nos EUA, no Reino Unido e na Alemanha, ocorridos já nos anos 1980, influenciavam os rumos da economia internacional, pressionando pela universalização do neoliberalismo. É sintomático, ainda, que logo após vencer as prévias internas do Partido Justicialista, Menem tenha realizado um giro pela Europa, findo o qual o futuro presidente falava em exageros da presença do Estado na economia dos países latino-americanos e na necessidade de eliminação às barreiras contra o capital externo (MÍGUEZ, 2013, p. 91).

Além do aspecto endógeno, estas orientações reverberam um consenso intelectual da época. Ayerbe (1998; 2002) aponta como, no imediato pós-Guerra Fria, a

[18] José Alfredo Martínez de Hoz foi ministro da economia os governos de José Maria Guido e durante o Processo. Expoente do liberalismo na Argentina, o ministro concebeu um plano de recuperação econômica a partir de saneamento fiscal e controle inflacionário a partir da redução do nível geral de salários.

hegemonia estadunidense foi reafirmada, em tom de vaticínio, pelos ideólogos do *establishment*, como Francis Fukuyama (1992) e Samuel Huntington (1995).

Considerando a posição argentina no concerto do mundo, e sua inserção como país do hemisfério americano, entende-se aqui que os governos Menem demarcam, também, um movimento de aceitação acrítica das orientações socioeconômicas do centro, consubstanciado na acomodação ao padrão de hegemonia através de resposta aquiescente à agenda impulsionada pelos Estados Unidos.

A consolidação do neoliberalismo como orientação do desenvolvimento na Argentina foi, portanto, um processo iniciado na última ditadura militar (1976 – 1983) e cujo auge se deu nas gestões Menem (1989-1999). Atendendo a facções internas específicas e, consonante com o padrão de hegemonia que se configurou ao longo dos anos 1980 e aparecia, no começo da década de 1990, como um destino inevitável, logrou afirmar-se internamente à revelia de uma oposição enfraquecida, sem capacidade concreta de alterar os rumos políticos da Argentina, tendência que se consolidou quando o Plano de Conversibilidade logrou seu êxito inicial (AYERBE, 1998; VELASCO e CRUZ, 2007; MÍGUEZ, 2013).

2.2. "Aquiescência Pragmática" ou "subordinação auto-imposta[19]"? A política externa nos anos Menem.

No que tange à ação diplomática, os governos Menem assinalam um período de aceitação acrítica das teses que demarcavam o fim da Guerra Fria como um momento de reestruturação da ordem mundial, situando os Estados Unidos em posição primaz. A diplomacia ficou, assim, tomada pela ênfase nas relações com a potência hegemônica e pelo abandono de pautas "terceiro-mundistas", que tinham como conteúdo a contestação da ordem internacional e seus efeitos sobre países periféricos.

A fala de Menem na Reunião de Cúpula do Movimento dos Não-Alinhados é uma síntese lapidar da visão de mundo neoliberal que o governo imprimira às suas relações exteriores. Na ocasião, em Belgrado, Menem afirmava que:

> Falo a partir de uma consciência essencial dos nossos próprios erros e das nossas desordens. Não venho a este magno e honrado ambiente para chorar sobre a desgraça da nossa pobreza. Não chego para pensar em complexos de inferioridade diante de um mundo com enormes dificuldades. Não chego para reafirmar a pior das nossas

[19] O termo é de Paradiso (2005).

> dependências, que é pensar que nós mesmos não temos culpa pelos nossos destinos (MENEM, 1989, *apud* PARADISO, 2005, p. 285).

. O objetivo no governo neste campo era melhorar sua imagem internacional através de uma política externa afiançada pelos EUA. Como aponta Onuki (2002, p. 110) "na incerteza de qual de qual seria o direcionamento da política externa dos Estados Unidos, a Argentina tentava se afirmar como um parceiro privilegiado". A aderência às agendas propostas pelos Estados Unidos, na forma desenhada por Washington, foi a marca principal dessa política exterior e inscreveu-se como verdadeira novidade nos anais da diplomacia do país, mais pelo parceiro que pela prática em si.

Em seu governo, Menem buscou dar um novo verniz às relações com os Estados Unidos que, historicamente, estavam marcadas por confrontações mais ou menos veladas e pela desconfiança mútua[20]. A nova orientação da política externa seria sintetizada na polêmica frase do então chanceler Guido di Tella, que afirmava que seu país queria ter "reações carnais" com os EUA[21]. Parte substantiva desse novo momento esteve fincada na relação pessoal que o mandatário buscou tecer com seus pares estadunidenses George Bush[22] e Bill Clinton

Assim, buscou-se criar uma agenda positiva com os Estados Unidos através de medidas como o envio de duas fragatas da Marinha argentina à Guerra do Golfo – sem que se fizesse a necessária consulta ao Congresso Nacional – adesão aos regimes internacionais, patrocínio de um conjunto de políticas de desregulamentação de mercados e liberalização econômica, além da retirada do país do Movimento dos Não-Alinhados, em 1991. O conjunto de medidas era entendido pelo governo uma "aquiescência pragmática".

---

[20] Diversos exemplos podem ser citados. Em 1889, quando da Primeira Conferência Pan-Americana, a Argentina se opôs à proposta estadunidense de criação de uma união aduaneira e monetária e, em resposta ao lema da Doutrina Monroe, o então presidente Roque Saenz Peña afirmou "A América para humanidade" (RAPOPORT, 2009, p. 29). A neutralidade mantida na Primeira Guerra, a posição ambígua, com indícios pró-fascistas na Segunda Guerra, os embates na Conferência Pan-Americana de 1948, e a resistência na aceitação de que o eixo de poder mundial havia se deslocado de Londres para Washington, são exemplo de uma relação quase sempre tensa. Para um exame detalhado das relações Argentina – Estados Unidos, ver RAPOPORT (1983; 1987); ESCUDÉ (1983); ESCUDÉ; CISNEIROS (2003) e SHEININ (2006).

[21] O uso dessa expressão causou estranheza na própria Secretária de Estado dos Estados Unidos, Madeleine Albright. Spektor (2014) relata que ela procurou o então chanceler do Brasil, Luiz Felipe Lampreia, para perguntar-lhe se ela sabia "o que Di Tella quis dizer com aquilo" (SPEKTOR, 2014, p. 206)

[22] Em 1992, Bush escreveu uma carta a Menem elogiando seu empenho em realizar as reformas pró-mercado e destacando que a Argentina, naquele momento, era um modelo a ser seguido pela América Latina.

O restabelecimento de relações bilaterais com o Reino Unido também se insere nesse quadro, dada a pressão exercida por Washington pela normalização dos laços entre Buenos Aires e Londres. No período Menem, a abordagem sobre o tema Malvinas – inserido na Carta Magna de 1994 como objetivo irrenunciável – também foi alterada tanto do ponto de vista da forma de negociação[23] como do tratamento dispensados aos *kelpers*[24].

O encerramento do programa de míssil balístico Condor II foi um dos passos mais significativos dado pelo governo Menem em direção aos Estados Unidos. O programa era uma espécie de "joia da coroa" da Força Aérea Argentina, e vinha sendo desenvolvido desde meados dos anos 1970. O Condor II, porém, gerava polêmica com o ocidente tanto por sua natureza quanto pelas parcerias envolvidas: o projeto do míssil balístico era desenvolvido com o Egito e com o Iraque, à época presidido por Saddam Husseim, e envolvia cooperação com a Argélia.

Apesar da resistência da Força Aérea, o projeto acabou encerrado em 1993, atendendo a pressões de setores do governo, em especial de Domingo Cavallo, baseadas na ideia de que o desmonte do programa era central para obter apoio dos Estados Unidos junto aos organismos de crédito internacionais (ESCUDÉ; CISNEIROS, 2002). Embora o governo defendesse que a questão do Cóndor era um dos principais óbices ao progresso das relações com os EUA, e certamente o tema introduzia algum mal-estar na relação bilateral, teses mais recentes põem em xeque a leitura de que se tratava de uma questão central.

Sheinin (2006), por exemplo, destaca que, se a questão nuclear era um ponto de atrito e marcava diferenças de visão entre os dois países, este não era uma preocupação prioritária dos EUA. O autor afirma ainda que "assim como as questões econômicas, os mísseis argentinos não eram nem uma crise nem uma prioridade para os Estados Unidos. [...] as diferenças de opinião nunca foram mais do que isso" (SHEININ, 2006, p. 185-188).

---

[23] Consistia num deslocamento da discussão acerca das ilhas da ONU, palco principal das investias argentinas desde os anos 1960, para o âmbito bilateral, cuja consequência imediata foi o estabelecimento do chamado modelo do "guarda-chuva". Tratava-se de acordar um "guarda-chuva" sobre a soberania das ilhas, cujos dividendos econômicos passaram a ser compartilhados com a Argentina ao mesmo tempo em que este país lograva a tácita aquiescência britânica em discutir soberania. Paralelamente, deu-se condução a uma política de atração em relação aos *kelpers*, buscando "seduzi-los" para os benefícios de pertencerem efetivamente à Argentina. Isto significou uma mudança importante na postura argentina que, historicamente, desconsiderava os habitantes das ilhas como parte da querela.

[24] Termo pelo qual se denominam os habitantes das ilhas Malvinas.

Menem buscou esfriar as relações com parceiros que parecessem suspeitos aos EUA. A suspensão da cooperação nuclear com o Irã, que se desenvolvia há pelo menos uma década, com a busca, por parte do Irã, de aproveitar a expertise argentina em matéria nuclear foi outro aceno a Washington[25]. Nas palavras de Domingo Cavallo, chanceler entre 1989 e 1991, declarou que "os norte-americanos nos disseram que se quiséssemos ter boas relações com eles, havia que cancelar os acordos com os iranianos e assim o fizemos" (CAVALLO *apud* FILKINS, 2015).

Do ponto de vista das relações regionais, Menem, junto ao seu homólogo brasileiro Fernando Collor de Melo, trabalhou pela modificação da qualidade do vínculo bilateral, remodelado para um desenho mais de caminho do que de destino. Os esforços de Alfonsín e Sarney em alicerçar uma parceria com verniz de composição política, com objetivos mais profundos e ambiciosos, foram matizados em favor de um projeto voltado mais aos aspectos econômicos e comerciais, que, ao longo da década de 1990, mostrar-se-iam importante mecanismo de cimentação da parceria bilateral e, por conseguinte, do MERCOSUL.

Uma importante referência ilustrativa do aspecto instrumental dado à cooperação com o Brasil naquele momento é encontrada na questão nuclear. Winand (2010) aponta que as ações conjugadas dos dois países neste campo estavam direcionadas mais à obtenção de dividendos particulares que à articulação de um projeto de cooperação final em si, tanto da parte brasileira como da Argentina. Externamente, a construção da parceria entre os dois países respondia ao interesse comum de projeção de uma reputação internacional de país confiável, pacífico.

Sobre Buenos Aires, Winand (2006, p. 133) recorda que a questão nuclear se inseria no bojo dos temas de segurança, que se configurava como "pedra angular do processo de aquisição de credibilidade e confiabilidade do país com os Estados Unidos" (IDEM). A cooperação nuclear assume um peso relevante, seja por evidenciar mais claramente a desconstrução da rivalidade no campo da segurança, como por ser funcional à mencionada busca por credibilidade externa, especialmente após a criação da ABACC, em 1991, apontada como um caso exemplar em matéria de administração de questões nucleares regionais (WINAND, 2006).

---

[25] Cabe destacar ainda que os atentados à embaixada de Israel em Buenos Aires, em 1992, e à Associação Mutual Israelita Argentina, em 1994, contribuíram para um afastamento das relações com Teerã, dadas as suspeitas de envolvimento do governo iraniano nos ataques.

Outro episódio associado à política de alinhamento aos EUA que repercutiu de forma negativa nas relações bilaterais foi a pretensão argentina de adesão à Organização do Tratado do Atlântico Norte. Apesar de desmentida pelas autoridades argentinas, a incorporação à OTAN foi efetivamente buscada, embora tenha sido rechaçada pelos Estados Unidos.

Mesmo com o naufrágio da ideia inicial, o episódio gerou fricções tanto com o Chile como com o Brasil, que via na ação argentina um elemento desestabilizador do equilíbrio regional de forças, enfraquecendo a posição brasileira na América do Sul. Ao fim, o país lograria o status de aliado extra-OTAN.

A satisfação do que seria uma vaidade argentina comprometia a estabilidade regional, na interpretação crítica de setores brasileiros. Completava esse contexto a questão da busca brasileira por um assento no Conselho de Segurança da ONU. A Argentina propunha que fosse criada uma cadeira regional, ocupada rotativamente, como forma de evitar um sobrepeso do Brasil na região. No auge das animosidades, o então chanceler brasileiro Luiz Felipe Lampreia ameaçou rechaçar o modelo de vaga rotativa caso a Argentina aderisse à OTAN, e o ex-presidente do Brasil, José Sarney, chamou Menem de "inocente útil" que não percebia a intenção dos Estados Unidos em esfacelar o MERCOSUL (EE.UU elogió... 1997).

A formação de consensos é um exercício extremamente complexo na vida política argentina desde, pelo menos, a década de 1930. Durante dez anos, porém, os governos de Carlos Menem lograram uma notável convergência das forças político-econômicas mais significativas da Argentina no sentido de avalizar seu Plano de Conversibilidade e sua política externa de alinhamento aos Estados Unidos que, apesar do eufemismo de "aquiescência pragmática" está melhor definida pelo termo "subordinação auto-imposta" proposto por José Paradiso (2005, p. 288).

Apesar dos evidentes sinais de desgaste do modelo socioeconômico baseado na conversibilidade[26], as forças de oposição ao programa do governo Menem não lograram exercer uma pressão concreta capaz de interferir nos rumos que o país tomava. Importa lembrar que o candidato de oposição nas eleições presidenciais de 1998, Fernando de la

[26] O Plano de conversibilidade foi estabelecido com a lei nº 23.928, de março de 1991. A lei determinava que a totalidade massa monetária denominada em pesos circulante no país teria respaldo em dólar, e permitia a feitura de contratos em moeda estrangeira. Além disso, condicionava a emissão de moeda à disponibilidade de divisas equivalente. Inicialmente, o plano foi bem-sucedido no processo de contenção da hiperinflação e recuperação do poder de compra da moeda. O êxito da conversibilidade em seus anos iniciais é ratificado pela facilidade com a qual Menem reelegeu-se presidente, em 1994, a despeito das evidentes disparidades entre seu discurso de campanha e os atos realizados uma vez no governo

Rúa, apesar das críticas a Menem, defendeu a permanência da conversibilidade, cujo êxito em domar a inflação era fonte principal da grande popularidade desfrutada por Menem.

Neste ponto, é lapidar a observação que faz María Cecilia Míguez (2013). A autora aponta o efeito disciplinador que a hiperinflação desempenhou na população argentina, que se aferrou à conversibilidade como uma salvação ao desastre econômico do final dos anos 1980. Somado a isso, os desdobramentos das políticas empreendidas durante a última ditadura desestruturam os setores capazes fazer uma oposição laxa ao modelo. Aqui, cabe destacar o êxito que o Plano de Conversibilidade teve em domar a inflação, nos primeiros anos de sua execução. A inflação em altos níveis era um elemento do cotidiano argentino desde o *Rodrigazo*[27] e havia chegado ao paroxismo no final do governo Alfonsín.

Por fim, o fato de Menem pertencer ao peronismo, ainda que tenha vertido-se em um "peronista de terno e gravata", adicionou o componente final à trama: pela primeira vez desde a instituição do sufrágio universal, um programa abertamente liberal tinha votos. Se se pode argumentar que houve um estelionato eleitoral por parte de Menem em 1989, o mesmo não pode ser dito de sua reeleição, quando a política estava claramente apresentada e foi referendada pela maioria dos eleitores.

O pragmatismo que supostamente orientava a aproximação com os Estados Unidos mostrou-se contestável do ponto de vista dos efeitos práticos da relação, sobretudo quando os Estados Unidos fecharam as portas para o país no contexto da crise de 2001. Além disso, em nome do aval de Washington, a política externa percorreu caminhos contraditórios com o que o mesmo governo defendia. Em 1989, ao ser nomeado chanceler, Domingo Cavallo afirmava que o país não se envolveria em teatros alheios à sua realidade, que não ajudasse a resolver o problema de crédito. Sem embargo, é difícil pensar que realidade estratégica poderia ser mais alheia à Argentina que a Guerra do Golfo.

As relações com o Brasil são difíceis de serem encapsuladas, especialmente quando se parte – como sói ocorrer – de uma proposta de hierarquização de relevância dos atores internacionais. Para Muniz Bandeira, em uma análise escrita em meio à conjuntura, as relações com os Estados Unidos eram de caráter político-estratégico,

[27] Referência ao Plano Rodrigo, implementado nos estertores do governo de Isabel Perón, em 1975. O plano baseava-se em um ajuste fiscal combinado com a maxidesvalorização cambial (FERRARI, 1998).

enquanto o Brasil era visto como economicamente relevante, mas politicamente inconveniente (MUNIZ BANDEIRA, 1992, p. 168).

Na concepção que orientou a política externa, o primado do econômico é notável. Para compreender isso é preciso ter em vista que o êxito da conversibilidade dependia de um fluxo constante e massivo de dólares em direção à Argentina. Existem, basicamente, duas formas de se obter divisas: através dos investimentos estrangeiros e do comércio exterior. Durante um tempo, Menem agregou a essa equação o elemento das privatizações de empresas estatais. Uma vez encerrada as possibilidades de privatização, a demanda por dólares voltou a ter de ser satisfeita pelo comércio e investimentos.

A política externa do país concentrou, então, suas energias, na construção de uma imagem respeitável no cenário internacional que servisse ao propósito de atrair os capitais externos necessários ao êxito do Plano de Conversibilidade. As relações especiais com os EUA cumpriam, portanto, um papel central porque ter Washington como avalista de sua política econômica significava um ganho de credibilidade importante para uma estratégia econômica baseada em profissões de fé. A outra face da questão ilustra como, embora do ponto de vista retórico as relações com os EUA tenham sido mais marcantes, o Brasil possuía um papal relevante, ainda que à revelia da vontade do governo argentino.

Isto porque a mesma demanda por capitais externos para sustentar o Plano de Conversibilidade, que tornava central o relacionamento com os EUA, movia as relações com o Brasil para um patamar de grande relevância. Com efeito, o MERCOSUL, era uma das pedras de toque da inserção internacional argentina justamente por seu papel central no ingresso de divisas que o comércio intrabloco propiciava.

Do ponto de vista de aquisição de credenciais para solidificar uma imagem amigável aos mercados e aos países desenvolvidos, as relações com o Brasil eram igualmente importantes. O êxito na desconstrução da rivalidade política se traduzia como crédito importante para a Argentina, que podia demonstrar a “seriedade” de suas relações exteriores e provar o seu compromisso com o abandono de velhas teses que orientaram sua política externa. A sociedade com o Brasil no plano estratégico, materializada na ABAAC, era uma peça-chave nesse contexto, especialmente graças ao caráter inédito da Agência no mundo.

Sempre será possível questionar o caráter acessório ou final dessas relações com o Brasil. De nossa parte, entendemos que o objetivo central era promover uma inserção

internacional consistente com o projeto neoliberal que se buscava petrificar junto ao poder do Estado naquele momento. Assim, buscavam-se dividendos financeiros e prestígio junto aos países do primeiro mundo.

Nessa trama, o alinhamento aos Estados Unidos no plano das questões político-estratégicas e o adensamento da relação econômica com o Brasil eram faces complementares. Pode-se ainda argumentar que, mantido esse curso, a intenção no horizonte era despegar-se do Brasil e posicionar-se de forma mais preponderante na região. Ainda que isso possa ser verdade, não minimiza o fato de que o Brasil, por debaixo de toda a euforia retórica das relações carnais, era um sócio indispensável.

2.2.2 A política de defesa sob o signo do neoliberalismo.

> A verdade e a justiça impõem a necessidade que tanto os que conceberam a implantação do terror como os seus executores sejam julgados e, a depender do caso, sofram os castigos que mandam a lei. Esse é o único caminho válido para lograr uma autêntica e duradoura pacificação. O tão debatido 'ponto final' só pode ser o da justiça (MENEM, 1986, *apud* DIAMINT, 2014, p. 169).

O trecho que abre este contém um exemplo mais, do vasto caudal existente, do desencontro de posturas entre o candidato e o presidente Carlos Menem. Contrariando a posição crítica da abordagem de Alfonsín em relação ao tema militar, Menem sinalizou para o que chamaria de política de "reconciliação nacional" logo no início de seu mandato.

Uma vez no poder, e fiel ao seu estilo, Menem chegou a afirmar, em relação aos juízos contra os militares, que não gostava de ver presos nem aos pássaros (HUSER, 2002, p.125). A incoerência entre discurso e prática, mais do que expressar mudança de convicções, reflete uma das marcas de Menem: a tendência a posicionar-se da forma que supunha mais producente para agregar poder a si.

À medida que seu nome avançava como candidato à presidência, Menem buscou construir apoios juntos às também junto Forças Armadas. Seu discurso nacionalista repercutia sobre alguns setores castrenses de forma positiva. Para Huser (2002, p.125) Menem era, ainda que de forma não oficial, o candidato preferido das Forças Armadas. Já Romero (2006, p. 267) destaca a aproximação com os militares apontando que Menem provavelmente soubesse "e até tenha estimulado" o levante de Villa Martelli.

Já na presidência, o primeiro, e mais decisivo, esforço de Menem foi no sentido de urdir as pontas soltas que restavam a da gestão Alfonsín em relação aos temas

militares. Premido pela situação econômica que forçara Alfonsín a antecipar a transferência de mando, porém, Menem buscou eliminar potenciais focos de tensão e ameaça à governabilidade, dentro do que se inscrevia a questão militar.

Pouco mais de dois meses após sua posse, Carlos Menem firmou quatro decretos[28] indultando os militares envolvidos na repressão da ditadura e responsáveis pela condução da Guerra das Malvinas, bem como aos civis envolvidos na guerrilha dos anos 1970. O presidente concedeu indulto, também, aos militares envolvidos nos levantes *carapintadas*, o que, segundo o historiador Luis Alberto Romero (2006, p. 267), se tratava de cumprir uma promessa feita por Menem aos sublevados de 1988.

Marcelo Saín argumenta que esses decretos tiveram um efeito duplo sobre o conjunto das relações civil-militares no país, conforme mostra o trecho a seguir:

> A partir desse momento, tanto a reivindicação militar de uma *solução política* para os processos e condenações judiciais pendentes, quanto a tácita reivindicação da atuação militar no passado autoritário foram esvaziadas de conteúdo e politicamente superadas. [...] Desde esse momento a administração menemista contou comum elevado grau de controle efetivo sobre as Forças Armadas, o que nunca havia sido conseguido por Alfonsín (SAÍN, 2007, p. 38. Grifos do autor).

A superação política a que alude Saín completar-se-ia com o sufocamento do derradeiro levante dos *carapintadas*. No começo dos anos 1990, o coronel Aldo Rico, veterano da Guerra das Malvinas, chamava a população para uma revolução popular contra a dolarização anunciada pelo presidente, que estaria pondo o país em "liquidação" para interesses estrangeiros (HUSER, 2002, p. 127). As tensões com os militares *carapintada*, inclusive os indultados, se agudizaram e, em 3 de dezembro de 1990, pouco mais de 2000 militares, a maioria sub-oficiais, iniciaram a última sedição do movimento.

Sob a liderança do coronel Mohamed Alí Seineldín, foram ocupados os prédios do regimento Patrícios, no bairro portenho de Palermo, e o Edifício do Libertador que, naquele momento, era a sede do Estado-Maior do Exército. Além desses prédios na Capital Federal, os rebeldes tomaram uma fábrica de blindados em Boulogne, na região metropolitana de Buenos Aires, e unidades militares na província de Entre Rios.

Menem reagiu de forma intransigente com os rebeldes, fechando canais de negociação, e utilizando a repressão ao levante como meio de extirpar a influência dos

---

[28] Decretos 1002/89, 1003/89, 1004/89 e 1005/89. No ano seguinte, Menem indultaria os ex-comandantes militares da ditatura e o líder dos *Montoneros*, Mario Eduardo Firmenich.

carapintada das Forças Armadas (SAÍN, 2002). Em cerca de 24 horas, tropas leais ao governo debelaram o levante, que terminou com 14 mortes, fazendo deste o mais breve e sangrento de todos os levantes *carapintada*. A bernarda, ao fim, significou um ganho político para o presidente em relação às Forças Armadas pela desmoralização pública que os *carapintada* haviam sofrido.

A abordagem do governo em relação às Forças Armadas e à defesa estaria marcada pelo mesmo conjunto de elementos que marcou a gestão menemista em outros campos. Cavarozzi (2006, p. 90), destaca como o hiperpresidencialismo – a superconcentração de poder na figura presidencial – foi uma resposta à situação de desordem e à instabilidade. Há que se agregar que esse elemento foi favorecido pela cultura peronista de concentrar a decisão no líder, o presidente, nesse caso.

Assim, Menem tendia a personalizar as relações políticas, angariando fidelidade pessoal antes que política. Sua relação com o chefe do Exército, Martin Balza, seria mostra eloquente de como os assuntos da caserna eram tratados e decididos pelo presidente de forma pessoal, por vezes sem intermédio do Ministro da Defesa (DIAMINT, 2014).

Em dez anos de governo, o Ministério da Defesa foi comandado por seis ministros diferentes, dos quais o mais longevo esteve à frente da pasta por três anos[29]. Em contraste, o general Martin Balza esteve à frente do Estado Maior do Exército entre 1991 e 1999. Coube ao general Balza um dos momentos mais significativos do período democrático inaugurado em 1983, ao posicionar-se criticamente à atuação dos militares na chamada "guerra suja", como ficou conhecida a perseguição dos militares aos militantes de esquerda durante o PRN.

Um dado importante do pronunciamento do general Balza foi apontado por ele mesmo em suas memórias. O general recorda que, momentos antes do pronunciamento, esteve com o então Ministro da Defesa, Oscar Camilión, mas sem comunicar-lhe o teor da mensagem que falaria em seguida. Segundo o general, "estava convencido de que se as autoridades políticas houvessem conhecido [o teor do discurso] teriam ordenado, no mínimo, atenuar seu conteúdo e eu estava decidido a não aceitar correção alguma" (EL DÍA.., 2011).

[29] Ocuparam o MD Ítalo Luder (1989), Humberto Romero (1989-1990), Guido di Tella (15/01/1991 – 31/01/1991), Antonio Erman González (1991-1993), Oscar Camilión (1993-1996) e Jorge Manuel Domínguez (1996-1999).

Mais recentemente, Martin Balza – atualmente embaixador argentino junto à Costa Rica – reforçou que tampouco o presidente tinha conhecimento do que iria dizer: “foi uma resposta institucional do exército à qual o então presidente não teve nenhum conhecimento ou participação” (MARTIN BALZA..., 2016).

A orientação neoliberal do governo tampouco oferecia um conjunto de possibilidades mais promissor à Defesa. Além da valoração dada aos “técnicos” no âmbito do Ministério (CANELO, 2012), as Forças Armadas, como os demais setores do Estado, precisaram ser adequadas aos novos marcos de gestão. Estes previam a redução dos gastos públicos e retração seletiva do ativismo estatal. Sob esta lógica, foram privatizadas empresas de fabricação de material militar, terrenos e imóveis pertencentes às Forças Armadas e fecharam-se as adidâncias militares na Bolívia, no Chile, Peru, México e Colômbia (DIAMINT, 2014).

A harmonização da defesa com a política externa do governo foi uma marca importante dos governos Menem a partir da gestão de Guido di Tella à frente do MD. Paula Canelo assinala que:

> Por um lado, o governo menemista delineou as Forças Armadas como "instrumento de política externa" (alinhados atrás da hegemonia dos EUA e à sua política de segurança global), para o que a experiência no embaixador estrangeiro ou contatos diplomáticos e internacionais começaram a ser considerados credenciais de primeira ordem na área. Além disso, a nomeação de Di Tella consolidou a passagem dos "ministros políticos" para os “técnicos” na pasta: os primeiros, dotados de trajetória partidária, lealdade e proximidade pessoal com o presidente e os últimos subordinados ao imperativo de uma agenda econômica “impessoal” e orientados a reduzir a “chegada” das Forças Armadas ao gabinete (CANELO, 2012, p. 324).

Neste aspecto, a reforma da orientação estratégica do país assumia um papel central dentro da busca por aquisição de credibilidade que marcou a política externa. Um primeiro exemplo dessa abordagem foi o encerramento do projeto de construção do míssil balístico Condor II, abordado anteriormente.

Sem embargo, as marcas mais pronunciadas dessa faceta foram o engajamento das Forças Armadas em Operações de Paz da Organização das Nações Unidas e as iniciativas de cooperação regional. Em relação às missões de paz, existe uma eloquente guinada de engajamento. Entre 1990 e 1999, o número de efetivos militares enviados a missões de paz teve o maior crescimento absoluto da história da participação argentina. Em 1989, o total de militares argentinos atuando sob o mando da ONU era de 125. Dez anos depois, o número saltou para 18.853 (ARGENTINA, 2010b, p. 229).

Já em relação à cooperação regional, os principais destaques ficam por conta da assinatura de memorandos de entendimento para a cooperação de interesse mútuo em segurança com Chile e Brasil, no âmbito da Organização dos Estados Americanos. Acordos como o Compromisso de Mendoza[30], serviram como um passo adicional na construção de confiança mútua que visava debelar as rivalidades regionais herdadas de décadas anteriores.

A Guerra do Cenepa estaria no centro de uma das maiores polêmicas do período Menem. O conflito eclodiu em 1995 e opôs as Forças Armadas de Peru e Equador em uma guerra pela região do vale do Cenepa. O escândalo foi desatado em nove de março de 1995, com a publicação de uma reportagem do jornalista Daniel Santoro, no diário Clarín. Segundo a reportagem, baseada em documentos oficiais, o Equador comprou da estatal argentina *Fabricaciones Militares* canhões pesados e 36 toneladas de armas portáteis e munições (SANTORO, 1995).

A venda era ilegal, pelo embargo que atingia os dois países e continha um ingrediente adicional que agrava a situação: a Argentina, junto ao Brasil, Estados Unidos e o Chile, conformava o Grupo do Rio, que funcionava como garante da paz entre Peru e Equador sob os termos do Tratado de Paz e Amizade do Rio de Janeiro.

O governo rechaçou a denúncia alegando que as armas haviam sido vendidas à Venezuela, que triangulara, ilegalmente, os carregamentos para o Equador. Investigações posteriores confirmaram que não houve venda para a Venezuela e que o processo contara com o aval de Menem e dos ministros da economia, relações exteriores e defesa – Domingo Cavallo, Guido di Tella e Oscar Camilión, respectivamente (SANTORO, 1995).

O episódio terminou resultando na saída de Camilión do Ministério da Defesa, sendo substituído pelo ex-chefe de governo de Buenos Aires, Jorge Dominguez. Na gestão de Dominguez, a mais longeva dos anos Menem, seria publicado o primeiro Livro Branco de Defesa Nacional da história argentina.

O Livro Branco é um documento que visa tornar pública uma espécie de radiografia do sistema de defesa de um país. Trata-se de um instrumento central em processos de construção de confiança mútua, visto que torna público um conjunto de informações importantes sobre o aparelho de defesa, em termos materiais e doutrinários.

---

[30] Acordo firmado por Argentina, Brasil e Chile, em 1990, determinando o Cone Sul como zona de paz livre de armas de destruição em massa. Em 1999, Paraguai, Uruguai e Bolívia somar-se-iam ao acordo.

A gestação do Livro Branco argentino se deu ainda na gestão de Camilión e esteve inserida no quadro do processo de construção de confiança com os países vizinhos, mormente, neste caso, o Chile. Apesar de seu processo de confecção haver carecido de interlocução e abertura com a sociedade civil, Saín (2001, p.28) destaca como a publicação do Livro Branco representa um ponto de inflexão na trajetória da defesa argentina por estabelecer um novo marco político-institucional sobre as questões de defesa.

Segundo este autor, o elemento distintivo do documento argentino estava na consideração das mudanças ocorridas no cenário externo, "assumindo uma posição internacionalista liberal" (SAÍN, 2001, p. 16). O documento era, nestes marcos, uma expressão adicional da política de busca por credibilidade internacional e reforço do interesse argentino em vincular-se à "nova ordem mundial".

O Livro Branco de 1998 contém as principais diretrizes da defesa nacional argentina, marcos legais e doutrinários, além de conter apreciações oficiais sobre os cenários regional e global, que mesmo ajustando-se aos marcos gerais da visão de mundo neoliberal do governo, ainda mantinham uma posição de resistência ao uso de militares para combater as novas ameaças[31] (ARGENTINA, 1998b, p. 19).

De fato, neste campo, houve resistência por parte do governo argentino, sobretudo da chancelaria, em ceder às pressões dos Estados Unidos no que diz respeito ao envolvimento castrense no combate às novas ameaças. Esse fato é reconhecido mesmo por apreciações bastante críticas do período, como a de Diamint (2014).

Em 1995, Menem firmou a lei 24.429 que eliminou a conscrição obrigatória (ARGENTINA, 1995). Este dispositivo veio na esteira da comoção pública causada pela morte do recruta Omar Carrasco, que faleceu vítima de maus tratos no quartel de Zapala. Do ponto de vista normativo, porém, dois atos são mais significativos.

Em 1992, promulgou-se a Lei 24.059 de Segurança Interior, que fixava as definições relativas à segurança e estipulava as possibilidades de emprego militar em assuntos internos. Tais situações restringiam a atuação militar a um papel complementar ao das forças de segurança, não contemplando nenhum tipo de doutrina ou

[31] Trata-se de um conjunto de temas que eram apresentados pelos Estados Unidos como sendo as ameaças à segurança nacional no período pós-guerra fria. Tráfico internacional de drogas, migrações, porosidade das fronteiras e terrorismo eram alguns dos assuntos inseridos nesse bojo. Ocorre uma dupla contradição no emprego do termo. Em primeiro lugar, porque esses temas não são, em essência, passíveis de respostas militares e nem tampouco são novos. Uma crítica à agenda das novas ameaças pode ser encontrada em Saint-Pierre (2011).

planejamento que se baseasse em cenários domésticos, complementando o escopo jurídico definido pela Lei de Defesa Nacional (ARGENTINA, 1988; 1992).

A segunda é a Lei de Reestruturação das Forças Armadas, que, como adverte o título, buscava enquadrar normativamente parâmetros para a reforma das Forças Armadas. O objetivo central da lei era adequar as Forças Armadas aos novos marcos políticos e econômicos nos quais estava inserido o país.

Sem embargo, a efetividade de uma reforma das Forças Armadas ficou comprometida pela escassa vontade em avançar numa agenda que transcendesse cortes orçamentários. A revisão estrutural das Forças Armadas era, de fato, uma demanda concreta que, porém, exigia uma assistemática e profunda análise e definição de diretrizes.

Um exemplo da necessidade de se fixar uma política de defesa está na disfuncionalidade orçamentária da pasta. Em 1995, após doze anos de reduções consecutivas, o orçamento do Ministério da Defesa ainda representava o segundo maior gasto do erário (SCHEETZ, 1995, p. 135). O volume de recursos dispendido equiparava o gasto em defesa argentino com o de países como Israel e uma brevíssima comparação dos sistemas de defesa dos dois países seria uma eloquente mostra da ineficácia e disfuncionalidade do gasto argentino.

O problema da alocação de recursos de um ministério é, basicamente, fruto da ausência de definições políticas claras. Nesse sentido, a falta de regulamentação da Lei de Defesa Nacional permanecia como um entrave à concretude de reforma militar e de definição de uma política de defesa. Nesse aspecto, o poder político, encarregado do tema, era vacante.

Um sinal disso estava nos termos da lei. “Reestruturação” era o termo preferido pelas Forças, em vez de “reforma” (SCHEETZ, 1995), que abarca um léxico mais compatível com as demandas de adequação do aparelho militar a um Estado democrático. Scheetz (1995) sintetiza bem a questão dos limites da política de defesa apontando como:

> os principais responsáveis [pela reforma] são os políticos civis: presidentes, ministros da defesa e o poder legislativo. Mas a atitude prevalecente é de que, enquanto os militares “não perturbem”, tudo pode seguir como está sua situação atual. A definição de uma política de defesa se posterga sem data (SCHEETZ, 1995, p. 135).

Do ponto de vista dos objetivos fixados pelo governo em Menem em relação às Forças Armadas é possível apontar um balanço positivo do período. Os militares não

ofereceram riscos à estabilidade do governo e após o fim do levante de dezembro de 1990 estiveram firmemente submetidos ao poder político. A postura de Menem em relação às Forças Armadas baseou-se na construção de pontes entre governo e caserna de modo a instrumentalizar esse vínculo em favor dos interesses do governo para com a instituição.

De modo semelhante, o envolvimento dos militares em Operações de Paz das Nações Unidas foi funcional aos interesses da política externa, cuja lógica foi o principal norte da defesa no período. Entretanto, do ponto de vista de propor uma política de defesa, fixar bases, regras e diretrizes políticas, o saldo do período é pouco alentador.

A falta de uma direção política para os assuntos de defesa agudizou os efeitos do neoliberalismo sobre a pasta. A contração de recursos, consequência do esquema macroeconômico de retração do gasto público em investimentos e privatizações, afetou de forma profunda as Forças Armadas, sobretudo no que concerne à capacidade de produção de material militar.

2.3 Política externa e de defesa na crise: Os governos Fernando de La Rúa (1999-2001) e Eduardo Duhalde (2002-2003).

2.3.1 O governo da Aliança (1999-2001).

Formada pela UCR e pela Rente País Solidário (FREPASO), a Aliança para o Trabalho, a Justiça e a Educação foi encabeçada por Fernando De La Rúa[32], e representou a mais substantiva oposição ao governo Menem em sua última quadra. A gestão da Aliança, porém, não promoveu mudanças substanciais na condução da defesa e diplomacia na Argentina.

Uma vez no poder, após De La Rúa vencer o candidato governista, Eduardo Duhalde, a Aliança enfrentou intenso desgaste tanto pela crise econômica crescente quanto pela falta de consenso na coalizão acerca dos rumos a serem seguidos. A timidez da liderança exercida pelo presidente Fernando De La Rúa completava o quadro.

Nesse contexto, o novo governo manteve a conversibilidade, pedra de toque do modelo menemista, e não promoveu rupturas na política externa, reformulando mais suas ênfases que as finalidades, buscando uma aproximação maior com a região,

[32] Advogado e originário da província de Córdoba, Fernando de La Rúa foi senador e deputado nacional pela União Cívica Radical e, em 1996, tornou-se o primeiro chefe de governo da Cidade Autônoma de Buenos Aires a ocupar o cargo eleito pelo voto direto, após a reforma constitucional de 1994, que tirou da presidência da república a incumbência de, com aval do senado, indicar o governante da cidade.

sobretudo com o Brasil, mas sem abrir mão de uma relação especial com os Estados Unidos.

O primeiro elemento a destacar é o lugar de relevo preservado pelos Estados Unidos na agenda exterior do governo De La Rúa. No início da nova gestão, as casas Branca e Rosada emitiram sinais coincidentes de bom entendimento e interesse mútuo de continuidade das relações bilaterais em marcos positivos.

A nomenclatura que se lhes atribuía a elas expressava com clareza que a diferença da condução da política externa do novo governo em relação ao seu antecessor seria mais de tons que de estratégia. Após entrevistar-se pela primeira vez com sua homóloga estadunidense, Madeleine Albright, o novo chanceler argentino, Adalberto Rodríguez Giavarini, afirmou que "nós teremos agora relações intensas com os Estados Unidos" (BARON, 2000).

Em temas mais gerais, como direitos humanos, promoção da democracia, paz e desenvolvimento, as posições eram marcadas por convergências. Para Busso (2001), as relações com os Estados Unidos apresentam uma linha geral de continuidade, matizada pela situação interna da Argentina, que combinava crise econômica crescente, falta de liderança presidencial e fragilidade na coalizão de sustentação do governo.

Esse contexto teria retirado a iniciativa da política externa, fazendo-a mais reativa. Ao mesmo tempo, o quadro econômico em crescente debilitação aprofundava a dependência em relação aos Estados Unidos, na medida em que negociações para alcançar acordos com organismos internacionais de crédito, e mesmo o apoio simbólico de Washington, eram vitais para a saúde da economia argentina, excessivamente dependente de ingresso de divisas.

Assim, aumentava-se a permeabilidade do país à agenda estadunidense, refletida, por exemplo, na manutenção do voto contra Cuba na comissão de direitos humanos da ONU, e na adesão à Operação Força Aliada que, conduzida pela OTAN sob a liderança dos EUA, interveio em Kosovo, à revelia da anuência do conselho de segurança da ONU.

Na dimensão estratégica e segurança, a pauta esteve diretamente ligada à pressão exercida por Washington no período, no sentido de difundir a agenda das ditas "novas ameaças", com temas como terrorismo, tráfico internacional de drogas, etc. A preocupação dos Estados Unidos em relação ao tráfico de drogas na Tríplice Fronteira (Argentina, Brasil e Paraguai) e a resistência argentina em empregar as Forças Armadas em atividades de combate ao tráfico foi o mote de divergências com o governo dos

EUA, que passaram a pressionar com frequência as autoridades argentinas por um maior engajamento na luta contra o tráfico (BUSSO, 2001).

Essa postura repercutia a continuidade de uma política de emprego do instrumento militar em missões externas, articulando política externa e política de defesa, e estava na contramão da prescrição dos EUA, expressa nas Reuniões de Ministros da Defesa das Américas, que vinham ocorrendo desde 1994.

Outras divergências ainda iriam se manifestar no âmbito das questões sul-americanas, nas quais o governo da Aliança mostrava-se mais propenso a endossar as posições brasileiras, nem sempre convergentes com os EUA. O interesse em tornar mais fluido do diálogo com o Brasil parece ter sido genuíno por parte da gestão De La Rúa. Exemplo disso foi a baixa ressonância dada à aliança com a OTAN e a busca de articulação de uma posição conjunta sobre temas importantes da pauta regional e internacional, neste momento, notadamente, em relação à proposta da Área de Livre-Comércio das Américas.

A questão da ALCA foi uma das que expôs com maior clareza, na agenda de política externa, a fragilidade do governo De La Rúa e a falta de consenso sobre assuntos chaves do governo. A adesão à área de livre comércio era amplamente patrocinada pelo Ministério da Economia, ao passo em que a chancelaria pretendia combinar uma posição com o Brasil e o MERCOSUL. A posição do MRECIC terminou prevalecendo, de maneira geral, pelo consenso estabelecido nas elites do país de que o MERCOSUL, mesmo diante das crises de Brasil e Argentina, era peça chave para a inserção internacional do país (GÓMEZ-MERA, 2005; COLOMBO, 2007).

A gestão De La Rúa buscou fomentar o caráter regionalista na política externa. Esse momento é marcado de forma significativa pela aceitação, ainda que tácita, da liderança do Brasil na América do Sul (COLOMBO, 2007). Isto, porém, não eliminou os atritos e os típicos vaivéns das relações bilaterais.

A desvalorização do real, ocorrida em 1999, ainda no governo Menem, e sem aviso prévio à Argentina, adicionou um ingrediente de tensão nas relações que repercutiu na gestão De La Rúa. O efeito da desvalorização da moeda brasileira foi catastrófico para a Argentina que, em recessão desde o ano anterior, viu suas exportações para o vizinho encarecerem e o efeito contrário ocorrer com as importações brasileiras, deteriorando ainda mais a já complexa situação econômica do país.

Além disso, as relações com o Brasil estiveram marcadas pelos imperativos domésticos e os constrangimentos próprios das relações especiais com os Estados

Unidos. A questão da ALCA expressa bem os movimentos ambíguos da diplomacia argentina no período, movendo-se entre Brasil e Estados Unidos.

Por um lado, a Argentina, mais de uma vez, expressou interesse em aderir à área de livre comércio hemisférica, prevendo as possibilidades que isso traria para o país em termos de ganhos pecuniários. Por outro, e em que pesem as pressões de setores domésticos, mormente do Ministério da Economia, a chancelaria sustentava um discurso que enfatizava a necessidade de posições combinadas com o MERCOSUL.

Em dezembro de 2000 ocorreu uma reunião em Florianópolis para discutir a ALCA. Nesse momento, as divergências entre Brasil e EUA estavam em ampla evidência e a pasta da economia, na Argentina, pressionava por uma adesão ao tratado. O chanceler Rodríguez Giavarini expressou que "este é um momento para responder com mais MERCOSUL e zero desacordos" (CLARÍN, 2000).

De nosso ponto de vista, o que sobressai como interesse concreto naquele momento era a expectativa argentina de conciliar os vetores brasileiro e estadunidense da agenda. Naquele momento, os dois países eram fundamentais para a Argentina, o primeiro como avalista de sua política econômica e o segundo como parceiro comercial e político imprescindível. Neste sentido, equilibrar as posições dos dois países, evitando atritos muito intensos, aparecia como solução ótima.

Colombo (2007) ressalta que a gestão da Aliança, se bem tenha buscado fortalecer seus vínculos regionais, persistiu em ambiguidades presentes no governo anterior. Para a autora:

> se por um lado se propôs o aprofundamento e ampliação do MERCOSUL, por outro se deram contínuos sinais aos EUA de que a Argentina estava disposta a juntar-se ao NAFTA e adiantar a data de início da ALCA, deixando transluzir a imagem de que o Brasil não era o sócio mais importante de seu relacionamento externo (COLOMBO, 2007, p. 51-52).

Ao fim, porém, prevaleceria a opção pelo MERCOSUL e pela composição com o Brasil. Apesar dos vaivéns que caracterizam as relações entre Argentina e Brasil, o MERCOSUL acabou se mostrando como um fato consumado e funcional aos interesses de momento dos dois países, ao menos no âmbito econômico. Neste campo, o êxito do MERCOSUL era indubitável, com um exponencial aumento do comércio intrabloco, além das pressões de setores industriais e sociais de Argentina e Brasil no sentido de aprofundamento e maior participação no arranjo.

Um balanço do breve governo de Fernando De La Rúa, mostra que houve algumas iniciativas de recuperação de maiores margens de autonomia, perceptível tanto

na forma com que se buscou conduzir as relações com os Estados Unidos, inclusive nos choques em temas de elevada sensibilidade política para a Argentina – como a questão do emprego das Forças Armadas no combate ao tráfico de drogas – como na recuperação da ideia de uma parceria com o Brasil para além do econômico.

De certa forma próxima ao que ocorrera com Alfonsín, contudo, essas iniciativas estiveram premidas pelas pressões causadas pelo quadro político-econômico, que combinava uma crescente fragilidade da governabilidade interna com uma cada vez maior dependência externa. A busca por relações "intensas" e "maduras" com os Estados Unidos deixava claro o labirinto em que se encontrava a Argentina no período: por mais que se desejasse, não era possível manter a ordem econômica vigente, da qual dependia a governabilidade e o que restava de estabilidade macroeconômica, sem o beneplácito dos EUA.

Este, porém, vinha com um custo político de atrelamento a gestões que fragilizavam a coalizão de governo e não eram capazes de conter a sangria da economia nacional. Nesse entremeio, mesmo o mais intenso dos ativismos políticos, do qual o governo da Aliança não era exemplo, ver-se-ia tolhido pelo nível a que chegou a situação econômica.

O avançar dos anos 1990 foi marcado pelo crescimento do déficit em conta corrente como resultado da disparidade entre a aquisição de bens e serviços externos e a capacidade do país de obter divisas. Este déficit passou a ser financiado através de endividamento externo. Diante da determinação legal de que 100% do peso circulante deveria estar lastreado nas reservas internacionais – a essência da conversibilidade – era necessário manter um ritmo elevado de investimentos externos e entrada de dólares para evitar uma onda inflacionária que comprometesse a estabilidade da moeda (FERRARI e CUNHA, 2008).

As crises cambiais no México, Rússia, e no Sudeste Asiático produziram uma queda nos investimentos em mercados periféricos, o que forçou o governo a gastar recursos das privatizações para manter a conversibilidade (SOUZA, 2007). O chamado "efeito tequila" abateu-se diretamente sobre o país, com fuga de capitais provocada pela descrença na capacidade do governo de manter a conversibilidade. Além disso, Souza (2007, p. 229-230) aponta que a queda na renda dos trabalhadores, a liquidação do

sistema previdenciário e a vacância do Estado sobre os instrumentos de política monetária corroboraram o quadro de deterioração do plano[33].

Quando cessaram as políticas de privatizações, e dado o quadro de fragilidade do parque industrial, cujas receitas das exportações eram insuficientes para prover o país do volume necessário de divisas para manter a paridade, a incapacidade do país em pagar suas dívidas ficou evidente.

Em dezembro de 2001, o Plano de Conversibilidade, em esgarçamento, mostrou sua asfixia sobre a economia nacional. O pânico generalizado foi marcado por uma corrida aos bancos, ao que o governo reagiu com o chamado "*corralito"*: o congelamento dos depósitos e restrições à retirada de fundos dos bancos, visando evitar uma fuga de capitais e a consequente falta de liquidez da economia. A reação à medida se materializou em protestos ainda mais intensos que tomaram as ruas de todo o país, com saques a lojas e supermercados.

Com a coalizão governista cindida – o vice já havia renunciado[34] – o presidente Fernando De La Rúa terminou por renunciar em 21 de dezembro, com o país em estado de sítio. Durante a semana mais aguda da crise, com o país à beira do colapso total, ocorreu um fato que ilustra bem a situação militar na Argentina naquele momento.

Diante do fracasso do estado de sítio, militares haviam apresentado a De La Rúa um plano alternativo, porém o presidente não aceitou a proposta[35]. Posteriormente, o general Julio Hang declarou que "na semana dos cinco presidentes, houve uma reunião dos altos mandos militares na qual discutimos qual era o melhor caminho para garantir a estabilidade do governo" (SCHMIDT, 2006 *apud* DIAMINT, 2014, p.294).

José Pampurro, que posteriormente seria Ministro da Defesa de Kirchner, avaliava que não se tratou do planejamento de um golpe:

> As Forças Armadas trabalhavam com a hipótese de que se o Congresso não funcionasse [após a queda de De La Rúa], produzir-se-

[33] Os motivos pelos quais a conversibilidade seguiu vigendo a despeito do colapso iminente são objeto de um vívido debate. De forma não exaustiva, pode-se sintetizar os dois principais argumentos considerando o círculo vicioso entre a dependência externa do país e a credibilidade ancorada no plano. Havia, ainda, um elemento particular da dinâmica argentina. O sucesso do plano nos primeiros anos, adestrando a inflação e elevando o poder de compra do peso, havia gerado uma maré de otimismo domesticamente, fortemente amparada pela percepção coletiva do valor do dólar. Analisando os fatores que levaram ao respaldo popular ao Plano de Conversibilidade quando este já mostrava claros sinais de esgotamento e efeitos perversos sobre o tecido social, Ferrari e Cunha (2008) destacam a credibilidade de que gozava o dólar como reserva de valor no imaginário da sociedade argentina.

[34] O vice-presidente, Carlos Alvarez, apresentou sua renúncia ao cargo em 07 de outubro de 2000, em reação a mudanças no gabinete ministerial promovidas pelo presidente De La Rúa.

[35] Seriam mobilizados nove mil efetivos em atividades de apoio à polícia nacional e à *gendameria* para proteção de pontos considerados estratégicos como a Casa Rosada, o Congresso Nacional além centrais nucleares e hidrelétricas.

> ia um vácuo de poder e alguém teria de tomar a frente da situação. Sua ideia [dos militares] era atuar como garantes de última instância da ordem e da unidade nacional. Mas nunca se pensou em um golpe de Estado clássico, com tanques nas ruas (SCHMIDT, 2006b).

Ainda que não tenha se tratado de tentativa de golpe, o fato exibe a permanência de uma cultura antidemocrática por parte dos militares. Isto pode ser notado na medida em que esse conclave se deu por iniciativa da caserna e não por ordem emanada do poder político constitucionalmente estabelecido, como se supõe que deve ocorrer dentro de um Estado democrático.

Com efeito, a política de defesa no período esteve submetida ao baixo perfil que o quadro econômico e as limitações políticas do governo impunham. A gestão de Ricardo López Murphy, primeiro a ocupar o MD no governo da Aliança, esteve concentrada em equilibrar as demandas orçamentárias das Forças Armadas com as restrições cada vez maiores do erário, num quadro de crise iminente.

Do ponto de vista normativo, o principal documento público relacionado à defesa no governo da Aliança foi a *Revisón de la Defensa*, lançada em 2001. Este texto tornava explícito o impacto que o quadro fiscal impunha à defesa nacional. No prefácio do texto, o presidente De La Rúa destacava a necessidade de promover uma mudança estrutural nas Forças Armadas, "em um contexto de restrições econômicas, razão pela qual é prioritário avançar em direção a uma maior racionalidade e eficiência do gasto" (ARGENTINA, 2001c, p. 1).

O documento consagrava ainda alguns elementos que se mostravam renitentes para a defesa nacional, como a ênfase em sua dimensão internacional e a necessidade de reforma estrutural dos estamentos castrenses. Em relação ao primeiro aspecto, cabe destacar as reiteradas menções ao MERCOSUL como espaço preferencial de articulação de agendas de defesa no exterior e a ênfase dada ao papel das missões de paz como demonstração do interesse argentino em tomar parte da segurança coletiva.

Reforçava-se ainda o interesse em um espaço regional estável e equilibrado, como mostra o trecho a seguir:

> A integração regional em matéria de defesa deverá influir na dimensão, composição e emprego dos instrumentos militares pertencentes aos países da região. Resultaria altamente desejável que, sem abandonar as capacidades militares que hoje dispõem cada um dos países que compõem a região [MERCOSUL], se desenvolvesse, em um marco concertado com os demais [países], aquelas capacidades militares nas quais se alcançou maior eficácia e desenvolvimento procurando que nenhum país conte com capacidade própria que lhe permitam sustentar uma ofensiva em profundidade que pudesse ser tomada como virtual ameaça (ARGENTINA, 2001c, p.16).

Já no que diz respeito à reforma das Forças Armadas, esta foi uma vez mais ressaltada como essencial, sobretudo pela necessidade de saneamento fiscal do erário. Entretanto, a necessidade – concreta – de uma reforma das Forças Armadas tornava ainda mais premente a existência de uma condução efetiva por parte do poder político. Fixar diretrizes e guias de ação para a defesa, no entanto, não esteve no rol de prioridades do governo da Aliança.

As pressões de setores da sociedade civil sobre o tema da memória e da justiça tiveram uma vitória concreta em março de 2001. Em acolhimento ao pedido do Centro de Estudos Legais e Sociais[36] (CELS), o juiz federal Claudio Cavallo decretou a inconstitucionalidade das leis de Obediência Devida e do Ponto Final. Em novembro do mesmo ano, a Câmara Federal de Buenos Aires ratificaria a decisão do magistrado, abrindo caminho para a nulidade de ambas as leis.

O período esteve marcado ainda pela disseminação mais ampla de visões favoráveis a mudanças legais que autorizassem a atuação interna das Forças Armadas. Esta era uma agenda sustentada tanto por setores militares – como o chefe do exército, general Brinzoni[37] – como por políticos civis e estava permeada de influência estadunidense.

Horacio Jaunarena, que substituiu López Murphy no Ministério da Defesa era um dos principais defensores desse ponto de vista. Jaunarena havia defendido na Comissão de Segurança Interior da Câmara de Deputados a revisão da Lei de Segurança Interior, sob alegação de seu anacronismo e de eventuais emergências provocadas por crescimento intenso de crimes (DIAMINT, 2014, p. 265).

Seguindo esta linha, o ministro tentou impulsionar um projeto que previa a unificação da marinha e da prefeitura naval. Aqui, o argumento empregado era a possibilidade de redução de gastos, altamente valorado num contexto de crescente restrição fiscal. Para o Ministro da Defesa, algumas das funções exercidas pelos dois organismos eram idênticas, gerando um gasto duplicado para o tesouro (CLARÍN, 2001).

A ideia, entretanto, não avançou. Além da resistência de Ramón Mestre, ministro do Interior, congressistas ligados às comissões de defesa e segurança

---

[36] Organização não-governamental fundada em 1979 para promoção dos direitos humanos na Argentina. Possui atuação destacada em relação ao tema no país e foi um dos principais organismos de combate às Leis do Perdão.

[37] General de divisão Ricardo Brinzoni, sucedeu a Martin Balza à frente do Exército e teve atuação fortemente marcada pela defesa dos militares contra as tentativas de julgamento pelos crimes da ditadura.

manifestaram rechaço à ideia. Outra proposta de Jaunarena encontraria igual resistência. O ministro pretendia devolver às Forças Armadas atribuições de inteligência interior, baseado na premissa de que o terrorismo estava fazendo turva a distinção entre interno e externo, exigindo, portanto, readequações nas missões militares (NATANSON, 2001).

Jaunarena levou o tema à baila em reunião de gabinete ocorrida uma semana depois dos atentados de setembro de 2001, em Nova York e Washington. A exposição de motivos do ministro, porém, não encontrou assonância. Opuseram-se à medida o chanceler Rodríguez Giavarini[38], o ministro do Interior, Ramón Mestre, Juan Cafiero, ministro do Desenvolvimento Social e o chefe de gabinete do presidente, Chrystian Colombo (NATANSON, 2001).

Marcelo Saín qualifica de *securitização militarizante do terrorismo* a visão encapada por Jaunarena e alguns oficiais militares. A proposta do ministro pode ser contextualizada em meio à crise de identidade dos militares argentinos que, na ausência de conflitos iminentes e proscritos de atuar internamente, estariam perdendo sua razão de ser. Com efeito, Saín assinala que essa *securitização militarizante do terrorismo* não responde a questões importantes como:

> *A necessidade de encontrar um horizonte de novas missões e tarefas que em matéria de segurança para as Forças Armadas, que complementem as relativas à defesa nacional e que permitam hierarquizá-las ante a ausência de conflitos bélicos iminentes para o nosso país e, em particular, ante a brusca redução orçamentária*[39] *sofrida por estas forças nos últimos anos* (SAÍN, 2001, p. 64. Grifos do autor).

Destarte, as tentativas de revisão dos papéis militares ficaram no vazio, com o próprio presidente vindo a público afirmar o rechaço à agenda. Sem embargo, o avançar do tempo tornava cada vez mais crítico quadro político-econômico do país. Quase três meses após a manifestação pública de divergência entre os ministérios da Defesa e do Interior, o governo De La Rúa, que flertou com o colapso desde seu início, finalmente ruiu em definitivo.

2.3.2 O interregno de Eduardo Duhalde (2002-2003).

À renúncia de Fernando de La Rúa, cujo governo acabou em uma dramática fuga de helicóptero da Casa Rosada, seguir-se-ia uma inédita rotação presidencial, com cinco

---

[38] Rodríguez Giavarini exporia uma posição contrária à militarização do combate ao terrorismo em uma reunião de chanceleres da OEA, logo após o11 de setembro.

[39] Na versão traduzida do texto, de onde se extraiu a citação, o termo é “pressupostamente”. Cremos, entretanto, tratar-se de equívoco da tradução com o termo “*presupuesto*”, cuja tradução correta é “orçamento”; razão pela qual se fez a correção.

presidentes até o fim da semana, até que, finalmente, o peronista Eduardo Duhalde foi eleito pelo congresso para encerrar o mandato constitucional e convocar novas eleições.

Por ser um governo interino, e que ocorria em meio ao caos, havia pouco espaço para atuação além das questões mais prementes. Desse modo, o núcleo da agenda externa de Eduardo Duhalde esteve impregnado da questão da dívida externa, seja nas tensas negociações com os órgãos internacionais ou na busca de apoio, bem ou malogrado, de outros países.

De início, o governo buscou amparo nos Estados Unidos, esperando que Washington acolhesse as demandas argentinas e desse o apoio necessário a um acordo de urgência com o FMI, para recompor as reservas e tentar dar ânimo à indústria. Contudo, já num contexto de inflexão de sua política externa pós 11 de setembro, os Estados Unidos não apenas não vieram em socorro como adotaram uma postura distante, de verdadeiro abandono.

Cabe ressaltar que, pouco antes do *corralito*, a missão do FMI no país deixou Buenos Aires e a posição dos EUA, aquiescente à do FMI, ficou clara na fala do Secretário do Tesouro, Paul O'Neill, ao afirmar que "Não é justo utilizar o dinheiro dos carpinteiros e dos encanadores americanos para resgatar empresas que fizeram maus investimentos em países de alto risco em busca de rentabilidade mais alta e mais rápida." (O'NEILL *apud* RUSSELL; TOKATLIAN, 2003, p. 61).

A mensagem era clara: a Argentina era um país periférico, com baixíssima relevância para o quadro macro do sistema financeiro internacional, e não havia porque dispensar ajuda a um país cujo fracasso teria efeitos pontuais e não afetaria os nervos da economia internacional. As possibilidades de auxílio eram antes prescrições de receitas do que oferta de recursos materiais ou compartilhamento de ônus.

Segundo Roberto Lavagna, então ministro da economia, as tentativas de intervenção do FMI na Argentina se materializaram em recomendações de ajustes que significavam a proteção por parte do governo às instituições bancárias, transferindo para o erário os custos da crise (LAVAGNA, 2013).

A tentativa de ingerência do Fundo sobre o governo argentino se manifestou em outras recomendações, feitas na forma de exigências. Instruía-se o veto a trechos de leis, ao corte de gastos sociais, e, mais extremo, chegou-se a propor a criação de uma comissão de notáveis, especialistas em finanças, para gerir a política econômica do país naquele momento, retirando do governo argentino o poder de decidir e executar uma política pública das mais centrais para o poder do Estado (LAVAGNA, 2013).

Ao longo de sua breve gestão, o presidente Duhalde manteria abertos os canais de diálogo com os mercados internacionais, mormente o FMI, sem, contudo, aplicar as medidas de ajuste que o fundo propunha. Uma divergência essencial na forma de encarar a crise apartava o governo e o FMI. Para o fundo, as principais responsáveis pela crise eram as províncias, enquanto em Buenos Aires consolidou-se a visão de que essa responsabilidade era, sobretudo, do governo federal (LAVAGNA, 2013).

Nesse contexto, o presidente Duhalde e seu chanceler – Carlos Ruckauf – buscaram, em segundo momento, uma aproximação com o Brasil que se não rendeu dividendos materiais nas negociações da dívida, tiveram o efeito de reforçar uma imagem positiva do país vizinho.

Saraiva (2013, p. 118) defende que o Brasil apresentou um apoio político explícito à Argentina, reafirmando o país, e o MERCOSUL, como prioritários nas suas relações exteriores. Nessa mesma linha argumentam Russell e Tokatlian (2011, p. 8) que apontam que "nas circunstâncias mais dramáticas da crise, quando a própria sobrevivência política do governo esteve em jogo várias vezes, o Brasil foi visto como um 'companheiro fiel'".

Houve, de fato, um apoio retórico por parte do governo Fernando Henrique Cardoso, que afirmava que "quanto melhor vai a Argentina, melhor será para o Brasil. [...] A Argentina é um país muito importante para nós" (FHC DESCARTA..., 2001). Na prática, porém, o Brasil negou a concessão de um crédito para que a Argentina pudesse sanar o débito com o Banco Mundial (LAVAGNA, 2003).

Nos bastidores, existia um temor por parte do governo brasileiro de que houvesse contágio do país pela crise do vizinho, agravando o quadro da já crítica situação econômica doméstica. Nas palavras do então chefe da Casa Civil, Pedro Parente, "a visão era de que a gente deveria ajudar, deveria contribuir, mas não transformar aquilo em um abraço dos afogados" (PARENTE *apud* SPEKTOR, 2014, p. 213).

De todo modo, o período da crise consolidou uma imagem positiva do Brasil e remodelou as relações bilaterais no sentido de conferir um conteúdo de maior densidade política à parceria. Subjacente a essa iniciativa, além do impacto da crise que mostrou a inviabilidade de manter um alinhamento aos Estados Unidos, estava também o interesse de recompor as relações regionais em marcos de uma cooperação política.

Pretendia-se retomar uma agenda ensaiada nos anos 1980, minimizada nos anos 1990 em favor da pauta comercial, e cujo arrimo entendia-se que seria precisamente o

Brasil. Em relação aos Estados Unidos, um evento simbólico foi a abstenção argentina numa moção contra Cuba na Comissão de Direitos Humanos da ONU, após treze anos de votos favoráveis à reprimenda e a manifestação contrária à invasão do Iraque.

Após uma semana turbulenta, com uma sucessão de presidentes que mal chegavam a empossar seus gabinetes, o senador Eduardo Duhalde, derrotado na eleição de 1999, foi eleito presidente pelo Congresso Nacional. Empossado em janeiro de 2002, Duhalde teve uma curta, porém importante, administração, responsável por estancar a hemorragia político-econômico-social que atingia o país e promover o mínimo de estabilidade para realizar uma transição.

Na gestão Duhalde semeou-se a percepção de que a existência de laços políticos bem urdidos com a vizinhança latino-americana teria auxiliado o país em sua cruzada contra o *establishment* financeiro internacional. Preteria-se, assim, a ideia de pertencimento da Argentina ao terceiro mundo e buscava-se recuperar sua posição junto aos países subdesenvolvidos, com os quais compartilhava as mazelas típicas da periferia, brevemente opacadas pelo ufanismo dos anos 1990.

Eduardo Duhalde manteve Horacio Jaunarena no Ministério da Defesa, o que implicava duas mensagens importantes. A primeira era passar um verniz de coalizão política ampla – Jaunarena é político filiado ao radicalismo. A outra era a preservar calmos os ânimos militares, mantendo à frente da pasta um político cujo trânsito fluido na caserna serviria bem a eventuais necessidades de apaziguamento. A escolha de Duhalde fez Jaunarena Ministro da Defesa pela terceira vez em pouco mais de dez anos.

Num contexto de tamanha gravidade, a continuação da gestão de Jaunarena ofereceu poucas novidades à política de defesa. No breve período Duhalde, a política de defesa esteve mais concentrada em uma atuação apaziguadora com as Forças Armadas do que propriamente comprometida com estabelecer diretrizes para a defesa.

Concentrado na recuperação econômica e na estabilidade institucional, Duhalde não tinha uma agenda para a defesa. O presidente chegou a afirmar que “nossas Forças Armadas existem, mas não sabemos para que” (QUIERE REDEFINIR..., 2002). Abriu-se, assim, espaço para que Jaunarena seguisse com a linha que já vinha adotando no MD. Nesse sentido, um importante ponto de continuidade foi a presença em Operações de Paz, vistas pelo presidente como relevantes para recuperar a credibilidade do país no exterior (DIAMINT, 2014, p. 315).

Outro aspecto de continuidade foi a pressão por uma agenda favorável à flexibilização da separação entre segurança e defesa. Sob o temor de certos setores com

os possíveis efeitos dos protestos sobre a segurança interna, aventou-se a possibilidade de fundir defesa e segurança sob uma única pasta. Além das razões pecuniárias, o então chefe do exército, general Roberto Brinzoni, afirmou que a distinção entre as duas esferas era artificial e fruto de divisões ideológicas "possivelmente justificadas no passado" (CLARÍN, 2002).

À época ministro Jaunarena negou que houvesse semelhante consideração e, em entrevista, ratificou essa posição (JAUNARENA, 2015). Entretanto, se a ideia não foi considerada efetivamente, isto não quer dizer que não contasse com a aquiescência do então ministro. Naquele momento, Jaunarena afirmava que era preciso manter essa ideia no horizonte, já que "a distinção entre segurança e defesa é uma categoria superada. A essa altura, dividir em compartimentos estanques é um anacronismo" (CLARÍN, 2002).

Finalmente, o presidente Duhalde convocou as eleições presidenciais às quais se apresentaram dezenove candidaturas. Um indício interessante da ampla descrença nos políticos tradicionais está no número de votos obtidos pelos dois principais partidos políticos da Argentina. Se nas eleições presidenciais de 1983, a União Cívica Radical e o Partido Justicialista somaram 85,86% dos votos, em 1994 esse percentual caiu para 57,1% e em 2003 foi de 49,03% (ZELAZNIK; ROVNER, 1995; ARGENTINA, 2003), com a ressalva de que, neste último pleito, três candidatos concorreram sob a bandeira do PJ.

No final do primeiro turno, os dois candidatos mais votados eram os peronistas Carlos Menem, ex-presidente, e o governador de Santa Cruz, Néstor Kirchner, apoiado por Duhalde. Diante da perspectiva de uma derrota acachapante, anunciada pelas pesquisas de opinião, Carlos Menem retirou sua candidatura e Kirchner foi eleito presidente com a menor votação proporcional da história republicana do país.

A frieza das estatísticas e indicadores econômicos muitas vezes omite o essencial: as relações sociais que estão por detrás da aparente isenção do dado estatístico. Ainda assim, importa apresentar alguns dados que dão uma ilustração do quadro argentino às vésperas da posse de Néstor Kirchner.

Apesar de um embrião de recuperação estar gestado já em 2002, no ano seguinte cerca de 20% da população economicamente ativa do país estava desempregada (CEPAL, 2006) e o PIB, somente em 2002, caíra 10,8%, acumulando, de 1999, uma retração de quase 18% (CEPAL 2003). Em 2003, a taxa de suicídios no país chegou ao seu máximo histórico: 14,1 por 100.000 habitantes (ARGENTINA, 2012b) e em pelo menos dez províncias o número de pessoas abaixo da linha da pobreza ultrapassava os

60% da população (INDEC, 2003), num país que, até então, era amplamente reconhecido por possuir alguns dos melhores indicadores sociais do continente.

3 A EFETIVAÇÃO DO CONTROLE E OS LIMITES DA CONDUÇÃO: A POLÍTICA DE DEFESA ARGENTINA ENTRE 2003 E 2011.

3.1 Introdução.

O objetivo deste capítulo é passar em revista os principais aspectos da política de defesa argentina entre 2003 e 2011. Pretende-se estabelecer um quadro que contemple os principais temas e agendas que estiveram à baila, as lógicas de atuação e interesses envolvidos. O argumento central que o capítulo busca sustentar é de que a política de defesa nesse período foi marcada pela busca por consolidação institucional de um modelo de relação cívico-militar que tem na subordinação castrense ao poder político sua pedra angular e do estabelecimento de uma incipiente condução política à defesa.

Estes processos, entretanto, não foram lineares e homogêneos nem tampouco denotam questões inteiramente encerradas, sobretudo no que concerne à condução. Para contemplar o tema proposto, o capítulo está dividido em cinco seções a seguir sumarizadas.

Na primeira, apresenta-se um breve repasso dos momentos iniciais do kirchnerismo e de elementos importantes na arquitetura de poder construída pelo presidente Kirchner. Entende-se que a maneira como foi tratada a defesa pelos governos kirchneristas não pode ser adequadamente compreendida sem se ter em conta o tipo de demandas que a configuração política do momento impunha ao recém-empossado governo, bem como o estilo de governar que os dois presidentes desenvolveram.

Em seguida, tratamos os temas e agendas da política de defesa a partir de uma periodização baseada nas gestões ministeriais do período coberto pela pesquisa. A primeira delas é a de José Pampurro, que chefiou o Ministério da Defesa entre 2003 e 2005. Caracterizamos o período de Pampurro em termos do seu *internacionalismo*, que diz respeito à ênfase dada pelo ministro à política internacional da defesa, que concentrou parte importante de seus esforços.

A gestão da ministra Nilda Garré (2005-2010) é tratada na sequência. Garré imprimiu ao ministério uma condução particular, focada em consolidar uma direção política à defesa, o que significava subordinar as decisões da pasta ao poder político, esvaziando a ingerência militar, tornando as medidas ministeriais consoantes às diretrizes gerais do governo. Descreve-se esse período como de *ativismo institucional*,

tendo em vista a busca da ministra por reforçar o Ministério da Defesa como instância política da defesa.

Por fim, será tratada a gestão de Arturo Puricelli (2010-2012), tratada por *continuidade inercial*, perceptível na persistência das agendas desenvolvidas pela antecessora, mas que, porém, seriam buscadas com menor vigor. Por fim, alguns apontamentos são apresentados como um balanço do período.

3.2 Primeiro, o poder: A política de direitos humanos entre a reparação histórica e a construção de poder.

> No he pedido ni solicitaré cheques en blanco. 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. (KIRCHNER, 2003, grifos nossos).

Inaugurar a gestão que se inicia como um momento de refundação da pátria é um mote comum dos governos que tomam posse na Argentina. Seja como fruto das sucessivas crises que acometem o país, ou pela tensão e dissensos persistentes acerca das formas de atuação do Estado, essa prédica de refundação cumpre um papel importante na construção simbólica de poder dos novos governos. Nesse sentido, ela costuma refletir mais as necessidades de legitimação social dos grupos instalados no poder, e de suas medidas excepcionais, do que necessariamente as demandas da cidadania.

A fala de Kirchner, em seu discurso de posse, representava alguma medida dos dois. Embora o pior momento da crise estivesse debelado, ao tomar posse, em 23 de maio de 2003, o desafio de construir um governo estável, capaz de aprofundar a recuperação já se ensaiava, era urgente para o presidente recém-empossado.

Néstor Kirchner chegou ao poder após a fase mais crítica da crise mais devastadora que se abateu sobre a Argentina, sob o imperativo social de renovação. A seu favor, dois elementos se destacavam. O primeiro era o fato de ele ser um político marginal, vindo da remota e politicamente inexpressiva em termos nacionais, província de Santa Cruz, no extremo sul do país. O que inicialmente poderia ser uma desvantagem

foi habilmente manejado por Kirchner e seu padrinho político, Eduardo Duhalde[40], em favor do candidato.

Rememorou-se, por exemplo, que Kirchner foi um dos primeiros governadores peronistas a afastar-se do menemismo – "eu sou peronista, não menemista"– ainda na metade dos anos 1990. Dessa forma, ele podia ser apresentado como alguém alheio aos círculos das elites socioeconômicas que tradicionalmente aglutinam as forças políticas mais poderosas da Argentina, e estavam marcadas pelo apoio e conivência com o fracassado modelo dos anos 1990. Kirchner afastava, assim, a pecha que recaía sobre outros peronistas, como os ex-presidentes Carlos Menem e Adolfo Rodriguez Saá[41].

O fato de ser um militante histórico das fileiras do peronismo conferia a Néstor Kirchner o capital simbólico atribuído ao movimento como força política capaz de governar em momentos de turbulência, nos quais se exige o comando de uma liderança firme (STUART, 2008). Assim, ele podia apresentar-se como alguém que era, ao mesmo tempo, isento dos fracassos da década anterior e dotado da capacidade de responder na urgência e intensidade necessárias às aspirações do país. Nestes marcos, *"vengo a proponerles un sueño"* era a resposta ao *"que se vayan todos"* – o grito que se transformou no símbolo das manifestações populares durante a crise.

Sem embargo, o contexto de sua eleição – ocorrida após a desistência de Carlos Menem em disputar o segundo turno – abria um problema claro de legitimidade e, por extensão, de governabilidade. Tendo obtido pouco mais de quatro milhões de votos num país que, naquele momento, contava dez milhões de pessoas em situação de miséria, Kirchner tinha um déficit de legitimidade, cuja reversão era fundamental para sua sobrevivência no governo. Nesse sentido, os momentos iniciais de sua gestão foram fortemente marcados pela busca por consolidar uma liderança nacional e adensar a base de poder que daria sustentação ao seu mandato presidencial.

Num quadro em que o tecido social encontrava-se impregnado de desconfiança em relação à política e aos políticos, Kirchner apresentava-se como um defensor inarredável da dignidade nacional, do orgulho perdido, e das pautas mais urgentes da população. Instrumentalizando uma característica da política argentina no pós-ditadura, de ser

---

[40] Duhalde, de início, não queria a Kirchner como candidato, mas acabou por apoiá-lo pelo interesse de que Menem não ganhasse a eleição e que seu plano de recuperação econômica fosse continuado, além de buscar alguém que não disputasse a liderança do peronismo.

[41] Ex-governador da província de San Luís por cinco mandatos, Rodríguez Saá foi eleito presidente provisório pela Assembleia Nacional convocada pelo presidente do Congresso, Ramon Puerta, após a renúncia de Fernando de la Rúa. Rodríguez Saá foi o responsável por decretar a moratória da dívida externa e, ao não conseguir articular uma base firme de apoio junto aos governadores, acabou defenestrado do cargo de presidente, que ocupou por apenas seis dias, entre 23 e 30 de dezembro de 2001.

marcada por um maior protagonismo de organismos sociais e representações de classe (ZELAZNIK; ROVNER, 1995), o presidente buscou articular uma rede de apoios junto a setores e lideranças diretamente conectadas à sociedade e a movimentos sociais.

A Associação das Mães e Avós da Praça de Maio, lideranças sindicais, líderes comunitários, o movimento *piquetero*[42] e grêmios estudantis transformaram-se em importantes aliados do presidente em sua busca por consolidar poder. O apoio desses grupos serviria como esteio às políticas do governo, dando ao presidente o respaldo que lhe faltou nas urnas.

Embalada pelo sucesso econômico do mandato de Kirchner – o PIB teve uma taxa média de crescimento em torno dos 8% (CEPAL, 2006) – e reiterando a máxima do general Perón, segundo a qual um peronista não entrega o poder a outro peronista que não seja sua esposa, Cristina Fernández de Kirchner foi eleita presidente em 2007. Enquanto Kirchner tinha construído uma imagem de centralizador e pouco afeito ao diálogo, havia uma expectativa de que Cristina Fernández fosse mais aberta e negociadora.

Sem embargo, os dois governos da presidente – Fernández de Kirchner foi reeleita em 2011 – marcaram um estilo ainda mais confrontativo que o de seu antecessor. Novaro (2011) defende que a partir de 2008, com a crise agrária[43], o kirchnerismo passa por uma guinada em direção à "ortodoxia populista radical" e que a morte de Néstor Kirchner, em 2011, deu novo fôlego à "maturação de um projeto que pretendia ser tão revolucionário e hegemônico como o primeiro peronismo" (NOVARO, 2011, p.139).

O mote de refundação, de reencontro da pátria com seu povo, e de construção de um país voltado às necessidades de sua população antes que às "corporações" ou "fundos abutres" perpassou todo o período. No rol das ações conduzidas dentro dessa prédica de refundação, o tema dos direitos humanos e da revisão do passado do último ciclo autoritário desempenhava um papel fundamental.

Néstor Kirchner incorporou à agenda política a demanda legítima da cidadania por justiça contra os crimes praticados por agentes do Estado e transformou sua política de direitos humanos e memória em um dos principais elos entre governo e cidadania. O

---

[42] Os *piqueteros* surgiram no contexto da crise 2001 e ficaram conhecidos em todo o país pelas manifestações em forma de "piquetes": a interrupção de vias terrestres com barricadas feitas de pneus em chamas.

[43] Trata-se de um conflito aberto contra produtores rurais em torno de impostos e restrições às exportações, que teve importantes efeitos no governo, como o endurecimento da política econômica heterodoxa. Além disso, o "voto não positivo" de desempate contra o governo, dado pelo vice-presidente Julio Cobos – que, por lei, ocupava a presidência do Senado, cindiu a coalizão governista. O tema será retomado no capítulo sobre a diplomacia do período.

presidente recorria frequentemente à sua própria trajetória como militante peronista – "formo parte de uma geração dizimada, castigada por dolorosas ausências" (KIRCHNER, 2003) – para reforçar a legitimidade e genuinidade de seu envolvimento pessoal com a causa.

O esteio desse discurso baseava-se em que a refundação do país, imperiosa desde a crise, não seria completa se não contemplasse uma revisão do passado que punisse os responsáveis pelos crimes do terrorismo de Estado. Cabe notar que, nessa leitura, o processo que culminou na crise de 2001 não era obra pura dos governos Menem, mas sim o resultado de um modelo socioeconômico gestado na ditadura.

Em relação à defesa, esse conjunto de aspectos demarcava um giro na questão militar. A postura do presidente modificou a lógica apaziguadora que pautou o relacionamento entre o poder político e as Forças Armadas de 1983 até então, conforme visto no capítulo anterior. Diversos atos simbólicos marcam essa nova posição do poder político frente aos militares.

Em 24 de março de 2004, efeméride de vinte e oito anos do golpe de 1976, o presidente ordenou ao chefe do exército, general Roberto Bendini, que mandasse retirar do Colégio Militar os quadros de Jorge Rafael Videla e Reynaldo Bignone. Ambos haviam sido presidentes *de facto* durante o Processo de Reorganização Nacional. No mesmo dia, discursando na ESMA[44], o presidente pediu perdão em nome do Estado argentino "pela vergonha de ter se calado por vinte anos de democracia sobre tantas atrocidades" (CURIA, 2003, tradução livre).

O evento simbolicamente mais significativo se deu em 2006, na comemoração do dia do exército. Na ocasião, Néstor Kirchner, ao lado da então ministra Nilda Garré, dirigiu-se às tropas afirmando que:

> Quero que fique claro que, como Presidente da Nação Argentina, *não tenho medo. Não tenho medo de vocês*. Queremos o exército de San Martin, de Belgrano[45], Mosconi[46] e Sávio[47]. E não daqueles que assassinaram nossos próprios irmãos, que foram de Videla, Galtieri, Viola e Bignone. *Há um novo país*, precisamos de soldados comprometidos com o destino da pátria. E como presidente da nação argentina, venho reivindicar um exército nacional, comprometido com

[44] Trata-se da Escola Superior de Mecânica da Armada, o principal centro de detenção clandestina do regime do Processo.
[45] Manuel Belgrano, um dos principais líderes da Revolução de Maio.
[46] General de Divisão Enrique Mosconi foi o primeiro presidente da YPF e um dos principais pioneiros da exploração de petróleo no país e conhecido por sua postura nacionalista frente ao tema.
[47] General Manuel Sávio, desempenhou um papel central na formação da indústria siderúrgica e de defesa argentina.

> o país, e afastado definitivamente do terrorismo de Estado. (KIRCHNER, 2006, grifo nosso, tradução livre).

O conteúdo do excerto é límpido. Kirchner reivindicava militares de veio nacionalista, marcados na história do país por sua atuação em favor da autonomia nacional, inclusive no plano econômico. Execrava, ainda, os militares ligados à ditadura e deixava claro que o papel que se conferia às Forças Armadas era de elemento de um projeto de país, subordinadas ao mando político. A dimensão efetiva do peso das Forças Armadas e da defesa como um todo seria posta à prova, precisamente, pela condução dada à defesa nos anos seguintes.

Essa nova abordagem da questão militar não ficou adstrita à retórica. Logo após a sua posse, Kirchner reformou a composição da cúpula militar, passando à reserva 75% do generalato e 50% dos almirantes e brigadeiros, na maior medida desse tipo desde o fim do Processo (DIAMINT, 2014). Além de apartar do comando das forças militares que tinham sido nomeados em governos anteriores, alguns dos quais guardavam relações com o governo autoritário, Kirchner preencheu os espaços vazios com militares de sua confiança, especialmente o chefe de exército, general Roberto Bendini, que havia atuado em Santa Cruz[48].

O passo seguinte foi o apoio dado pelo presidente à reabertura dos juízos aos militares envolvidos na repressão e no terrorismo de Estado. Como visto no capítulo anterior, a Corte Suprema já havia decidido pela inconstitucionalidade das leis do Ponto Final e da Obediência Devida. Aproveitando esse parecer da Corte, Kirchner decretou a nulidade de ambas as leis, abrindo caminho para os julgamentos que culminaram nas condenações de vários militares, entre eles os ex-presidentes *de facto* Jorge Rafael Videla[49] e Reynaldo Bignone.

É possível argumentar que havia no presidente uma visão clara de que somente a partir dos julgamentos penais e as eventuais punições era possível concretizar a justiça e passar a limpo o passado autoritário, fruto, sobretudo, de seu pertencimento à geração envolvida nas lutas políticas dos anos 1970. Por outro lado, uma visão crítica destaca que:

---

[48] Bendini atuou como comandante de um regimento de tanques situado na província de Santa Cruz. O general desempenhou funções como observador da ONU no Iraque e chefiou um batalhão da missão de paz da ONU na Croácia.

[49] Videla havia sido condenado por crimes de lesa-humanidade em 1985, mas foi indultado por Menem em 1989. Em 1998, foi novamente condenado pelo sequestro de recém-nascidos, recebendo, porém, o benefício de cumprir a pena em regime domiciliar por conta da idade avançada. Por fim, em 2008, foi novamente preso e condenado à prisão perpetua, desta vez pelos crimes de lesa-humanidade ocorridos na província de Córdoba. Videla morreu em 2013, de causas naturais, preso.

> A reinvenção de Kirchner como paladino das queixas contra as violações de direitos humanos na última ditadura pode ter sido uma impostura [...] o que não se pode fazer é negar sua contribuição aos julgamento e castigo daquele período iniciados pelo governo de Raúl Alfonsín, em condições certamente mais adversas, em 1983. Entre abordagens tendenciosas, transbordamentos emocionais e diante da evidência de que nunca antes havia mostrado compromisso algum com a causa dos direitos humanos – Kirchner jamais apresentou um recurso ou habeas corpus contra um companheiro desparecido, enquanto exerceu a advocacia – promoveu a declaração de inconstitucionalidade dos indultos decretados por Menem e das Leis de Obediência Devida e do Ponto Final (CURIA, 2012, p. 29).

O mesmo autor defende que a defesa dos direitos humanos foi a "ficção-diretriz[50]" do governo Kirchner (CURIA, 2012, p.31). De fato, a continuidade dessa linha de atuação na gestão seguinte, da presidente Cristina Fernández, com reiterada insistência no tema fez da política de direitos humanos um dos símbolos principais do kirchnerismo, frequentemente requisitado como elemento legitimador dos governos.

Convicções pessoais dos presidentes à parte, não se deve minimizar o fato de que a condução dada pelo governo ao tema havia se tornado um de seus mais robustos capitais políticos[51]. Quando se cumpriu dez anos da posse de Kirchner, em 2013, uma pesquisa conduzida pelo *Centro de Estudios de Opinión Pública* apontou que 77,1% dos argentinos estavam de acordo com a política de direitos humanos do governo, aparecendo em sexto lugar em uma lista de principais conquistas do governo (KOLLMANN 12, 2013).

3.3 A gestão José Pampurro (2003-2005).

O primeiro ministro da defesa do governo Kirchner foi o médico José Pampurro. Pertencente à ala mais moderada do peronismo, Pampurro já havia sido deputado nacional pela província de Buenos Aires e atuou como negociador junto às Forças Armadas durante o governo de transição de Duhalde. O ministro esteve à frente da pasta por dois anos e, ao deixar o governo, tornou-se, ainda que reservadamente, uma das primeiras vozes críticas ao kirchnerismo.

---

[50] O termo "ficção-diretriz" foi cunhado, embora insuficientemente desenvolvido, pelo historiador estadunidense Nicolas Shumway (2008). Segundo o autor, "as ficções que orientam as nações não podem ser comprovadas, são de fato produtos tão artificiais quanto as ficções literárias" (SHUMWAY, 2008, p. 17).

[51] Existe ainda uma contradição de fundo na política de direitos humanos. Apesar dos evidentes avanços em matéria de liberdades individuais e nos juízos aos militares, os governos kirchneristas carregam, também, a pecha de estarem em um dos momentos de maior repressão aos protestos sociais desde o retorno à democracia. Com efeito, apenas no governo de Fernando de La Rúa – no auge da crise de 2001 – houve mais mortes de cidadãos ocasionadas pela ação de agentes do Estado do que no período 2003-2015.

De início, o trabalho do ministro esteve tomado pela agenda da reabertura dos julgamentos – Pampurro notificou pessoalmente os militares que seriam alvo de processos – e as consequentes tensões ocorridas junto aos quartéis. Embora negasse publicamente a existência de animosidades com os militares, durante toda a sua gestão o ministro Pampurro atuou como uma espécie de apaziguador do discurso fortemente crítico das forças que mantinha o presidente.

O ministro precisou também contemporizar as divergências que mantinha com o presidente em relação à perspectiva com a qual ambos encaravam a política de defesa. Duas questões exemplificam bem essas diferenças. A primeira dizia respeito ao orçamento. Para o presidente, não havia razão para aumentar os recursos para a defesa. O ministro Pampurro, porém, defendia um aumento dos valores destinados à pasta como forma de incluir a defesa no rol de um programa de desenvolvimento mais amplo (DIAMINT, 2014, p. 395).

Presidente e Ministro também divergiam no que dizia respeito à participação argentina na Missão de Paz da ONU no Haiti. O ministro advogou pela aceitação da solicitação formal da ONU para que a Argentina se somasse aos efetivos, que seriam comandados pelo Brasil e contariam com participação chilena, no país caribenho. Kirchner, contudo, resistiu à ideia por não ver nenhum ganho concreto para o país tomando parte da missão. Segundo Rut Diamint, chefa de gabinete do ministro Pampurro, "custou muito esforço convencê-lo, para ele era um gasto inútil, sem nenhum tipo de benefício" (DIAMINT, 2015a).

Para Pampurro, a presença argentina no Haiti inscrevia-se no arco de uma concepção internacionalista da defesa, reforçando a necessidade de inserir o tema na política externa. Conforme visto, durante os anos 1990, a participação em Operações de Paz da ONU havia se tornado um importante componente da política de defesa do país. Tratava-se, portanto, não apenas de manter a continuidade[52] da tendência aberta na década anterior, como também se inscrevia sob uma lógica de composição regional com Brasil e Chile.

[52] A participação em operações de paz da ONU manteve um ritmo constante durante todo o período estudado. Em 2010, havia um total de 21.282 efetivos militares argentinos presentes em sei operações ao redor do mundo (ARGENTINA, 2015, p. 233). São elas: MINUSTAH (Haiti), UNMIL (Libéria), MIPONUH (missão policial no Haiti), UNTSO (supervisiona a trégua no Oriente Médio, e tem sede em Jerusalém), UNFICYP (Chipre) e UNOCI (Costa do Marfim). Embora represente um crescimento modesto em relação ao ano 2000 –o acréscimo é de 2429 militares – é preciso considerar a excepcionalidade do período 1990-1999, quando o total de tropas passou de 125 para 18.853 (Idem).

A MINUSTAH é considerada pelo governo argentino como experiência de êxito para a cooperação em defesa na região, especialmente em relação ao intercâmbio de experiências entre as Forças Armadas (ARGENTINA 2007; 2008; 2009). Em 2008, o país tomaria parte da formação da Associação Latino-Americana de Centros de Treinamentos para Operações de Paz (ALCOPAZ), juntamente com Brasil, Chile, Equador, Peru e Uruguai (ARGENTINA, 2008g).

O Ministério da Defesa buscou articulações bilaterais na América do Sul. Com a Bolívia, firmou-se um memorando de entendimento que estabeleceu a criação de um Conselho de Segurança argentino-boliviano, em 2004. Uma agenda semelhante foi construída com o Peru, através da firma de acordos para cooperação em matéria de desastres naturais e, posteriormente, na criação de um Comitê Permanente de Coordenação e Cooperação em Temas de Segurança e Defesa (ARGENTINA, 2003; 2004; 2006). Igualmente, firmou-se um acordo com os Ministérios da Defesa russo, em 2004[53], e espanhol em fevereiro de 2005.

Do conjunto de acordos bilaterais, o mais significativo desse período foi o estabelecido com o Chile[54]. Cabe destacar que os dois países registram um histórico de cooperação que remonta ao final dos anos 1980, e embora os progressos hajam sido lentos, a cooperação em defesa com o Chile é a que possui maior número de resultados concretos[55]. Após um período de negociações, iniciadas pelo governo anterior, entre os Ministérios da Defesa chileno e argentino, juntamente com a CEPAL, os dois países finalizaram um acordo que uniformizava as metodologias para o cálculo de gastos em defesa (ARGENTINA, 2006).

Foi ainda durante a gestão Pampurro que se deu a parte mais significativa das negociações para construção da *Força de Paz Conjunta Combinada Cruz del Sur*, que seria oficializada pela firma de um memorando de entendimento em dezembro de 2006.

---

[53] A cooperação em defesa com a Rússia ganhou mais relevo, e despertou polêmica, na última quadra do mandato da presidente Cristina Fernández, com Augustín Rossi à frente do MD. Os acordos envolvendo tecnologia espacial e nuclear foram duramente criticados por setores da oposição, que identificaram na prática uma postura de confrontação com os países ocidentais.

[54] Argentina e Chile compartilham uma história de rivalidade semelhante à que existe entre o Brasil e a Argentina, com a especificidade que, no caso chileno-argentino, as tensões chegaram a níveis mais elevados que os vistos com o Brasil. Em 1978, os dois países estiveram à beira da guerra, com ambos os exércitos posicionados para o confronto por um conjunto de ilhas no sul chileno.

[55] Além dos exercícios militares conjuntos, os dois países possuem um mecanismo de coordenação política interministerial, conhecido como mecanismo 2+2. Trata-se de um acordo que prevê reuniões anuais entre os ministros da Defesa e Relações Exteriores de ambos os países. Além do 2+2, Argentina e Chile mantém operacional o Comitê Permanente de Segurança (COMPERSEG), criado em 1996, como espaço de diálogo entre autoridades das áreas de defesa e relações exteriores (ARGENTINA, 1998; 2010; 2015).

A *Cruz del Sur* é formada por efetivos das três armas de ambos os países, e liderada, no nível operacional, por um Comando Conjunto capitaneado por um oficial superior definido rotativamente para um período de dois anos (ARGENTINA, 2010b; 2015). É importante sublinhar que Pampurro manteve agenda de cooperação com o Chile mesmo quando as relações bilaterais passavam por momentos conturbados no plano diplomático[56].

Ainda do ponto de vista sub-regional, é válido destacar a reunião convocada por José Pampurro em 2004, às vésperas da Conferência de Ministros da Defesa das Américas. Este fórum havia se tornado, ao longo dos anos, um dos principais momentos de pressão por parte dos Estados Unidos[57] no sentido de incorporar às agendas dos países sul-americanos os temas das chamadas "novas ameaças".

Em 2004, por exemplo, antes da Conferência de Ministros da Defesa, que ocorreria no Equador, José Pampurro convidou seus pares brasileiro e chileno para uma reunião cujo objetivo era tentar articular uma posição conjunta para a Conferência. Segundo a chefe de gabinete do então ministro, esse convite se deu com base na premissa de que os três países se constituíam como o principal eixo de poder da região, além de comungarem visões acerca do papel das Forças Armadas (DIAMINT, 2015b).

Questionada especificamente se essa reunião foi pensada para englobar outros países, a chefe de gabinete do ministro Pampurro ressaltou que a ideia que se tinha em mente ao realizar a reunião era de coordenar Argentina, Brasil e Chile (DIAMINT, 2015b.). A consideração realizada pelo ministro na época baseava-se na percepção de que os três países, além de apresentarem convergências amplas em termos das missões das Forças Armadas, representavam também o eixo de poder mais significativo do Cone Sul, em lógica análoga à do pacto do ABC, na primeira quadra do século XX.

É a partir desse conjunto de medidas que qualificamos a gestão de José Pampurro no Ministério da Defesa em termos de seu *internacionalismo*. O ministro deu

---

[56] Em outubro de 2004, Ignácio Walker publicou uma coluna em um jornal chileno criticando a posição do governo argentino em relação aos acordos internacionais – à época os dois países estavam em meio à querela da diminuição das exportações de gás argentino para o Chile. No texto, Walker falava em "lógica perversa" do peronismo. A situação ganhou contornos mais problemáticos quando Walker foi designado chanceler.

[57] Em entrevista concedida ao autor, o ex-vice-ministro argentino, Ángel Tello, relata as pressões realizadas pelos EUA pelo envolvimento das Forças Armadas em atividades de combate ao tráfico de drogas. Um aspecto interessante relatado por Tello é o reconhecimento de funcionários do Departamento de Estado, feito nos bastidores, de que uma forma mais efetiva de combater o tráfico estaria em atuar sobre o dinheiro levantado pelo ilícito (TELLO, 2015). Agregamos que se trata de uma questão complexa para os EUA, e que desnuda as contradições de sua retórica. O obstáculo ao combate ao tráfico por estes meios reside no fato de que os principais bancos responsáveis por lavar o dinheiro do tráfico eram da *city* de Wall Street, de poderoso *lobby* sobre o Congresso estadunidense.

respaldo a uma série de ações voltadas a fortalecer a política internacional de defesa e adequá-la às diretrizes de política externa do país. Na ausência de uma agenda concreta para a política de defesa, ações voltadas à cooperação internacional na área acabaram por ser o principal logro do ministro em sua gestão (DIAMINT, 2014).

Nos dois anos em que ocupou o Edifício do Libertador[58], José Pampurro destacou-se mais por uma atuação apaziguadora que pela proposição de uma agenda concreta de defesa para o país. O ministro foi reiteradamente um mediador entre governo e Forças Armadas, tendo em vista o tom crítico dispensado aos militares pelo presidente. Além do impulso à cooperação regional, o período não teve iniciativas sobressalentes, mesmo porque, a rigor, a agenda de cooperação representava mais uma continuidade que inovação.

Há que se considerar também o desencontro de intenções e visões existentes entre o ministro e o Presidente. Pampurro era, em essência, um negociador (DIAMINT, 2014, p. 396), enquanto Kirchner tinha a intransigência de suas posições e o pendor à confrontação como alguns de seus traços mais pronunciados. Cabe, assim, assentir com Battaglino (2013, p.34) ao ressaltar que a chegada de Kirchner ao poder não representou, em si, uma mudança no desinteresse político pelos assuntos de defesa.

A centralidade da política de direitos humanos na arquitetura de poder construída por Kirchner aferrava o interesse pela defesa em pouco além deste tema. Porém, essa abordagem acabou por avivar a questão da efetivação do controle político, do que um fortalecimento do Ministério da Defesa era peça essencial. Sob esse mote é que se daria a chegada da sucessora de Pampurro, Nilda Garré.

3.4 Um momento de inflexão: o ativismo institucional no ministério de Nilda Garré (2005-2010).

Com a saída de José Pampurro, eleito senador, do Ministério da Defesa, o presidente Kirchner indicou a então embaixadora do país em Caracas, Nilda Garré. O nome de Garré gerou surpresa, visto que não constava no rol dos especulados para o MD, e foi interpretado como acompanhamento de uma tendência regional a ter mulheres no comando da pasta[59]. Militante de larga trajetória no peronismo e com histórico de atuação parlamentar, Garré imprimiria muito de sua visão pessoal, forjada

[58] Sede do Ministério da Defesa argentino.
[59] Antes, Chile, Colômbia e Uruguai haviam tido seus ministérios da defesa ocupado por mulheres.

no contexto dos embates da década de 1970, sobre a relação das Forças Armadas com a política no país e seu papel em um Estado democrático de direito.

O principal ponto de continuidade em relação ao período anterior foi no campo da cooperação internacional, que permaneceu como tema importante dentro do MD. Foram firmados acordos de cooperação com França (2006), China[60] (2007), Portugal (2006). O convênio de cooperação com os Estados Unidos foi renovado e atualizado em 2008 e, neste mesmo ano, o MD argentino firmou um acordo de parceria com o Ministério da Defesa de Honduras. As ações mais importantes nesse campo, sem embargo, ocorreram na América do Sul, como a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano, em 2008[61]. Outro de relevo foi o firmado com o Peru.

Dando continuidade às negociações iniciadas na gestão do ministro José Pampurro, avançou-se para a construção de um memorando de entendimento firmado com o Ministério da Defesa peruano para a criação da Força de Paz Combinada Bilateral Argentino-Peruana "Libertador Don José de San Martín", em 2008. Cabe destacar que o avançar dessa pauta foi acompanhado de um degelo nas relações bilaterais com o Peru que vinha como decorrência do apoio prestado pela Argentina ao Equador durante a Guerra do Cenepa, em 1995[62] (DIAMINT, 2014). A Força de Paz "Libertador San Martín" foi concebida para atuar na MINUSTAH, e esteve incialmente composta de um batalhão de engenheiros (ARGENTINA, 2015; CENTRO DE ESTUDIOS ESTRATEGICOS, 2015).

Os dois países estabeleceram, também, a criação de um Comitê Permanente de Coordenação e Cooperação em Temas de Segurança e Defesa (COPERSE). O mecanismo foi acordado em 2006, mas somente passou a viger em 2009. O COPERSE é composto por autoridades indicadas pelos ministérios da Defesa e Relações Exteriores, para discutir meios para o aprofundamento da cooperação em defesa e segurança internacional (ARGENTINA, 2006i).

Ao contrário de seu antecessor, porém, Garré tinha uma agenda clara para a pasta. A primeira quadra da gestão de Nilda Garré foi marcada por ações voltadas a

---

[60] Tal qual ocorreu com a Rússia, a cooperação sino-argentina esteve envolvida em tensões políticas internas no final da gestão de Cristina Fernández. Os memorandos firmados, que preveem, entre outras coisas, a construção de duas centrais nucleares na Argentina por empresas chinesas foi alvo de intensas críticas da oposição e da imprensa. Os acordos foram interpretados como uma concessão exagerada do governo em retribuição às operações de *swap* cambial realizadas entre os bancos centrais chinês e argentino.

[61] O tema será abordado pormenorizadamente no capítulo 4.

[62] Conforme repassado no capítulo anterior, item 2.2.2.

concretizar o que era seu principal objetivo naquele momento: consolidar uma direção política no Ministério da Defesa.

A questão de fundo era a consolidação do controle sobre os militares. Garré considerava que, até então, os governos democráticos haviam pactuado com as Forças Armadas a manifestação de sua submissão ao Executivo, em troca de abrir mão de exercer o controle da política de defesa, deixando um espaço de poder que era, naturalmente, preenchido pelas Forças Armadas (ARGENTINA, 2006b).

A visão da ministra não estava descolada do conjunto de interpretações mais crítico acerca do tema, como atestam, por exemplo, os trabalhos de Saín (2010) e Diamint (2014). Os autores coincidem em apontar uma situação que guarda certa contradição: a evidente limitação dos militares em relação à ordem constitucional e ao poder político contrasta a autonomia que haviam preservado até então, fruto das deficiências do governo civil da defesa (SOPRANO, 2014, p. 212).

Esse diagnóstico demandava, objetivamente, que se enquadrasse a defesa em um enfoque mais amplo, que a posicionasse como uma política pública ordinária que, portanto, deveria estar submetida ao planejamento mais amplo do governo e disciplinada pelas diretrizes do poder político estabelecido antes que por interesses corporativos. Implicava, também, a necessidade de retirar os espaços de autonomia que os militares preservavam no desenho e definição de aspectos centrais da condução do aparelho militar.

Este era um tema central na agenda da ministra. Um aspecto presente no vasto número de documentos e textos produzidos pelo ministério no período é precisamente, a exaustiva repetição de que a condução da defesa só se faz de forma legítima quando emana do poder político e que cabe aos militares um papel de execução das diretrizes recebidas.

Dentro desse esforço de retomada das rédeas dos assuntos de defesa para o poder político, o primeiro movimento de maior expressão foi a regulamentação da Lei de Defesa Nacional, promulgada em 1988. Pelo decreto 727/2006, estabelecia-se uma demarcação de competências, cabendo a condução suprema da Defesa à Presidência da República, exercida cotidianamente por meio do Ministro da Defesa. Além disso, buscava-se reforçar o papel “protagonista, essencial e decisivo” (ARGENTINA, 2008a, p. 11) do Estado Maior Conjunto das Forças Armadas como máxima instância militar de assessoramento do Ministério da Defesa, e encarregado direto de fazer executar nas Forças as decisões do ministério (ARGENTINA, 2006a).

Outro aspecto de relevo do decreto de regulamentação da LDN é a explícita contraposição feita ao conceito de "novas ameaças", cujo desdobramento político concreto era a pressão, por parte dos Estados Unidos, pelo emprego das Forças Armadas em atividades de combate ao tráfico de drogas, tema que, por sua essência, não pertence ao campo da defesa (SAINT-PIERRE, 2011). Sobre isso, o texto não abre margem para dubiedades, afirmando que: "devem ser rechaçadas enfaticamente todas aquelas concepções que procuram estender e/ou ampliar a utilização do instrumento militar para funções totalmente alheias à defesa, usualmente conhecidas sob a denominação de "novas ameaças" (ARGENTINA, 2006a).

O decreto também especificava os papéis e funcionamento do Conselho de Defesa Nacional (CODENA). O preâmbulo do documento esclarece o interesse concreto por trás de sua execução, apontando que:

> Deve-se entender que toda forma competente de exercício do governo político-institucional sobre os assuntos de defesa e sobre as Forças Armadas não pode se reduzir a meros atos e práticas formais e simbólicas, mas sim supõe, basicamente, a manifestação de uma firme vontade política de direção e governo institucional da área. (IDEM).

O Conselho de Defesa Nacional foi convocado logo após a edição do decreto. Em 30 de novembro de 2006, dezoito anos após sua instituição pela LDN, o CODENA foi convocado e lançado em um ato que não contou a presença de Kirchner. Nilda Garré, na ocasião, afirmou que a não convocação do CODENA até então refletia a falta de vontade política para a defesa, marcando, portanto, a diferença do então governo em relação aos seus antecessores.

O CODENA seria um exemplo das limitações enfrentadas pela política de defesa em tornar concreto, operacional e perene aquilo que dependia de mais do que a vontade ministerial. O baixo interesse presidencial nos assuntos de defesa para além daquilo que pudesse reverter em capital político concreto comprometeu que o CODENA se afirmasse como uma instância operativa e constante para o debate e construção de consensos sobre a defesa nacional. Diamint (2014, p. 407) destaca que "o CODENA se reuniu apenas uma vez e não teve nem continuidade no tempo nem se constituiu como órgão de consenso acerca dos destinos do futuro do país", representando uma das agendas da ministra que ficaram no plano "das boas intenções".

No mesmo período foi apresentada pelo governo a *Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas* (Decreto 1691/2006)[63]. O documento se destina a explicitar as diretrizes que deveriam guiar a política de defesa. Demarca, assim, tanto os espaços de ação e competências, tanto a partir da legislação existente (a LDN, LRFA) como os parâmetros políticos aos quais a condução da defesa deveria se ajustar.

Apesar de expedido pela presidência, é mais factível crer que o documento foi concebido no MD e avalizado pelo presidente Kirchner. A Diretiva reforçava, ainda, um empoderamento do Estado Maior Conjunto que, em tempos de paz, passava a ser o responsável pela condução das operações militares no país. O EMCO também passava a ser o elo direto entre a dirigência política – presidência e ministra – com a caserna, sendo responsável por fazer cumprir as decisões tomadas na esfera política nos níveis operacional e tático.

A ministra e sua equipe, formada por pessoas que combinavam expertise no tema e militância política, deu início a um amplo esforço de diagnóstico da estrutura institucional do Ministério. Seguidamente, deu-se a elaboração de um conjunto de definições conceituais que visavam delimitar os papéis cabíveis aos diferentes atores envolvidos na defesa nacional. Uma vez completado o panorama da situação institucional do ministério e da política de defesa, deu-se início à construção de políticas que tinham como objetivo adequar a defesa nacional às linhas gerais do governo e consolidar estruturas que afiançassem a diretriz política.

Um aspecto marcante da gestão Garré foi o amplo número de especialistas em diferentes assuntos relacionados à defesa que atuaram no Ministério. Oriundos em geral da academia, e com distintos graus de engajamento em atividade de militância política, esses especialistas foram responsáveis por auxiliar importantes medidas tomadas pelo ministério no período. Em livro publicado em 2013, Sabina Frederic, que respondeu pela Subsecretaria de Formação do Ministério da Defesa agradece "à então ministra da Defesa, Nilda Garré e ao vice-ministro Germán Montenegro, terem me permitido mostrar a pertinência e a eficácia de certas perspectivas ao campo da gestão pública" (FREDERIC, 2013, p. 10).

[63] Uma diretiva de política de defesa é, basicamente, o conjunto de linhas ação determinado pelo poder político competente – o presidente da República, sob assessoramento do CODENA, no caso da Argentina – que guiarão a política de defesa.

Cabe ressaltar que não se tratou de uma inovação de Garré, já que seu antecessor, José Pampurro, também havia incluído em seu gabinete especialistas acadêmicas. É provável que a ministra, ao trazer para a pasta pessoas que fizeram carreira intelectual estudando assuntos de defesa, buscasse suprir uma lacuna importante do ministério, que seguia carecendo de pessoal civil especializado na área.

A ausência de funcionários de carreira, civis, especializados em temas de defesa é uma lacuna do MD que remonta à transição. Com efeito, López (1994), destaca como esse aspecto representou um obstáculo à consolidação institucional do Ministério da Defesa sob comando civil.

A agenda de direitos humanos guardou a intensidade que vinha sendo impressa pelo governo, articulando-se também a instâncias internacionais. O MD buscou adequar sua política de direitos humanos ao previsto pela Corte Interamericana de Direitos Humanos e fez da Coordenação de Direitos Humanos a instância de coordenação interinstitucional com o Ministério das Relações Exteriores (ARGENTINA, 2006b).

Nesta mesma direção, derrogou-se a regra que impedia que mulheres grávidas de acederem às escolas militares e afastava as que engravidassem durante o período de formação. A inclusão de mulheres nos Corpos de Comando foi uma iniciativa das Forças Armadas que, porém, não repercutiu em revisão dos conteúdos de formação (SOPRANO, 2014, p. 218) nem dos parâmetros normativos. Assim, as ações do MD foram direcionadas a expor o caráter discriminatório das regras vigentes e sua inadequação com o previsto pelo Conselho Nacional de Políticas Sociais da Presidência da Nação (ARGENTINA, 2006f).

Uma marca pessoal de Nilda Garré foi a disposição em exercer em plenitude as faculdades de seu cargo. Uma das questões onde esse exercício é mais nítido é na busca por coordenar as Forças Armadas em torno de diretrizes comuns, emanadas do ministério. Do ponto de vista histórico, tratar as Forças Armadas argentinas como um bloco monolítico é um equívoco[64], ratificado por praticamente toda a literatura especializada, dos quais destacamos O'Donnell (1972), Rouquié (1984) e Potash (1969).

A cultura tradicional dos militares argentinos demarcava clivagens importantes entre as três armas, perceptíveis em diferentes momentos históricos, inclusive em

[64] Um entre vários exemplos foi a cisão estabelecida entre os militares após a derrubada de Arturo Frondizi, em 1962. Durante o governo de José Maria Guido, os militares se dividiram entre facções favoráveis à realização de eleições e aqueles que apontavam em direção ao cerceamento definitivo da legalidade, consolidando um regime autoritário de forte viés anti-peronista.

relação ao posicionamento frente às questões políticas. A conduta de cada força se dava, nesse sentido, de maneira autônoma, fora de um planejamento conjunto e coordenado que, de forma ideal, deve caracterizar o instrumento militar. Germán Soprano (2014) aponta, precisamente, a lacuna a ser sanada pela política de defesa em relação à articulação das Forças Armadas, como mostra o trecho a seguir:

> É preciso destacar também que a condução civil de políticas de defesa nacional concebe a formação dos recursos humanos dentro das Forças Armadas, sob a ótica de que as mesmas devem transcender perspectivas e interesses coorporativos que normalmente levam a um destaque de uma Força em detrimento de outra (SOPRANO, 2014, p. 217).

A compra de material para uso dos soldados participantes da missão de paz no Haiti inscreveu-se como passo concreto nessa direção. Naquela ocasião, realizou-se, pela primeira vez, a aquisição de material militar de forma integrada pelas Forças Armadas, segundo diretriz da Resolução 498/2006 do MD (ARGENTINA, 2006d). Até então, as Forças realizavam suas aquisições de forma autônoma e não necessariamente coordenada, de acordo com os aportes orçamentários destinados a cada uma delas.

O fortalecimento do Estado-Maior Conjunto também pode ser compreendido neste contexto. Conforme visto acima, EMCO foi definido como órgão militar máximo e recebeu a atribuição de ser o encarregado direto de executar nas forças as decisões do ministério (ARGENTINA, 2006a). O EMCO passou a ser responsável, por exemplo, pela distribuição junto às forças do orçamento destinado a cada uma delas.

A centralização da instância executória no EMCO pretendia garantir que as diretrizes ministeriais seriam transmitidas de forma coordenada às três forças. Nesse mesmo sentido, importa sublinhar a criação da Escola Superior de Guerra Conjunta, que representou a primeira intervenção decisiva do Ministério da Defesa sobre o tema da educação militar. A fundação da Escola Superior de Guerra Conjunta tinha como objetivo concentrar a formação do alto oficialato militar sob as diretrizes e currículos previstos pela reforma educacional, abordada na sequência[65].

A partir de 2007, com a constituição da Subsecretaria de Formação como órgão civil encarregado pela educação militar (SOPRANO, 2014, p. 210), o MD deu início a uma de suas mais ambiciosas reformas: a de educação militar. Retirou-se das forças, e transferiu-se à pasta, o controle sobre a formação dos militares, que deveriam estar

[65] A Escola iniciou suas atividades em março de 2007, ofertando um Curso Conjunto de Estratégia e Condução Superior e outro de Estado-Maior e Planejamento Conjunto (ARGENTINA, 2006b)

"funcionais à democracia", segundo o documento que criou o Conselho Consultivo para a Reforma Educacional das Forças Armadas[66] (ARGENTINA, 2006e).

O fato de não se tratar de um tema "duro", atinente de forma direta às capacidades de combate, pode sugerir erroneamente que se tratava de uma agenda de baixa reverberação. A reforma da educação militar foi um dos passos mais ambiciosos na busca por enquadrar as Forças Armadas sob a completa diretriz ministerial.

A educação desempenha um papel central como instrumento de transmissão de uma carga cultural responsável por reproduzir um conjunto de práticas funcionais às normais cristalizadas socialmente. A educação militar não escapa a essa observação. O processo de formação do soldado é o momento em que se transmite e sedimentam os conhecimentos e valores que conformam uma visão de mundo e impactam diretamente sobre a posição dos militares na sociedade.

É, também, um momento chave na construção do *ethos* militar. Nesse aspecto, o elemento central da transformação pretendida sobre a educação militar era reformar o ambiente de formação dos soldados, através de mecanismos de sociabilidade que eliminassem os elementos formadores da consciência de excepcionalidade e tutela, que norteou a formação dos militares argentinos ao longo do tempo.

A reforma consagrou a adição de conteúdos que compõem uma formação humanística interdisciplinar, excedendo o estudo dos temas vinculados estritamente à geopolítica, estratégia e aspectos táticos do combate armado. O programa definido incluía, entre outros, o estudo do Estado autoritário argentino e do problema da qualidade democrática, novas formas de representação social e direito constitucional, com ênfase na análise dos papéis dos três poderes[67] (ARGENTINA, 2008d). Além

---

[66] O Conselho era composto por membros conforme a seguinte distribuição: Universidades nacionais públicas e privadas (4); sociedade civil, através de ONGs (3); Chefia do Gabinete de Ministros (1); Secretaria de Assuntos Militares do MD (1); Coordenação de Direitos Humanos do MD (1); MRECIC (1); Ministério da Educação Ciência e Tecnologia (1); Comissão de Defesa da Câmara de Deputados (1); Comissão de Defesa do Senado Federal (1); Secretaria de Direitos Humanos do Ministério da Justiça e dos Direitos Humanos (1); Secretaria de Planejamento do EMCO (1); Força Aérea (3); Marinha (3); Exército (3); Escola de Defesa Nacional (1); convidados especiais, a cargo do Ministério da Defesa (3).

[67] É interessante sublinhar que, historicamente, uma das "razões" que eram invocadas como elemento legitimador das intervenções militares baseava-se, precisamente, em uma interpretação distorcida do papel dos poderes constitucionais e sua relação com as instituições do Estado. Segundo uma linha de pensamento importante dentro do Exército argentino, bem representada na figura do general Onganía, as Forças Armadas deviam obediência à Constituição e não aos governantes de turno, de modo que modo que eventuais excessos do poder político deveriam ser combatidos pela atuação dos militares. Além de conter um contorcionismo legal bastante questionável, a visão é profundamente antidemocrática, na medida em que situa as Forças Armadas como agentes tutelares do poder político e não subordinados a ele. Sobre o tema, há uma vasta literatura da qual destaca-se especialmente Potash (1969), Rouquié, (1994), Cavarozzi (2003) e Saín (2007).

disso, foram introduzidas no currículo de formação dos militares, disciplinas de direitos humanos e normativas de direito internacional humanitário[68].

A condução de um projeto de reforma estrutural do Ministério da Defesa esbarrava na previsível resistência de uma burocracia ciosa de suas prerrogativas. A ministra expressava esses óbices de forma clara no balanço de seu primeiro ano de gestão. Tratando especificamente do setor de inteligência militar – que revelar-se-ia um dos mais complexos – o documento apontava que:

> Estamos convencidos que, com a reorganização em marcha, com os novos objetivos estabelecidos, e *remoção de bolsões de autoritarismo insubordinados à condução civil e às normas vigentes* não é suficiente; é necessário, ademais, ter em conta que a resistência a seguir com as velhas práticas será difícil de erradicar, se os que tem que controlar a inteligência não são organizações exógenas ou periféricas à especialidade (ARGENTINA, 2006b, grifos nossos).

Nilda Garré permaneceu à frente do Ministério da Defesa após a posse de Cristina Fernández de Kirchner, e as consequentes mudanças de gabinete, em dezembro de 2007. A continuidade da ministra não deve ser tomada como indicativo de inação ou congelamento de agendas, embora certamente marcasse um respaldo da nova mandatária em relação ao trabalho desempenhado por Garré. Antes de avançar nessa direção, porém, importa recordar brevemente uma crise envolvendo a cúpula do exército.

O chefe do exército, general Roberto Bendini, foi acusado pela justiça federal de Comodoro Rivadavia de peculato. O general foi processado pelo suposto manejo irregular de fundos de uma brigada mecanizada que comandou até ser indicado pelo presidente Kirchner para chefiar o exército[69]. Durante a crise, Bendini apresentou sua renúncia ao cargo à presidente Cristina Fernández e solicitou seu envio para a reserva, sendo substituído pelo general de divisão Luís Alberto Pozzi.

A questão envolvendo Bendini ocorreu enquanto denúncias de corrupção atingiam, também, o oficialato do exército. Aqui, a acusação que se apresentava era de manejo indevido de recursos públicos em processos de compras de material militar. Neste caso, a ministra Nilda Garré teve uma atuação mais direta, passando para a reserva treze oficiais generais (PROCESADO..., 2008).

---

[68]O Direito Internacional Humanitário consiste de um conjunto de normas que disciplina o uso da força em conflitos armados.

[69] Bendini seria absolvido em 2013 de todas as acusações.

A partir de 2008 é possível notar uma mudança de ênfase na administração da ministra. Até então sua atuação tinha sido marcada pelo trabalho de consolidação da autoridade política sobre o ministério e esvaziamento do poder dos militares na pasta. Com efeito, a partir de 2008, a agenda do ministério dedicou maiores esforços à busca por modernização do sistema de defesa e por uma ampliação do impulso à cooperação internacional.

A chave para compreender essa mudança de rota está na percepção por parte da ministra e do governo de que a questão do controle estava adequadamente equacionada. No balanço anual de gestão de 2008, a ministra tomava o controle civil total como dado, afirmando que "a supremacia civil sobre os diversos assuntos do Estados, dentre os quais a defesa participa com particular importância, nos encontra, finalmente, nesta ocasião" (ARGENTINA, 2008a, p. 6). Não deixa de ser sintomático da complexidade da questão militar que uma declaração como esta haja sido realizada, apenas em 2008, três anos após Garré assumir o ministério e vinte cinco após a redemocratização.

Ademais das questões burocráticas, institucionais e de cultura organizacional das forças, o problema da obsolescência do equipamento militar esteve na pauta da ministra. Marcelo Saín recorda um discurso em que Garré fez referência à necessidade de uma "profunda readequação do sistema de defesa e das Forças Armadas" (GARRÉ *apud* SAÍN, 2008, p. 78). Nesse sentido, abriu-se, especialmente a partir de 2008, uma agenda de impulso à modernização do aparelho militar.

Em 2009, por exemplo, criou-se a Fábrica Argentina de Aviões Brigadeiro Juan Ignácio San Martín (FADEA), em lugar da Área Material Córdoba, cuja concessão à empresa estadunidense *Lockheed Martín Aircraft de Argentina S.A* (LMAASA), realizada no governo Menem, foi revogada[70]. O Instituto de Pesquisa Científicas e Tecnológicas das Forças Armadas foi renomeado como Instituto de Pesquisa Científicas e Tecnológicas de Defesa, e criou um processo interno de análise de órgãos de planejamento logístico e operacional, do que redundou a recomendação de criação de uma Agência Logística de Defesa para concentrar o planejamento e supervisão de um sistema logístico integrado (DERGHOUGASSIAN, 2012, p.34).

Ao todo, 31 fábricas estatais de material de defesa foram objeto de processos de modernização (BATTAGLINO, 2013), contemplando projetos como o do Tanque

[70] Posteriormente, o governo comprou da empresa um pacote de ações que tornou o Estado argentino sócio majoritário.

Médio Argentino, do canhão médio CALIV e dos lançadores múltiplo (VCC-30) e individual (MARA) de mísseis.

Outras ações visando à recuperação da capacidade produtiva nacional de material bélico foram tomadas nos marcos da cooperação internacional. Podem-se destacar tanto as iniciativas de desenvolvimento de projetos conjuntos com a EMBRAER e a ENAER[71] chilena, além do esforço conjunto com o Brasil para a continuidade do projeto de construção do blindado[72] "Gaúcho", que já vinha sendo desenvolvido desde 2004 (ARGENTINA, 2008a).

Os exemplos acima pertencem a um conjunto de iniciativas muito mais amplo. Sem embargo, observar o estado material das Forças Armadas argentinas – que combinam obsolescência de equipamentos com uma insuficiência quantitativa para execução das missões próprias dos militares – sugere uma contradição. Ugarte (2012, p.6), por exemplo, aponta que as iniciativas de reequipamento são "verdadeiras gotas d'água em um oceano caracterizado pela ausência, até o momento, de uma real política de reequipamento". O autor questiona-se, então, o porquê disso e argumenta que um traço constante da política de defesa argentina desde 1989 é a reticência de investir em defesa e de atuar no sentido de uma reestruturação das Forças Armadas (IDEM).

Já Battaglino (2013) defende que essas medidas, somadas aos Ciclos de Planejamento da Defesa, corroboram que houve uma renovação do interesse pela defesa. O autor aponta que os baixos números relativos do orçamento podem ensejar uma interpretação frágil, dado que, no mesmo período, o PIB do país variou consideravelmente (cerca de 80%), embora não considere os efeitos que a variação da moeda como reserva de valor sofre em função da inflação. O autor ressalta ainda o estabelecimento de um conjunto de intenções sobre a reestruturação e reorganização do gasto militar, que propõe, para o ano de 2020, a seguinte distribuição orçamentária: 60% salários, 15% operações e 25% para aquisições (BATTAGLINO, 2013, p. 36).

Observando o orçamento destinado à defesa no período estudado (2003-2011), é possível perceber uma tendência de crescimento constante, embora tímida. Em primeiro lugar, é preciso sublinhar que o aumento do orçamento de defesa se deu em um contexto mais amplo de incremento nos gastos governamentais em todas as áreas, e que foi especialmente destacado no aumento dos salários do funcionalismo público. Battaglino

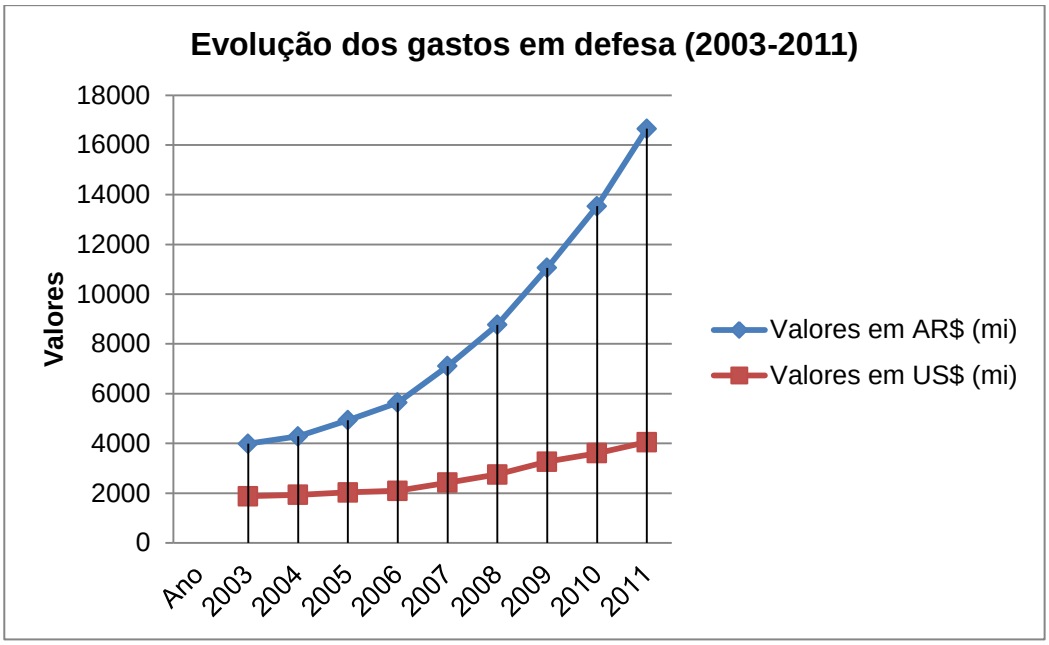
---

[71] Empresa Nacional de Aeronáutica de Chile.

[72] Trata-se, exatamente, de um Veículo Leve de Emprego Geral Aerotransportável (VLEGA, na sigla em castelhano).

(Idem) aponta uma relação entre essa política salarial dos governos Kirchner – Fernández de Kirchner e o projeto neodesenvolvimentista[73] que defendiam, em termos dos efeitos do aumento salarial sobre a demanda agregada e a produção industrial.

O orçamento de defesa avançou de US$ 1,7 bilhões em 2003 para US$5 bilhões em 2012, porém, em porcentagem do PIB, a evolução foi de 0,9% para 1,1% (ARGENTINA, 2003; 2011). A dotação orçamentária do MD seguiu uma tendência que vem desde o final dos anos 1980, marcada por uma concentração dos valores em soldos, aposentadorias e pensões. No gráfico abaixo, apresentamos graficamente, a partir de dados do SIPRI (2015), a evolução dos gastos em defesa[74] no período coberto pela pesquisa.



FONTE: Elaboração própria a partir de dados de SIPRI (2015).

Com efeito, o percentual destinado ao investimento e aquisição de equipamentos oscila entre 2 e 4% do total da dotação orçamentária da pasta, no período estudado (RESDAL, 2012). Esses dados mostram ainda uma tendência descrente e constante nos gastos em defesa como proporção do PIB e em comparação, segundo o mesmo

[73] O termo é usado pelo autor em referência ao projeto político-econômico do governo, baseado no fortalecimento do peso da indústria e incentivo ao consumo. O tema será abordado com maior vagar no capítulo três.

[74] Estão computados nessas cifras os valores correspondentes aos gastos com pessoal (civil e militar), com as Forças Armadas, com o Ministério da Defesa e outras agências de governo ligadas à Defesa e com forças paramilitares que desempenham missões militares –o que não se aplica ao caso argentino. O sítio online do SIPRI oferece as informações detalhadas sobre definições, processos e metodologia. Cf. SIPRI. Disponível em: <http://www.sipri.org/research/armaments/milex/copy_of_faqs#back-to-top> Acesso em 24/02/2016.

parâmetro, com os demais países da região (RESDAL, 2012). Além disso, as políticas públicas voltadas à recuperação da indústria de defesa não lograram seu intento de reduzir o *gap* do setor em relação à fronteira tecnológica[75] (MORAES, 2011).

Tendo isso em vista é possível ponderar que ambos os autores apresentam argumentos arrazoados. O nível de desenvolvimento da indústria bélica nacional e a cooperação internacional não eram suficientes para garantir a recuperação da operacionalidade efetiva do equipamento de defesa do país, de modo que a opção mais razoável, dentro de um interesse de reequipamento, estaria em manter uma continuidade de orçamento por um período suficientemente extenso para promover uma recuperação material consistente com os objetivos estratégicos e de sua doutrina.

Entretanto, o volume de recursos destinados aos projetos de reequipamento ficou aquém do montante demandado pelo estado das Forças Armadas. A observação da evolução do orçamento não pode reduzir a análise a uma conclusão imediata de que houve condições de reequipamento. Descontadas as perdas provocadas pela inflação, e considerados os aumentos frequentes nos soldos – que em 2013 foram reajustados em quase 25% – o valor efetivamente destinado ao aparelhamento das forças é, basicamente, constante ao longo do tempo.

Esse quadro denota questões a serem ponderadas em termos da condução política da defesa. A efetividade da conversão de diagnóstico de situação em medidas concretas que efetivamente sirvam a trabalhar sobre os problemas concretos esteve comprometida sempre que esse movimento dependeu de mais do que a ação isolada do ministério.

O trecho citado abaixo sintetiza de forma lapidar o quadro objetivo com o qual se defrontava Garré no início de sua gestão. Afirma Marcelo Saín que:

> O principal assunto da defesa na atualidade não é a possibilidade de uma ação militar agressiva iminente contra a República Argentina, nem tampouco a existência de uma situação estratégica regional crítica desde a perspectiva da defesa militar. A realidade é que a defesa nacional, como política de Estado, tem o desafio de avançar e produzir uma profunda readequação do sistema de defesa e das Forças Armadas, ao efetivo de colocá-las em tom com o cenário regional vigente e fazer mais eficiente e racional o desempenho e a organização do sistema em seu conjunto, tudo isso nos marcos dos recursos orçamentários que dificilmente vão ser incrementados

[75] Moraes (2011) destaca alguns elementos que explicam o baixo êxito da revitalização da indústria de defesa. O autor destaca a perda de capacidade tecnológica – uma das consequências do processo de privatizações dos anos 1990 – a insuficiência da política de investimentos no setor, a falta de articulação das agências do Estado com a iniciativa privada e universidades e a baixa amplitude dos acordos de cooperação para a transferência de armamentos e tecnologia de defesa (MORAES, 2011, p. 53-57),

> de maneira significativa durante um largo período de tempo (SAÍN, 2007, p.77-78, tradução nossa).

O fato de o texto do qual se extraiu o excerto acima ser parte de uma publicação oficial do Ministério da Defesa autoriza considerar com razoável licitude que este era, também, um diagnóstico próximo ao da pasta, em 2007. Como, então, a política de defesa do período respondeu a estes temas?

Jorge Battaglino (2013) argumenta que os governos de Néstor Kirchner e Cristina Fernández de Kirchner são marcados por uma renovação do interesse pela defesa. Os aumentos orçamentários e a realização de ciclos de planejamento visando desenhar um projeto de modernização do equipamento militar são tomados pelo autor em abono a este argumento. Noutra ocasião, o autor defende que os governos kirchneristas compreendem uma mudança na lógica que inspirava a política de defesa.

O autor distingue analiticamente as ideias de maximização de controle – tocante a uma política militar – e outra de maximização da segurança, esta atinente à política de defesa. Battaglino defende, então, que os governos kirchneristas estariam modificando a lógica que primou na Argentina desde o retorno à democracia, de primado do controle, para uma de equilíbrio entre política militar e de defesa (BATTAGLINO, 2011, pp. 243-244).

Observando o nível ministerial, o argumento do autor é bastante arrazoado. A atuação dos ministros, especialmente de Nilda Garré, apontou no sentido de uma revitalização do interesse pela Defesa Nacional e por elaborar uma política de defesa compatível com o sistema político do país e suas necessidades estratégicas.

Entre 2005 e 2010 houve um esforço concentrado em consolidar a estrutura institucional do Ministério da Defesa e firmar a pasta como espaço de decisão e exercício do mando político sobre os assuntos de defesa. O expressivo número de atos normativos e publicações adquirem um léxico sob uma lógica de dupla significação. Eram, ao mesmo tempo, uma forma de fazer da supremacia civil um dado ostensivo e inequívoco, como também marcavam um interesse de tomar as rédeas da política de defesa para a autoridade política.

Contudo, é cabível apresentar uma ponderação sobre este argumento. Os elementos colhidos pela pesquisa sugerem que a dimensão do controle seguiu preponderante como horizonte de significado da política de defesa empreendida. É dizer, assevera-se que a lógica que pautava as decisões políticas tomadas em relação à

defesa, quando confrontada com um impasse entre controle e segurança, pendia para o controle.

As medidas tomadas por Garré enquanto esteve à frente do MD foram importantes passos na consolidação do órgão como instância principal da política de elaboração e execução da política de defesa. Sem embargo, os eventos sucedidos já no momento imediatamente posterior, puseram em xeque sua efetividade estruturante, conforme veremos a seguir.

3.5 Depois do ativismo, uma gestão inercial: o Ministério da Defesa sob Arturo Puricelli (2001-2013).

Nilda Garré deixou o Ministério da Defesa em 2010 para assumir a recém-criada pasta da Segurança. Seu sucessor no MD foi o ex-governador de Santa Cruz, Arturo Puricelli, que tinha uma longa e conturbada relação com os Kirchner, sobretudo Néstor – com quem chegou a afirmar ter "diferenças irreconciliáveis" (SANZ, 2010). Apesar disso, Puricelli foi designado para o escritório de fabricações militares, em 2006, e, enquanto esteve no cargo, cultivou uma boa relação com a alta cúpula das Forças Armadas.

Durante sua gestão, a cooperação internacional foi das áreas nas quais a intensidade das ações se manteve, tanto bi como multilateralmente, em relação ao período anterior. Em visita ao Brasil, Puricelli encontrou-se com o então ministro da defesa brasileiro, Celso Amorim, para referendar os acordos de cooperação tanto para produção dos veículos blindados, e propor o início de cooperação na indústria naval.

Já na esfera regional, a Argentina engajou-se no Conselho de Defesa Sul-Americano, tema que será avaliado com mais vagar no capítulo quatro. O ministro manteve ainda a continuidade da bem-sucedida operação *Cruz del Sur*, bem como a presença das tropas argentinas no Haiti e os intercâmbios de experiências entre as unidades militares envolvidas na MINUSTAH.

No âmbito da formação militar, o ministério introduziu um novo elemento na reforma. Puricelli expediu um decreto proibindo o uso de armas de guerra nos liceus militares, cujo corpo discente é, em geral, formado por menores. A justificativa oficial concentrava-se em destacar a inserção da medida em um contexto de proteção aos direitos das crianças e adolescentes. Puricelli, ademais, sustentou que o "uso de armas de guerra se converteu em algo anacrônico e desnecessário" e que a educação militar

deveria “sensibilizar para a defesa de forma compatível com os direitos dos menores” (ELIMINARÁN..., 2013).

O ministro deu prosseguimento à cooperação cientifico-tecnológica com outras agências dependentes do Estado. Em dezembro de 2012, Puricelli assinou um convênio-quadro de assistência técnica com o Instituto Nacional de Tecnologia Industrial. O acordo, porém, até por sua natureza, não apresenta nenhuma agenda pormenorizada, limitando-se a definir a cooperação técnica com vistas a garantir a certificação de qualidade dos insumos industriais de origem nacional adquiridos pela pasta da Defesa.

A gestão de Puricelli também foi marcada por polêmicas envolvendo a marinha argentina. Em janeiro de 2013, o navio de guerra *Santíssima Trinidad*, que participou dos combates contra a marinha britânica na Guerra das Malvinas, afundou quando estava ancorado na base naval de Puerto Belgrano (DESDE..., 2013). O episódio foi inicialmente apontado como resultado de falta de manutenção adequada. Entretanto, Puricelli declarou dias depois que não descartava a hipótese de sabotagem ou atentado, alegando “há quem use as Forças Armadas para criticar o nosso governo” (PURICELLI *apud* DE VEDIA, 2013).

Outro episódio conturbado envolveu a fragata *Libertad*. A fragata, que funcionava como barco de treinamento para a marinha e participava de uma viagem de instrução, foi detida no porto de Tema, em Gana, durante uma escala técnica. A retenção atendia à solicitação dos fundos de investimentos estadunidenses chamados de *hold outs* – apelidados “fundos abutres” – que eram credores do Estado argentino que haviam optado por não participar das rodadas de reestruturação da dívida externa ocorridas em 2005 e 2010.

A controvérsia foi desatada, sobretudo, porque se tratava de uma embarcação bélica, de modo que sua retenção era um ato de violação à soberania argentina com feições de ato de guerra[76]. Após dois meses de intensos esforços diplomáticos, a fragata retornou à Argentina, beneficiada por um parecer favorável do Tribunal do Mar. A saída da fragata foi, tecnicamente, uma fuga, visto que as decisões do Tribunal do Mar precisariam ser antes referendadas pela Corte Suprema de Gana para terem efeito cogente (DIAMINT, 2015b). Pouco tempo depois, porém, a falta de recursos para os reparos necessários poria a fragata em desuso.

[76] O episódio mais tenso ocorreu quando o governo de Gana cortou o fornecimento de água e energia elétrica à fragata e exigia que ela se deslocasse para outra região, menos movimentada, do porto. Os militares argentinos, após a resposta negativa, mostraram suas armas às forças ganesas que se preparavam para abordar o navio.

A evolução dos eventos durante a crise sinalizava o desencontro de cursos de ação por parte dos ministérios da Defesa e Relações Exteriores e evidenciou o descompasso entre as burocracias responsáveis por conduzir as duas faces da política exterior, exemplificada principalmente pela do que a comunicação e desencontrada. Diamint (2015b) relata que fontes ligadas à marinha afirmavam que o MD havia tentado dissuadir o chanceler Héctor Timmerman de realizar a escala em Gana, além de informar que a comunicação com o Ministro da Defesa ganês foi feita não por Puricelli, mas por um oficial da marinha (Idem).

Contudo, documentos reproduzidos pelo jornalista Horacio Verbitsky no jornal *Página 12* contradiziam a versão dos militares. Segundo o levantamento feito pelo jornalista, o Ministério da Defesa – atendendo à solicitação da Marinha, que definiu isoladamente os procedimentos a serem adotados – encaminhou à chancelaria um ofício no qual solicitava a obtenção junto aos ministérios estrangeiros das permissões necessárias para que a fragata pudesse navegar pelas águas territoriais de outros países (VERBITSKY, 2012).

Em resposta, o Palácio San Martin informou ao Ministério da Defesa que havia risco de que a fragata, apesar das imunidades pertinentes a um bem de Estado, fosse "objeto de possíveis reclamações, medidas cautelares, ou de execução durante sua estadia em portos estrangeiros" (VERBITSKY, 2012).

Ademais dessas polêmicas, que revelavam certa falta de tato do ministro frente a questões sensíveis, a gestão de Puricelli, em geral, teve a face do revés em termos de ativismo político e voluntarismo que caracterizaram os anos de Garré. A questão da fragata denuncia um aspecto interessante. Durante a querela, um militar era, frequentemente, porta-voz do ministério. Embora não seja um fato que, por si só, represente algo robusto do ponto de vista concreto, é simbolicamente muito relevante. Arriscamo-nos a dizer que, sob a gestão anterior, tal fato não se daria em uma questão dessa natureza.

Sem uma agenda própria clara e definida, a gestão de Puricelli deu continuidade ao que já vinha sendo desenvolvido no Ministério, mas sem o engajamento, traquejo e dinamismo demonstrado por sua antecessora, inclusive no que diz respeito ao exercício total da autoridade política sobre o Ministério.

Um indício interessante desse novo perfil do ministério foi a redução drástica do ritmo de publicações do Ministério – que no período Garré fora apelidado de "editorial" pelo volume de publicações realizadas. Sob Puricelli, cessou, por exemplo, a publicação

dos anuários que se constituíam como uma espécie de relatório anual de prestação de contas do Ministério. Igualmente, na página online do MD constam onze resoluções[77] assinadas por Puricelli, contrastando esmagadoramente com os 836 atos semelhantes expedidos por Garré ao longo dos cinco anos em que esteve à frente da pasta.

Não se trata, evidentemente, de uma questão puramente numérica, mas qualitativa. Além de discrepar de maneira abissal em volume, os atos do ministro estavam concentrados em questões burocráticas, relacionada mais à rotina ministerial que à definição de políticas. Evidentemente, uma política de defesa é mais que uma coleção de atos institucionais, mas transcende também da gestão da coisa pronta e uma atuação pouco imaginativa e propositiva.

Se bem é certo que a situação econômica do país, que foi bastante positiva entre 2003 e 2011, trouxe consigo as costumeiras restrições pecuniárias para a defesa, por outro, é notório que faltou a Puricelli o engajamento e mesmo o discernimento sobre a temática para propor uma agenda que avançasse a partir do arcabouço institucional arquitetado pelas gestões anteriores.

Posto em perspectiva com a gestão Garré, as diferenças evidenciadas ganham a dimensão de um abismo. Dadas as particularidades de enquadramento da defesa em um país como a Argentina, o perfil do ministro e sua capacidade de gestão junto à presidência pode ser um fator chave na construção de uma política de defesa consistente.

Os principais eventos do período Puricelli se concentram mais em questões continuadas que inéditas. Se bem não houve uma retração deliberada, tampouco parece ter havido impulso. Caracterizamos, assim, o período, por sua *continuidade inercial*, isto é, pelo prosseguimento das agendas provocado mais por sua dinâmica própria que por uma atividade do ministro nesse sentido.

3.6 A efetivação do controle e os limites da condução: um balanço da política de defesa argentina de 2003 a 2011.

O capítulo abordou a política de defesa argentina entre 2003 e 2011, cobrando ênfase especial à dimensão institucional. Dessa forma, debruçou-se de forma principal sobre as gestões ministeriais de José Pampurro, Nilda Garré e Arturo Puricelli. Para cada um desses momentos propomos uma terminologia como síntese de sua

[77] O conteúdo desses atos era majoritariamente burocrático e rotineiro.

qualidade[78]. Ao *internacionalismo*[79] de Pampurro, seguiu-se o *ativismo institucionalista* de Garré e, a este, sucedeu a *continuidade inercial* de Puricelli.

Todavia, a rotunda diferença entre a gestão Garré em relação ao seu antecessor e sucessor torna o período transcendente em significados, razão pela qual, amiúde, falar em política de defesa no kirchnerismo será falar do ministério de Nilda Garré. De 2003 a 2011, mas, sobretudo, entre 2005 e 2010, é inegável que houve uma mudança de tratamento em relação à defesa por parte do poder político, ainda que os elementos trazidos aqui levem a crer que haja sido um impulso sustentado mais pela iniciativa pessoal da ministra que por um efetivo interesse de engajamento da autoridade presidencial ou consenso político sobre o tema.

A respeito do tema convocado no capítulo, é importante sublinhar que os esforços de fortalecimento do Ministério da Defesa, marcantes, sobretudo, no período Garré, representaram, a rigor, pouca inovação no sentido de construção de novas regras. De fato, as prerrogativas e delineamentos, dos espaços cabíveis aos diferentes atores envolvidos com a defesa – Presidência, MD, Forças Armadas, Congresso Nacional – já estavam consagradas pela Lei de Defesa Nacional, de 1988.

Nesse sentido, os novos instrumentos normativos criados na gestão da ministra não se destinavam a revisar as bases que assentam os marcos da defesa nacional no país, mas sim a dar-lhes operacionalidade e reforçar, da forma mais explícita e inequívoca, a primazia da autoridade política e civil sobre tudo que concerne à defesa nacional. Buscou-se, assim, consubstanciar a primazia da autoridade política sobre a defesa como dado totalizante sobre o tema.

Foi, assim, uma gestão mais de afirmação que criação o que, evidentemente, não minimiza a importância dos feitos. Que se haja esperado dezoito anos para regulamentar a Lei de Defesa Nacional, fruto de um raro consenso político no país, e convocar o Conselho de Defesa Nacional – uma instância operativa básica para a política de defesa – informa com clareza a moldura em que esteve posta a questão da defesa no período pós-transicional.

A questão militar, ao não ser propriamente enfrentada, permaneceu acesa e concentrou sobre si a maior parte dos esforços dedicados aos assuntos de defesa por parte das autoridades civis, de modo que, a rigor, de 1983 em diante houve mais política

---

[78] Os termos são mais referências analíticas do que pretensões de encapsular conceitualmente os períodos.
[79] Diamint (2014) argumenta segundo o mesmo critério, embora não faça uso deste termo especificamente.

militar que política de defesa na Argentina. Neste sentido, as demandas que o tema reclamava, e a agenda que se propôs desenvolver na gestão Nilda Garré, apesar de ter no aspecto institucional um elemento fulcral, o transcendia.

No que tange às Forças Armadas, o tema do controle é mais bem equacionado. Salvo episódios pontuais e de menor impacto político, as Forças Armadas argentinas estão efetivamente submetidas ao controle político e civil. Isto é, além da possibilidade de interrupção da ordem democrática pela ação castrense não estar posta, os militares, em geral parecem assimilar que a subordinação ao poder político é o único caminho possível dentro da democracia.

Entretanto, essa situação não é, *per si*, sinônimo de supremacia civil sobre os assuntos da defesa. A visão dominante no ministério, no período coberto por este capítulo, foi a de que os militares preservavam importantes espaços de poder na burocracia ministerial e na tomada de decisão política sobre a defesa. Uma consequência disto, segundo esta perspectiva, foi a continuidade de veios antidemocráticos nas Forças Armadas.

Isto porque, ao abdicar, em diferentes graus, da condução da defesa, os diferentes governos pós-1983 teriam permitido que as Forças Armadas, mantivessem poder suficiente sobre si mesmas para garantir a continuidade de um *ethos* que, em diversos aspectos, guardava importantes déficits democráticos dentro do que se espera do instrumento militar em um Estado de Direito.

Nestes marcos, extirpar do *ethos* militar o pendor tutelar e autoritário que caracterizou os militares argentinos na maior parte do século XX, adequando os militares ao contexto democrático, foi claramente a opção central da ministra. A gestão de Nilda Garré significou, portanto, um esforço de “civilinização” da defesa nacional, através da ação sistemática que visava fazer da supremacia civil uma expressão de atos, mais que um fato por inação.

Prevaleceu a lógica de que a necessária reforma das Forças Armadas deveria ser feita mais nas mentalidades que nas armas, o que denota claramente que os problemas detectados estavam antes no campo dos valores assimilados pela tropa do que no contexto estratégico. A reforma promovida por Garré, nesse sentido, foi mais *cultural* que *material*. É algo consistente com o quadro de segurança do país e certamente necessário como meio de tornar as Forças Armadas organicamente inseridas na sociedade que devem defender, e da qual estiveram apartadas por um senso de

excepcionalidade e pelo contubérnio com setores que, na falta de votos, recorriam aos quartéis.

A questão da defesa, porém, não se encerra no aspecto da subordinação militar, embora este seja um capítulo essencial do conjunto. A análise dos limites da condução fica mais clara ao se ter em vista aspectos da política de defesa que transcendem a vontade e engajamento pessoal do titular da pasta. A questão orçamentária é a face mais clara desse aspecto, por ser determinante sobre a efetiva concretude dos projetos, e por depender, em última instância, de uma decisão que não está concentrada no MD e que ilustra com precisão os matizes de interesse político do governo.

Se bem é verdade que houve aumento absoluto e relativo nos gastos militares, e que o gasto como porcentagem do PIB se mantiveram aproximadamente constantes, estes não foram feitos na dimensão necessária para equalizar os problemas enfrentados pela pasta, mormente no que concerne à materialidade da defesa. O fato de que a renovação do interesse pela defesa não se deu a partir da percepção de ameaça iminente nem de uma convergência entre as forças políticas do país[80], nos leva a questionar justamente em que medida esse interesse se deu além do ministério e, mais especificamente, da ministra Garré.

Eventos posteriores, como a interrupção de projetos de modernização da força aérea e dos sistemas de armas[81], suspensão – por razões pueris – de participação em exercícios miliares[82], dão indícios fortes de que houve um descompasso entre a intensidade da agenda conduzida no ministério e o efetivo interesse presidencial em seu desenvolvimento.

É possível argumentar que os gastos ocorreram dentro de uma lógica razoável e considerarmos a realidade fiscal do país. O clássico dilema *canhões x manteiga*[83] é especialmente dramático em países como a Argentina, cujas profundas carências sociais

---

[80] Fato também advertido por Battaglino (2013).

[81] Embora não estejam formalmente interrompidos, a escassez de recursos para sua evolução põe os referidos projetos em estado concreto de paralisação.

[82] Em novembro de 2013, a Força Aérea teve suspensa sua participação no exercício militar conjunto CRUZEX, organizado pela Força Aérea Brasileira, em Natal. O motivo da retirada argentina foi um atraso do poder executivo no envio da solicitação devida ao Congresso Nacional pala avalizar a adesão da aeronáutica.

[83] Trata-se de uma questão frequente para a teoria econômica neoclássica, introduzida pelo economista Paul Samuelson. Diz respeito, em linhas gerais, ao dilema entre canalizar os recursos do Estado para a aquisição de armamentos ou para projetos de desenvolvimento, com ênfase na área social. A expressão ganhou notoriedade política através do ditador fascista Benito Mussolini, que em seus discursos, perguntava à população italiana se eles preferiam canhões ou manteiga, visando legitimar sua política exterior belicista.

exigem necessárias medidas que dão ao erário um destino mais lógico do que seria a defesa nacional.

Além disso, é preciso ter em vista outro elemento essencial: a ausência, em um horizonte previsível, de ameaças externas de origem estatal à segurança nacional argentina. Tendo em vista ainda o que é previsto em lei como circunstância cabível de emprego do instrumento militar – a guerra clássica[84] – a Argentina encontra-se em uma situação bastante cômoda do ponto de vista de sua segurança nacional.

Considerando as realidades pecuniária e estratégica, a política de defesa levada a cabo, em relação ao seu objetivo precípuo, é facilmente justificável, ainda que traia a lógica do imprevisível que usualmente norteia a defesa nacional. O que o panorama do capítulo nos sugere refletir, neste ponto, é a intensa variação de intensidade na vontade política para a defesa a partir das expectativas dos atores políticos em relação a ela.

A continuidade orçamentária e de engajamento para uma pasta cujas eventuais debilidades não conduzem a uma situação crítica, que levaria a algum tipo de punição eleitoral, exigiria uma convergência entre os setores políticos do país em torno de uma política de defesa consensual.

É precisamente neste ponto que há um nó górdio. Os limites da condução têm a dimensão da dificuldade de se articular uma convergência sobre a forma da política de defesa e o papel das Forças Armadas. Críticas recentes à política de defesa empreendida pelos governos kirchneristas sinalizam um dos principais pontos de atrito: a revisão das funções das Forças Armadas, firmemente rechaçada pelo governo, e defendida por setores de críticos, seja na intelectualidade ou na política.

Um exemplo do primeiro é o texto publicado por Carlos Escudé (2014), no qual defende que a Argentina se tornou um protetorado chileno e brasileiro. O argumento de Escudé é de que o governo não conduz uma política de defesa coerente com o mandato constitucional de preservação da soberania nacional. Segundo o autor, a debilidade material das Forças Armadas argentinas faz delas incapazes de cumprir com sua missão constitucional de zelar pela preservação da soberania e integridade territorial do país. Neste raciocínio, a Argentina só existe como entidade estatal pelo beneplácito dos vizinhos mais fortemente armados: Chile e Brasil.

---

[84] Por guerra clássica, referimo-nos ao enfrentamento entre Forças Armadas organizadas de Estados Nacionais.

Outra posição que pode ser recordada, e esta claramente política, é à de Horácio Jaunarena, três vezes ministro da defesa. Em livro recentemente publicado[85], Jaunarena elenca uma série de elementos que, em sua visão, apontam para negligência dos governos em relação à defesa (JAUNARENA, 2015a).

O esteio principal de seu argumento é que a política do kirchnerismo baseou-se em uma abordagem revanchista sobre as Forças Armadas, deslegitimando-as perante a sociedade e esvaziando o brio das tropas, que foi expressa na asfixia orçamentária. Além disso, o autor preserva a posição defendida desde sua última passagem pelo MD, prescrevendo a revisão dos marcos legais para a defesa sob o argumento de que eles estão obsoletos porque produzidos para uma realidade que já não mais se aplica.

O plano de fundo dessa divergência está centrado em diferentes interpretações das fronteiras conceituais delimitadas para interpretar os desafios contemporâneos. Não se trata de uma questão menor. Ao contrário, sinaliza que o debate sobre o porquê das Forças Amadas e a lógica de estruturação da política de defesa permanece aberto o que, do ponto de vista prático, tende a deixar o trato da defesa adstrito a lógicas conjunturais, excessivamente dependente da vontade política dos atores estabelecidos no poder.

Do ponto de vista da assimilação do caráter internacional da defesa, os avanços logrados devem ser igualmente tratados com cautela. Não se pode perder de vista que o horizonte de significado da política de defesa no período estudado foi fundamentalmente interno. O tratamento internacional concedido à defesa responde mais ao imperativo de apartar as Forças Armadas da política do que à concepção de que os recursos da defesa devem ser empregados como meio da inserção internacional do Estado argentino.

Apesar de parecer pouco alentador, o panorama traçado no capítulo, somado ao exposto no capítulo anterior, aponta também em direção a duas grandes linhas de atuação que parecem consagradas pela dirigência política argentina em relação à defesa. A primeira é o esvaziamento da atuação política das Forças Armadas em assuntos que extrapolam a defesa nacional.

A segunda é a ênfase na cooperação internacional em defesa, que se afigura como uma tendência profunda no país desde 1983. Igualmente resistente é a tendência a concentrar o destino dessa cooperação no pequeno grupo de países que configuram o

---

[85] Cf. JAUNARENA, Horacio. La Argentina Estructural: Defensa Nacional. Buenos Aires: Editorial del Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2015.

espaço estratégico que envolve a Argentina: o Cone Sul. Elencadas as principais iniciativas neste campo, cabe dedicar uma atenção mais detida ao tema que convoca o texto de maneira geral: a participação do país na construção e desenvolvimento do Conselho de Defesa Sul-Americano, objeto do capítulo final.

4 AUTONOMIA, PRAGMATISMO E REGIONALISMO: A DIPLOMACIA ARGENTINA ENTRE 2003 E 2011.

4.1 Introdução

Neste capítulo examina-se a política externa argentina entre 2003 e 2011. Elencamos as características centrais da prática diplomática do país nesse período, bem como os principais temas envolvidos nos eixos de relacionamento prioritários do país. As formas assumidas pela política externa aparecem mais como síntese de uma tradição do que como uma proposta inaudita para as relações exteriores.

Dividimos o capítulo em três seções. Na primeira, repassamos o pensamento de Juan Carlos Puig e sua reflexão sobre o tema da autonomia. Resgatamos o pensamento de Puig acerca da autonomia por duas razões principais. Existem importantes paralelos entre a leitura de Puig sobre as relações exteriores de um país periférico e a forma da diplomacia argentina no período aqui coberto. Outro insumo importante fornecido por esse resgate do autor está na visão de Puig sobre exercício de poder e inserção internacional. Este aspecto será um importante guia a se ter em vista para o argumento que desenvolvemos na última seção do capítulo seguinte, sobre a atuação da Argentina no CDS.

Optamos por uma divisão tópica a partir de temas e não de governos. Consideramos que, tomado o conjunto da dissertação, o argumento a ser extraído deste capítulo e conjugado aos demais fica melhor apresentado segundo essa sumarização.

Os gradientes de continuidade entre os dois governos são o tema da terceira seção, a partir da observação de aspectos domésticos e internacionais. Entendemos que os dois mandatos aqui analisados não possuem uma relação de continuidade passiva ou inercial entre si. Na quarta seção discutimos as relações com o Brasil e Estados Unidos, e, na sequência, o vetor regional – concentrado em Uruguai e Venezuela. Por fim, engendramos um balanço do período.

Ao longo do capítulo, buscou-se apresentar algumas concepções acerca do conjunto de medidas do governo orientadas à promoção do desenvolvimento econômico. Entendemos que se trata de um aspecto importante para entender a política externa do período e que por sua quase onipresença foi diluído durante a exposição.

4.2 A autonomia como ideia orientada à ação: revisitando Juan Carlos Puig.

A questão da autonomia se firmou como um dos três eixos centrais em tornos dos quais orbita o debate histórico-conceitual acerca da política externa argentina[86]. Se bem a autonomia é um aspecto comum às políticas externas de todos os Estados, dado que é impossível agir sem algum tipo de constrangimento, o tema adquiriu mais relevo junto aos países periféricos, cujas margens de ação são mais estreitas[87].

Na Argentina, o debate acerca da autonomia na política externa não se deu à margem da política; é dizer, não ocorreu isento do interesse de propor um desenho de repostas para o Estado em relação à sua política exterior. Ao contrário, as formulações acerca da autonomia estiveram, em diferentes graus, associadas a um caráter militante de seus proponentes, sendo tanto ideia como impulso à ação. Um conceito essencialmente político, a autonomia não ganhou um significado unívoco, constituindo-se como um termo polissêmico e que perpassa distintas matrizes ideológicas, conservando alguns aspectos e reformulando outros (RUSSELL; TOKATLIAN, 2002).

Assim, a autonomia se constituiu como uma "ideia força" (Idem, 2002; 2003) de significado flexível, capaz de ser acomodada tanto na breve gestão do "presidente que não foi", Hector Cámpora, quanto encapada pelo regime autoritário do Processo de Reorganização Nacional (1976-1983), minimizada no período do consenso neoliberal (1989-1999) e retomada a partir da crise deste.

O ponto de partida para se analisar a questão da autonomia nas relações exteriores dos países latino-americanos se deu a partir da identificação da situação de dependência na qual estes países estão inseridos. Neste sentido, o diagnóstico e a teorização do subdesenvolvimento periférico, proveniente dos estudos da CEPAL[88] e da contribuição da Teoria da Dependência, deram as bases para os estudos dedicados a

---

[86] Os outros dois seriam as questões das continuidades e mudanças da política externa e o papel dos agentes burocráticos domésticos em contraposição às questões estruturais no processo decisório.

[87] Um pensamento político preocupado com a autonomia dos países latino-americanos pode ser encontrado já no século XIX, subjacentes às propostas bolivarianas de uma "pátria grande". De modo semelhante, conjugar a integração dos países da região à ideia de autonomia é uma característica perceptível em José de San Martin, José Martí e Francisco Bilbao (SIMONOFF; BRICEÑO-RUIZ, 2015). Com efeito, no século XX, será Hélio Jaguaribe, no final dos anos 1950, o primeiro a dar um tratamento conceitual ao termo a partir da América Latina.

[88] Comissão Econômica para a América Latina, instituída pela ONU em 1948, com o objetivo de analisar a realidade econômica dos países latino-americanos, visando superar a pobreza, num contexto de buscar pela contenção do comunismo na região. Inovou ao fundir o método histórico-indutivo ao estruturalismo e foi fundamental na formação do que, posteriormente, chamar-se-ia genericamente de desenvolvimentismo.

analisar a posição desses países nas relações internacionais e, daí, para o desenvolvimento local da ideia de autonomia.

Na Argentina, o auge dessa produção ocorreu nos anos 1970, e foi marcado por uma busca por romper com o automatismo que se atribuía a parte dos autores da Teoria da Dependência. O diálogo com os trabalhos do economista argentino Raúl Prebisch foi outra característica desse momento, especialmente em Juan Carlos Puig (RUSSELL; TOKATLIAN, 2002), autor que abordamos na sequência.

Juan Carlos Puig é um exemplo clássico do que se poderia chamar de intelectual militante. Advogado e diplomata, Puig atuou como professor universitário e serviu como Ministro das Relações Exteriores no brevíssimo governo de Héctor Cámpora (15 de maio a 13 de julho de 1973). Sua formação se reflete em seu trabalho, extensamente dedicado a analisar a política e o direito internacional.

Sua obra está, também, permeada pelo momento histórico em que viveu. Temas como a proliferação nuclear, discussões sobre a rigidez da geometria de poder mundial e das possibilidades para os países periféricos na ordem bipolar são frequentemente referidos em seus textos. Igualmente inserida nesse contexto é referência do autor à "América Latina", uma expressão que gradativamente foi esvaziada em favor de "América do Sul" e "América Central".

O ponto de partida para Juan Carlos Puig (1985) será a constatação de Prebisch de que a dependência na política internacional é produto de uma assimetria inerente ao capitalismo. A política externa, nestes marcos, deverá instrumentalizar a margem de permissividade de que dispõem dos Estados periféricos, em favor da busca por autonomia.

O termo, na acepção de Puig, se refere ao espaço de ação que dispõe o Estado para o logro de seus objetivos, sem submeter-se aos interesses de atores externos, em especial os Estados Unidos da América (PUIG, 1985; RUSSELL e TOKATLIAN, 2003, pp. 85-90). A menção específica aos EUA é típica de um olhar a partir da América Latina, em plena Guerra Fria, típica da Guerra Fria. Ela denota também que se trata de um pensamento cuja matriz é, fundamentalmente, ocidentalista e que tem referência na superpotência ocidental.

A crítica de Puig em relação às abordagens tradicionais da política internacional – e aqui ele se refere sobretudo ao direito internacional e às escolas realista e liberal – se dirige ao que ele entende como um vaticínio imobilista para os países periféricos que,

segundo essas linhas de pensamento, estariam antes na posição de objeto que de sujeito da política internacional (PUIG, 1980, p. 134).

As possibilidades que se apresentam para os países da periferia a partir dessa leitura são igualmente disfuncionais para o autor. A lógica segundo a qual a ruptura da posição periférica só seria possível a partir de uma política econômica que, garantindo o crescimento, viabilizasse o incremento do poder material – econômico e militar – é criticada por Puig por um conteúdo economicista e que não ataca a raiz da questão: a forma do regime internacional.

Além disso, Puig rechaçará um comportamento de política de poder tradicional, baseada em construção de capacidades econômico-militares. Puig questiona a efetivada da posse de armamentos nucleares, ponderando que estes artefatos "não se constituem, paradoxalmente, um recurso de poder contra Estados pequenos e medianos" (PUIG, 1980, p. 139)[89]. Dessa forma, a assimetria na distribuição de capacidades materiais, para o autor, era um elemento que poderia favorecer os países pequenos (Idem, p. 140).

> É preciso não confundir medidas de abertura, de ampliação de mercados, contestatárias da potência dominante, em planos restritos de expansão nacional, com autênticas estratégicas autonomistas, as quais supõem um grau aceitável de congruência e complementação entre os diversos regimes societais. [...] Pretensões autonomistas, ineludivelmente competitivas no econômico e no estratégico com as nações industrializadas são insustentáveis na América Latina sem modelos de desenvolvimento interno congruentes, e sem estarem assentadas na solidariedade estratégica, que não é ocasional ou especulativa, com países que aspiram ao mesmo [maior autonomia] (PUIG, 1980, P. 154-155)

Puig destacará ainda a necessidade de romper com posições consideradas economicistas, que ele atribui à CEPAL e à vertente marxista da Teoria da Dependência[90]. Diante do fracasso das experiências da ALADI e do Pacto Andino como mecanismos autonomista, Puig defenderá que a solução para viabilizar a integração,

---

[89] As razões para esse pensamento repousavam em duas ideias: a primeira era o fato de, naquele momento, as doutrinas militares dos países nucleares estabelecerem o uso desse tipo de armamento somente de forma defensiva. A segunda era de consideração ética, que estigmatizava o emprego de armas nucleares e lhe dava um custo político inviável.

[90] Presente no ensaio *"Integración y autonomia de América Latina en las postrimerias del siglo XX"*, publicado em 1987, no livro *"Integración latino-americana y régimen internacional*. Puig (1987, p. 31) separa os autores da vertente "automática" dos da "semiautomática", como Fernando Henrique Cardoso, Celso Furtado e Octavio Ianni. O autor incorpora uma crítica frequente a esta escola, no que tange a um dito automatismo presente em algum de seus autores, como André Gunder Frank, Ruy Mauro Marini e Theotônio dos Santos. Na visão de tais autores, a dependência a que estão submetidos os países da periferia somente poderia ser superada em contextos revolucionários, que superassem o sistema capitalista. Isto é, somente é possível superar a dependência superando o capitalismo em si.

diante do problema da assimetria, está em modificar a lógica econômica em favor da chamada “integração solidária”.

A integração solidária corresponde a um movimento impulsionado pelas semelhanças entre os atores, sobretudo em relação ao seu status e aos valores compartilhados (PUIG, 1987, p. 25). No caso da América Latina, mais que o status – já que a dependência se manifesta em diferentes graus sore cada país – é o valor compartilhado da autonomia que funcionaria como motor da integração (Idem).

A ideia essencial de autonomia em Puig diz respeito a buscar maior liberdade de ação da autoridade governamental estabelecida (PUIG, 1987). Isto, para o autor, é um interesse em torno do qual convergem todos os países latino-americanos. Puig está atento às diferenças de posição entre os Estados e seus efeitos de dissonância entre eles, mas sustenta que, ao fim, a condição comum de dependência é o que impele a busca por maior autonomia.

É neste ponto que está o cerne da divergência de Puig com um setor da Teoria da Dependência. Para Puig, o estruturalismo da Teoria da Dependência, se bem acertava em apontar que a dependência era um fenômeno recorrente de assimetrias estruturais inerentes ao capitalismo, criticava o que entendia como automatismo. Este estaria na noção de que os problemas dos países latino-americanos têm uma origem externa ao Estado, gerando um conformismo e um sentimento de isenção de responsabilidade (IMAZ *apud* PUIG, 1987, p. 32). A esse respeito, diz o autor que

> [Refiro-me] àquelas orientações progressistas que quiseram abrir novos caminhos, mas que nunca chegaram a um bom porto devido à ausência desse pressuposto fundamental [fazer inteligíveis novas estruturas]. A chamada Teoria da Dependência pode muito bem ser citada nesse contexto. Quando o mais urgente para o porvir de nossos povos era estudar e analisar todas as formas possíveis de autonomização, alentar esperanças e promover oportunas manobras estratégicas, a resposta foi desencorajante e niilista (PUIG, 1984, p. 36).

Aqui, existe uma ênfase em pensar o mundo a partir de categorias próprias que reflitam as demandas próprias dos países latino-americanos. O autor é enfático ao afirmar que “grande parte dos problemas experimentados pelos governos latino-americanos em suas relações com países desenvolvidos se devem justamente a uma apreciação errônea do conteúdo de sua margem potencial de decisão autônoma” (PUIG, 1987, p. 31). Isto é, o problema essencial para o desenho de uma política externa efetiva na busca por maior autonomia está em apreender adequadamente os cenários doméstico

e internacional, de modo a agir no momento em que a dimensão da margem potencial de ação se ajusta aos interesses definidos (Idem).

Puig percebia no cenário político-econômico dos anos 1970 elementos concretos que respaldavam sua visão de uma ordem internacional que oferecia margens de permissividade aos Estados de menor poder relativo e que, ao mesmo tempo, impunha limites à atuação autárquica das grandes potências. A busca pela autonomia possui, nestes marcos, uma dinâmica cíclica, desenvolvida em etapas, e cujos desdobramentos iniciais têm um caráter de jogo de soma zero, isto é, os ganhos de autonomia de um Estado representam perdas na capacidade de ingerência de outro Estado (PUIG, 1987, pp. 34 – 44).

Puig propõe uma tipologia para analisar os diferentes estágios de um país no caminho entre a dependência e a máxima autonomia possível. São quatro estágios: dependência para-colonial, dependência nacional, autonomia heterodoxa e autonomia secessionista, abaixo descritos a partir de Puig (1980, p. 149-155).

- *Dependência para-colonial*: consiste numa situação em que um país possui uma estrutura formal de governo soberano tendo, porém, seu centro efetivo de poder atrelado a outro Estado. Deste modo, distingue-se da condição colonial tão somente pela existência de uma soberania formalmente estabelecida.
- *Dependência nacional*: Aqui, existem grupos no poder que detêm a capacidade de tomar decisões sem estar atrelados ou coagidos por pressões externas ao Estado. Contudo, estes grupos racionalizam a dependência, aceitando-a, e a instrumentalizando em favor de interesses diversos, que podem ser, inclusive, a busca por maior autonomia no futuro.
- *Autonomia heterodoxa*: Segundo Puig, trata-se de uma situação na qual o conjunto das forças internas do Estado atua no sentido de aproveitar as debilidades do poder do centro, em favor de uma posição mais autônoma. Na *autonomia heterodoxa*, os países da periferia reconhecem a existência de uma liderança, aquiescendo com o poder central nas questões que lhe são vitais. Desse modo, um ponto central da *autonomia heterodoxa* é compreender o que constitui interesse essencial do Estado central na geometria de poder em que se insere o estado dependente, bem como ter precisos os próprios interesses vitais.
- *Autonomia secessionista:* Este estágio corresponde à ruptura com a metrópole, materializada na toma de decisão nacional sem considerar os desígnios estratégicos do centro de poder. O autor adverte os riscos dessa posição, dada a necessidade de

viabilidade interna para respaldar a posição assumida internacionalmente, que gera custos expressivos, a depender da configuração sistêmica vigente.

Um aspecto interessante que sobressai entre essas categorias é que entre a autonomia heterodoxa e a dependência nacional, existe uma diferença que basicamente diz respeito à forma como as elites nacionais concebem o processo de desenvolvimento do Estado. A forma como essas elites veem ao país e ao mundo, e a relação que o projeto nacional estabelece com o exterior, a posição pretendida na estrutura do capitalismo global e o grau de confrontação envolvido na consecução dessa meta dão o tom da política externa, entre autonomia heterodoxa e dependência nacional.

A dimensão estratégica de uma política autonomista é um aspecto do pensamento de Puig escassamente apontado pela literatura que se dedica à obra do autor. Recuperando textualmente a definição do general francês André Beaufre[91], Puig (1987, p. 34) sustentará que "Por mais esforços retóricos que se efetuem, toda proposta autonômica supõe um conteúdo estratégico no sentido que implica uma dialética de vontades que empregam a força (em sentido amplo) para resolver o conflito".

Desta consideração extrair-se-á que as alianças são o fundamento da integração solidária, visto que "ineludivelmente se chega a uma confrontação estratégica" (PUIG, 1987, p. 45). A defesa da integração solidária guarda influência do pensamento do cientista político argentino Guillermo O'Donnell, que já havia destacado a importância de os países em situação de dependência formarem uma aliança contra seu dominante. A ideia é de que se criam alianças envolvendo países que, mesmo com objetivos particulares, se unem em torno a um valor comum (Idem) que é igualmente um objetivo racional e fruto da reflexão orientada à ação.

Apesar de centrar sua análise no Estado, a integração de que fala Puig não se circunscreve a este ator. O autor considera que a integração é um fenômeno social, contemplando, portanto, mais que a dimensão dos Estados, estendendo-se ao nível dos agrupamentos sociais que estes contêm. Com efeito, o autor afirma que a integração solidária "tem como propósito lograr que os grupos sociais em questão *renunciem em determinadas matérias à atuação individual* para fazê-lo de forma conjunta e com sentido de pertença" (PUIG, 1980, p.41, grifos nossos).

---

[91] Para Beaufre (1998, p. 27), a estratégia é "a arte da dialética das vontades, empregando a força para resolver seu conflito".

O excerto citado exemplifica também como a relação entre autonomia e integração em Puig traz uma carga de relativização, de alívio, do conceito de soberania. Nisto reside uma diferença importante com os realistas (como Morgenthau, Aron, e Morton Kaplan – o mais citado por Puig), para quem a soberania é um conceito absoluto, que não admite adjetivos. Nestes marcos, a integração, para ser eficaz na busca por autonomia, necessita que os Estados abram mão de parcelas de soberania como passo para viabilizar as gestões autonomizantes.

A proposta de Puig em relação à integração solidária diz respeito, portanto, a um mecanismo instrumental que visa superar a dependência a partir da composição política fundada no interesse comum de reverter a dependência. Um aspecto a ser posto em relevo é o de que, para Puig, a integração, por si só, não é autonomizante; ela somente o será quando concebida dessa forma pelas elites que detém o poder do Estado e quando haja um modelo de desenvolvimento interno compatível com o projeto autonomista (PUIG, 1980).

Pelo menos quatro nomenclaturas foram empregadas, com maior repercussão, para fazer referência à proposta de Puig e Hélio Jaguaribe, como "autonomismo", "escola doutrinária da autonomia latino-americana" ou ainda "doutrina da autonomia" (LECHINI, 2009). Ficaremos, contudo, com o termo "realismo da periferia" proposto por Roberto Russell e Juan Gabriel Tokatlian (2002; 2003). Para os autores, trata-se de um *realismo* porque parte de uma leitura da materialidade da condição latino-americana, qualificado como *"da periferia"* por ser um pensamento gerado a partir da periferia do capitalismo mundial (RUSSELL; TOKATLIAN, 2002;2003).

Existem diversos pontos de toque entre a proposta de Puig e o núcleo duro do realismo político. Em primeiro lugar, cabe ressaltar a dimensão do Estado. O Estado, para Puig, é um promotor das políticas antidependência um ator de primeira importância que articula as forças nacionais em termos de um interesse independentista, e guia a política externa nesse sentido. Há, porém, um distanciamento significativo em relação à escola realista, na medida em que Puig trata o Estado fora da perspectiva hermética e unitária dos realistas, reconhecendo a pluralidade de atores e interesses capazes de se fazerem representar no âmbito do Estado.

Um segundo destaque fica à dimensão do poder. Puig, como Morgenthau, não via diferença significativa entre as superpotências em relação aos seus objetivos. Isto porque, para ele, ambas possuíam um objetivo "necessário e instrumental" que era a formação de blocos de poder (1980, p. 149). Em outro momento, o argentino afirmará

que “todo projeto autonomista, para que o seja autenticamente, deverá mobilizar recursos de poder” (IDEM, p. 146).

4.3 Os matizes da continuidade.

A prédica de refundação nacional que serviu de mote ao projeto político do kirchnerismo imprimiu uma dinâmica específica às políticas públicas à qual a política externa não esteve imune. Do ponto de vista das relações exteriores é preciso ter em vista, de início, que o exercício de consolidação do kirchnerismo, esboçado no capítulo anterior, passou pela construção de um conjunto de elementos que conformavam um “relato”. Esta interpretação acerca da história política do país e, especialmente, de sua evolução política recente, servia como marco de referência para as posições defendidas pelo kirchnerismo.

Este relato consistia em uma lógica binária na qual se estabelece uma oposição clara ao projeto liberal e ao que se afirma ser um projeto de democracia imperfeita, que vigeu no país de 1983 a 2003 (ZELAZNIK, 2011). Agregamos ao que aponta o autor uma observação adicional.

De nosso ponto de vista, o marco de referência do debate aberto pelos Kirchner não está nos governos liberais da fase democrática, apesar das alusões a este período, mas sim no último ciclo autoritário. A referência ao período menemista como epítome das políticas do Processo esvazia a legitimidade de um governo, que, em seu momento, desfrutou de elevadas taxas de popularidade.

O kirchnerismo encampa um discurso segundo o qual a nação argentina teria sido fraturada pelo projeto liberal que usurpou o poder popular, entregue aos interesses dos mercados e de elites nacionais antidemocráticas, produzindo desemprego, endividamento e subordinação externa (NOVARO, 2011). Cristina Fernández se referia à experiência dos anos 1990 como sendo responsável por gerar lucros para poucos e transferências de renda das classes trabalhadoras para setores minoritários da população (FERNÁNDEZ DE KIRCHNER, 2013).

Néstor Kirchner foi extremamente hábil em manejar uma retórica nacionalista, que mostrava o presidente como um inarredável defensor dos interesses argentinos e lutando para recuperar o prestígio e a dignidade perdidos com a crise de 2001. Falando à Praça de Maio, em 2006, o presidente fazia uma emocional defesa de sua posição, afirmando:

> Queridos argentinos, peço a vocês que tenhamos uma boa memória, porque a luta cotidiana contra os interesses é muito difícil e os interesses podem se agachar, mas querem retomar sua iniciativa. Por isso, peço ao podo argentino que me ajude. Peço que me acompanhe, peço que me deem força, peço que me deem toda a "polenta[92]" necessária para poder cumprir com a luta e batalha que todos os argentinos necessitam. Queridos irmãos, dizem que eu brigo muito, mas não é que brigue muito, é que negocio pouco com certos interesses que querem me ver de joelhos e eu vou honrar o juramento ante o povo argentino: sempre de pé, sempre lutando pela Pátria. Não importa que me ameacem [...] me dou pelo meu povo, pela Pátria, me dou para um Argentina para todos e com todos (KIRCHNER, 2006a).

Assim, o kirchnerismo se apresenta como o caminho da refundação da nação, como um projeto marcado pelo retorno de uma Argentina que ficara na memória de seu povo, e pelo reencontro desta com uma experiência exitosa de democracia popular, cuja principal referencia está no primeiro período peronista (1945-1955) (STUART, 2008; NOVARO, 2011; ZELAZNIK, 2011). Segundo Novaro:

> a síntese de tradições [do peronismo] não teve outra meta senão aquela de exaltação da vontade autônoma de uma presidência, que, se não tinha legitimidade plebiscitária detrás de si, havia de encontrá-la de pronto à sua frente tão logo surgissem os resultados de seus atos (NOVARO, 2011, p. 133)

Para este autor, o kirchnerismo despontou como um movimento de pretensões reformistas, que almejava reordenar as alianças de classe internas e compor uma nova estrutura política na Argentina. À medida que os obstáculos forma aparecendo o kirchnerismo teria respondido com uma "peronização" que, ao fim, significou sua descaracterização como movimento inédito, tornando-se apenas uma face nova do peronismo (NOVARO, 2011).

Esse elemento descortina uma primeira dimensão para entender a política externa do período. A lógica de aprofundamento do modelo político, de "dobrar a aposta" cada vez que uma contestação ou adversidade se impõe, reverberou sobre a política externa. Com efeito, entre os governos de Néstor Kirchner e Cristina Fernández, as mudanças serão mais de gradiente, de intensidade, do que propriamente de revisão de objetivos ou de método.

Como as demais políticas públicas, a política externa nos governos Kirchner foi marcada por um frequente exercício de diferenciação em relação às gestões anteriores, notadamente os dois termos de Carlos Menem. A esse respeito, Simonoff (2008) aponta

---

[92] Comida bastante calórica usada como metáfora para designar algo que envolve muita energia, potência.

“a preocupação, uma vez chegados ao governo, por estabelecer uma diferenciação marcada que os leva [ao kirchnerismo] a mostrar mais elementos de ruptura que de continuidade com a história das vinculações externas recentes” (SIMONOFF, 2008, p. 16).

É nesse jogo de diferenciação que a autonomia recobra um significado central para a política externa. O fato de esta ter sido, ao mesmo tempo, uma das faces mais bem-acabadas do período anterior e um de seus mais eloquentes fracassos dava o azo necessário ao reforço, no plano externo, às mudanças que o governo buscava associar a si.

O perfil do presidente levou à construção de expectativas em relação à posição que seria tomada nas relações exteriores. Até a eleição, Kirchner jamais havia viajado ao exterior para cumprir agenda política. Após o primeiro turno, porém, o então candidato viajou ao Brasil e ao Chile, onde se encontrou com os presidentes Lula da Silva e Ricardo Lagos. Além de evocar o fracasso da política de alinhamento automático, Kirchner buscou apoios nos dois países mais importantes do entorno argentino e reforçou seu interesse na integração regional.

As bases com contornos mais oficiais da política externa que o novo governo buscaria impulsionar apareceram no discurso de posse. Diante do congresso, Kirchner afirmou que “não se deve esperar de nós alinhamentos automáticos, mas sim relações sérias, maduras, e racionais que respeitem as dignidades que os países têm” (KIRCHNER, 2003).

Em linhas gerais, significava o retorno de uma concepção autonomista, de forte base no primeiro peronismo[93] e na política externa dos anos 1970, como eixo da inserção internacional argentina. Simonoff (2008) aponta como o discurso kirchneristas se “assenta em certa dinâmica do setentismo (sic) *versus* o noventismo (sic) do menemismo” embora acrescente, com acerto, que “a realidade se mostra muito mais matizada” (SIMONOFF, 2008, p. 15).

Na posse, que contou com a presença das maiores lideranças da esquerda na América Latina – Hugo Chávez, Fidel Castro e Lula da Silva – Kirchner defendeu que a construção de um espaço político latino-americano seria uma prioridade da Argentina. A revitalização e aprofundamento do MERCOSUL e de sua agenda eram vistos como arrimo dessa composição mais ampla, de modo que o caráter estratégico do bloco foi

[93] Primeiro peronismo refere-se ao período entre 1945 e 1955, que marca as duas primeiras presidências de Juan Domingo Perón, até ser deposto por um golpe em 1955.

ressaltado (KIRCHNER, 2003). O MERCOSUL era, assim, interpretado como ponto de partida para uma concepção mais abrangente de articulação regional.

O presidente defendeu ainda que a Argentina mantivesse relações "sérias, amplas e maduras" com os Estados Unidos e a Europa, reconhecendo, ainda que tacitamente, que uma confrontação aberta com esses países poderia significar o fracasso das negociações da dívida externa, iniciadas no governo de transição de Eduardo Duhalde (KIRCHNER, 2003).

Há aqui uma ilustração de como autonomia não significaria ruptura nem confrontação aberta. Nesse sentido, Simonoff (2011, p. 86) aponta como os elementos destacam a "aceitação da globalização, mas estabelecendo certos limites". Tratava-se de sentar as bases de uma política externa que pretendia manter margens de ação autônomas dentro de uma ordem estabelecida, sem buscar transformá-la ou superá-la.

A proposta de reconstrução da identidade argentina encontraria a política externa mais a partir da recuperação de elementos presentes em momentos anteriores que por uma efetiva inovação de paradigma de inserção internacional. Estava, assim, focada mais em ajustes que em mudanças, para utilizar a tipologia proposta por Russell (1990).

Nas palavras do segundo chanceler do governo Kirchner, Jorge Taiana[94], o governo estava recobrando linhas de atuação histórica do país que haviam sido "ignoradas ocasionalmente" ou "violadas" em períodos anteriores. Segundo Taiana:

> Estes princípios fundamentais são o respeito à promoção dos direitos humanos e da democracia, a vigência do direito internacional e o do multilateralismo, a busca de consensos nas organizações da comunidade internacional, a não-intervenção em assuntos internos de outros Estados e a solução pacífica dos conflitos (TAIANA, 2006, p.5).

A busca por retomar padrões históricos de atuação seria, portanto, compatibilizada com as demandas próprias da conjuntura e as feições contemporâneas da política internacional, que em muito distava daquela dos anos 1970. Em lugar da Guerra Fria, o cenário internacional estava marcado por uma polaridade indefinida e

---

[94] Kirchner nomeou como seu primeiro chanceler o político peronista Rafael Bielsa. Advogado com atuação na juventude peronista, Bielsa foi preso político e exilado pela ditadura, encampando a visão "setentista" do presidente Kirchner. Dono de um estilo assertivo, e algo intransigente, Bielsa era também bastante cioso dos brios nacionais, ajustando-se bem à forma de fazer política do presidente. Bielsa terminaria por renunciar em dezembro de 2005 para assumir uma cadeira de deputado nacional. Com sua saída, o Ministério das Relações Exteriores passou a ser chefiado por Jorge Taiana. Médico e ex-embaixador na Guatemala, Taiana adotou um estilo mais discreto que seu antecessor e foi confirmado no cargo quando da mudança presidencial, em 2007. O ministro sairia do governo em 2010, após duras divergências com a presidente. Em seu lugar, assumiria o ex-embaixador nos Estados Unidos, Héctor Timmerman.

com a agenda tomada pelos efeitos da inflexão da política externa dos Estados Unidos como consequência dos atentados de 11 de setembro de 2001[95].

Regionalmente, a crise do neoliberalismo – que teve na própria Argentina seu exemplo mais eloquente – deu azo a que forças políticas historicamente constituídas no campo da esquerda e da contestação ao neoliberalismo ascendessem ao poder. Trata-se daquilo que o sociólogo Jorge Castañeda alcunhou de "giro à esquerda" da América Latina (CASTAÑEDA, 2006).

A heterogeneidade desses grupos revelar-se-ia um obstáculo de difícil transposição para os analistas que buscaram enquadrá-los sob uma taxonomia singular[96]. Com efeito, categorias como "progressistas", "pós-liberais", "pós-hegemônicos", "populistas" e mesmo "social-democratas" foram algumas das empregadas para unificar os governos que ascenderam na América do Sul a partir de 1999[97] (Cf. LANZARO, 2007; PANIZZA, 2006).

Não entraremos no mérito desse debate. Daqui, basta reter que umas das principais feições do quadro político sul-americano na primeira década do século XXI foi a permeabilidade a um discurso crítico do *establishment* econômico-financeiro. Além disso, um elemento de unidade entre esses governos foi o fato de apresentarem-se como alternativas capazes de conduzir uma agenda distinta daquela que foi dominante na região na década anterior[98].

A afinidade ideológica entre as lideranças políticas foi peça importante para a composição dos movimentos políticos da região, embora seu papel seja amiúde superestimado pelos críticos desses governos. Igualmente, o período foi marcado pela

---

[95] A partir desse momento, o combate ao terrorismo internacional assume o topo da agenda de política exterior dos Estados Unidos, concentrando-se no Oriente Médio como espaço geográfico de maior engajamento. O significado para a América Latina foi uma atuação de Washington mais voltada a administrar seus espaços de poder e influência na região do que concentrada em propor agendas hemisféricas. A exceção a isso virá, justamente, na esteira do combate ao terrorismo, através das ações na Tríplice Fronteira argentino-paraguaio-brasileira. Evidentemente isso não significa que houve ausência, vacância, ou qualquer outro termo que sugira que a América Latina despareceu da agenda estadunidense, mas sim que as ações do país na região foram concentradas em uma agenda mais restrita na qual primou a continuidade sobre a proposição.

[96] Basicamente, pode se dizer que havia em comum o fato de terem suas bases políticas junto a movimentos sociais e sindicatos e de terem chegado ao poder através de eleições, sob um discurso fortemente crítico ao neoliberalismo, ainda que, uma vez no poder, suas práticas destoassem desse discurso. Neste ponto, cabe destacar uma singularidade adicional do caso argentino visto que, conforme analisado no capítulo anterior, Néstor Kirchner praticamente não possuía nem uma base política prévia à vitória na eleição presidencial, com sua construção de poder se dando *a posteriori*.

[97] Hugo Chávez, na Venezuela (1999), Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, no Brasil (2003, 2007, 2010 e 2014), Néstor Kirchner e Cristina Fernández de Kirchner, na Argentina, (2003, 2007, 2011), Michele Bachelet, no Chile (2006, 2012), Tabaré Vásquez e José 'Pepe' Mujica, no Uruguai (2005, 2010), Evo Morales, na Bolívia (2006) e Fernando Lugo, no Paraguai (2008).

[98] Esse aspecto precisa ser matizado no caso chileno, pelas particularidades daquele país.

reverberação de um discurso nacionalista e integracionista em diferentes aspectos. Enquanto o "socialismo do século XXI" da Venezuela chavista evocava o ideário da "pátria grande" latino-americana, a posição do Brasil esteve mais centrada em cunhar a ideia de unidade sul-americana[99].

Para a política externa da Argentina os dois principais estímulos oriundos desse novo quadro político foram o incremento de densidade nas relações com a Venezuela e a necessidade de lidar com o ativismo do Brasil na região. Com a Venezuela, conforme veremos, desenvolveu-se uma relação prolífica, mas menos frutuosa do que sugere um olhar inicial. Já com o Brasil, desenvolveu-se a relação mais importante do período, essencial para entender a lógica mais ampla da política externa naquele momento.

Já Cristina Fernández de Kirchner chegou ao poder sob o signo da continuidade, tendo como aspecto central a intenção de aprofundar as políticas que vinham sendo executadas, consolidando seu grupo político junto ao poder do Estado. Esta meta seria a tônica de Cristina Fernández ao chegar à presidência, como ilustra o trecho que segue, extraído de seu discurso de posse:

> Ninguém pode fazer as coisas em dois ou três anos. *Trata-se, então, de poder assentar as bases de acumulação para que, as eleições democráticas que manda a Constituição não signifiquem que a cada quatro anos os argentinos mudem de modelo económico e, em uma política pendular, terminemos frustrando tudo. Ninguém pode viver mudando absolutamente tudo a cada quatro anos*. Sempre há que mudar as coisas que se fizeram mal ou fazer as que não se pode, mas resgatando e aprofundando as que se fizeram bem (FERNÁNDEZ DE KIRCHNER, 2007, grifos nossos. Tradução nossa).

Diferentemente do que ocorreu com seu antecessor, Cristina Fernández chegou ao governo imersa em uma conjuntura favorável. Sua consolidação como liderança nacional foi uma etapa central do processo de fortalecimento político do kirchnerismo, agrupado na coalizão *Frente para la Victória*. Depois de ocupar uma cadeira no senado pela província de Santa Cruz, em 2005, Cristina Kirchner venceu Hilda Duhalde na disputa pelo Senado Federal pela província de Buenos Aires, numa vitória que selou também o kirchnerismo como força hegemônica dentro do peronismo nacional.

Cristina Fernández foi impulsionada por sua atuação no senado – que lhe rendeu o apelido de "furacão" – e pelos êxitos do governo anterior. O notável desempenho macroeconômico do governo Kirchner, expresso, sobretudo nas taxas de crescimento

---

[99] Existe um amplo número de estudos acerca desse panorama político. Para uma comparação dos projetos regionais de Brasil e Venezuela, ver Pedroso (2014). Sobre a Venezuela chavista ver Romero (2010), Carmo (2007) e Serbin (in. AYERBE, 2008). Uma compilação de estudos sobre o contexto geral sul-americano pode ser encontrada em Ayerbe (2008).

econômico e redução da pobreza (FRENKEL; DAMILL, 2013) deram fôlego à candidatura de Fernández de Kirchner. A chapa liderada por ela, que tinha como vice o radical Julio Cobos, venceu as eleições presidenciais de outubro de 2007 ainda no primeiro turno, com 45,28% dos votos válidos[100] (ARGENTINA, 2007).

Em seu discurso inaugural, Cristina Fernández, no estilo tonitruante que ficaria marcado, listou algumas questões que teriam relevo em sua política externa. Ressaltou que a América Latina era a "casa" da Argentina e defendeu explicitamente a entrada da Venezuela no MERCOSUL, "para fechar a equação energética da América Latina" (FERNÁNDEZ DE KIRCHNER, 2007).

Quebrando o protocolo, Cristina Kirchner voltou-se para Tabaré Vásquez, para falar diretamente ao presidente uruguaio sobre a crise das *papeleras* em curso. A presidente disse que não esperasse dela um gesto para aprofundar as diferenças, mas afirmando que a querela entre os dois países existia, e dizia respeito somente, à violação do Tratado do Rio Uruguai, por parte da república oriental e que a solução do conflito exigia um "exercício de sinceridade[101]" (FERNÁNDEZ DE KIRCHNER, 2007).

Fernández de Kirchner fez ainda defesa do multilateralismo, e mostrou-se disposta a ajudar no processo de paz da Colômbia e no resgate de Ingrid Betancourt, então sob o cativeiro pelas FARC. Cristina Fernández teria um papel ativo, e moderado, na América do Sul. Exemplo disso se deu durante discussão da instalação das bases estadunidenses na Colômbia, ocorrida no âmbito da UNASUL (BUSSO, 2010).

A personalidade da presidente, cujo estilo era considerado mais "internacionalista" que o de seu antecessor, ensejou uma série de expectativas em relação à política externa. A então candidata cumpriu uma extensa agenda de viagens ao exterior, visitando Espanha, Suíça, Estados Unidos, França, Alemanha, Brasil e Venezuela (FIGUEIREDO, 2012).

O estilo de Fernández de Kirchner chegou a ser apontado como mais propenso à conciliação e pendente a conformar um projeto de inserção internacional consistente e menos vulnerável ao jogo político interno (CARMO, 2007). Essa expectativa se fundava, também, no fato de que Cristina Kirchner chegava ao poder num momento

---

[100] Pelo sistema eleitoral argentino, para que um candidato vença uma eleição para o executivo em primeiro turno é preciso enquadrar-se em uma das seguintes situações: mais de 45% dos votos válidos ou mais de 40% dos votos válidos, desde que havendo uma diferença de pelo menos dez pontos percentuais em relação ao segundo colocado.

[101] Trata-se de um primeiro exemplo do estilo próprio de Cristina Fernandéz para se expressar, recusando elipses e omissões e sem recorrer a eufemismos.

muito mais estável do que Néstor Kirchner, de modo que disporia de maior margem de manobra e liberdade de ação para a política externa.

A presunção de que Cristina Kirchner seria mais conciliadora foi sendo revertida à medida que avançava o mandato da presidente. Apesar de assumir em um quadro menos complexo, a construção de poder permaneceu como tópico primaz na agenda do novo governo. Além de ser uma marca do peronismo, o desenrolar da trama política traria essa demanda à presidente.

Neste ponto, cabe ter em vista que o ano de 2008 representou um momento de inflexão para o kirchnerismo. Uma greve do setor agrário deflagrou uma crise política que marcou a primeira contestação frontal ao kirchnerismo. A crise foi desatada com uma greve das quatro principais entidades representativas dos produtores agrários, em resposta a uma resolução do governo que estabelecia uma tarifação móvel às exportações de soja.

A medida previa que o valor arrecadado pelo governo com a exportação de soja crescesse em proporção ao aumento no valor do produto no mercado externo. O conflito se arrastou por meses e terminou no Senado Federal, a quem coube decidir o derrogamento da resolução 125/08 que instituía o imposto móvel. Após uma longa e conturbada sessão, o vice-presidente, Julio Cobos, que acumulava a função de presidente do Senado, desempatou a votação contra o governo, em seu repercutido "voto não positivo".

A crise com os produtores rurais demarcou ainda outra mudança importante na atuação do governo. Foi a partir da greve que o governo modificou a qualidade de sua relação com os meios de comunicação, notadamente o Grupo Clarín, cuja cobertura foi tida pelo governo como tendenciosa e abriu a iniciativa da Lei de Meios, concluída em 2009.

Além das mudanças na conjuntura interna, a crise econômica internacional começou a gestar um contexto que atingiria o país de forma intensa a partir do ano seguinte. O índice de preços das *commodities* sofreu uma vertiginosa queda após registrar picos históricos em julho de 2008, quando o barril de petróleo era vendido a US$140,00 e a tonelada de soja cotizada em US$600,00. No segundo semestre desse mesmo ano, o preço do petróleo caiu cerca de 50% e a queda média dos preços das principais *commodities* exportadas pela Argentina foi de 30% (ARGENTINA, 2010d, p. 3).

A queda dos valores de venda dos principais produtos da pauta exportadora do país gerou um efeito direto sobre a arrecadação fiscal. Em novembro de 2008, por exemplo, o governo argentino registrava queda de 10% em relação ao mês anterior, especialmente nos impostos devidos sobre direitos de exportação (POR LA CRISIS..., 2008). As restrições ao mercado internacional de crédito, impostas ao país em função do *default* de 2001 completavam o quadro crítico de financiamento externo.

Com efeito, se o kirchnerismo tinha no conflito, na dualidade, a pedra de toque sua construção, Cristina Fernández de Kirchner levaria essas características ao paroxismo. A diferença de estilo entre Cristina Fernández e seu antecessor faz com que alguns analistas falem em "cristianismo" em vez de kirchnerismo[102] (SILVA, 2012). Cristina Fernández imprimiu conjunto de marcas próprias ao governo, como a costura de apoio junto ao movimento jovem, e capitalizou habilmente o luto pela morte de Néstor Kirchner[103] (SILVA, 2012, p. 26).

O fortalecimento do elemento autonômico através de atos que repousavam no uso total da qualidade soberana do Estado deu o tom da gestão Fernández de Kirchner. A nacionalização da petroleira YPF e da *Aerolíneas Argentinas*, estatal de aviação civil criada nos anos 1940, que haviam sido privatizadas nos anos Menem, são exemplos disso[104]. As nacionalizações geraram tensão nas relações com a Espanha, já que eram deste país tanto a REPSOL, empresa que detinha 57% dos ativos da YPF, quanto a Marsans, que administrava a *Aerolíneas* (JIMÉNEZ, 2012).

O reforço do elemento autonômico seria uma constante nos discursos ao longo dos anos. A defesa do multilateralismo como instrumento de redução da assimetria da política internacional permaneceu no discurso presidencial, fortemente ligada à demanda do governo por obter maiores margens de manobra nas negociações comerciais e financeiras, como asseverou a presidente na ONU, em 2009 (FERNÁNDEZ DE KIRCHNER, 2009).

As críticas crescentes à hipocrisia da política internacional – o *"doble standart"* a que se referia a presidente, também perpassou as posturas argentinas no cenário internacional. A este respeito, Simonoff (2008) aponta uma relação entre os parâmetros

---

[102] O termo repetiu-se frequentemente em conversas informais mantidas pelo autor com membros da militância organizada kirchnerista.

[103] Kirchner morreu de parada cardiorrespiratória em 27 de outubro de 2010, na cidade de El Calafate, província de Santa Cruz.

[104] Um dado curioso: em 1992, quando se discutia a privatização da YPF, Cristina Fernández de Kirchner, então deputada provincial, defendeu enfaticamente a passagem dos ativos da petroleira para a iniciativa privada, alegando que disto dependia o futuro econômico das províncias (EM 1992..., 2011).

da diplomacia kirchneristas com a Terceira Posição[105], introduzida no governo de Juan Domingo Perón. Essa relação pode ser inferida, também, no ideário continental de união latino-americana (SILVA, 2012), sendo ambos os aspectos presentes de forma importante na atuação regional do país.

4.4 Equilibrando assimetrias: as relações com os Estados Unidos e o Brasil[106].

4.4.1 Os Estados Unidos e o problema da dívida externa.

Em julho de 2003, apenas dois meses após assumir, Néstor Kirchner viajou a Washington para encontrar o presidente George W. Bush[107]. Na ocasião, o diálogo entre os dois presidentes foi relatado como franco e positivo[108], com o presidente argentino ouvindo de seu homólogo declarações de apoio ao seu "estilo" e a condução que vinha imprimindo ao país (FUERTE..., 2003).

Entre os dois países, a agenda da dívida argentina era o tópico primaz. Cabe lembrar que apesar da crescente melhoria nas contas nacionais, o quadro macroeconômico e a questão da dívida externa impregnaram o início da agenda de governo. Na posse, Kirchner afirmou que "não se retornará a pagar a dívida com a fome dos argentinos[109]" (KIRCHNER, 2003).

A condução dada por Roberto Lavagna ao processo de recuperação econômica e negociação de acordos e da dívida externa foi marcada por uma postura pouco ortodoxa e indisposta a aceitar imposições dos organismos internacionais, notadamente do FMI, focada em buscar uma solução autóctone para a crise. A assertividade marcou as

---

[105] A terceira posição se baseava em uma premissa de não-alinhamento em relação aos dois blocos da Guerra Fria, preservando margens de ação autônoma e usufruindo dos benefícios de uma posição de equidistância entre o bloco capitalista e o socialista.

[106] Há que se considerar o peso crescente da China, porém este se tornou mais concreto para a diplomacia argentina apenas no segundo mandato de Cristina Fernández, quando a relação financeiro-comercial passou a redundar em aspectos políticos mais consistentes. Dado o escopo temporal do trabalho, não nos deteremos neste tópico.

[107] Um mês antes, o Secretário de Estado dos EUA, Colin Powell, fez uma brevíssima visita à Argentina. Powell esteve em Buenos Aires por cerca de 2 horas e meia e encontrou o presidente Kirchner, afirmando que esperava manter "fortes relações" com o governo recém empossado.

[108] O fato de ambos serem políticos vindos do interior de seus países e terem sofrido resistências de setores tradicionais em suas trajetórias politicas foi manejado pela diplomacia argentina em favor de gerar identificação e criar de um clima de cordialidade entre os dois mandatários.

[109] Nesse sentido, a manutenção de Roberto Lavagna à frente do Ministério da Economia foi um indício claro tanto do peso que a questão econômica manteve naquele momento, como da direção política que o governo pretendia tomar. Embora divergências posteriores o fizessem sair do governo, a abordagem de Lavagna naquele momento estava em consonância com o "pensar o mundo em argentino" de Kirchner.

negociações com o FMI, com engajamento pessoal do presidente, e colhendo críticas do *establishment* financeiro internacional (LAVAGNA, 2013).

Nesse sentido, a fluidez de diálogo que se tentou imprimir às relações bilaterais era essencial. Parte essencial da costura política para solução da crise dependia da postura que tomariam os EUA[110]. Obter apoio de Washington era fundamental, porque resultava imprescindível para a evolução das negociações com o FMI, do que dependia parte importante da credibilidade internacional do país, perdida com a moratória de 2002.

A distensão da posição do FMI ao longo dos primeiros anos do governo Kirchner, mantendo uma postura menos dura do que desejavam seus burocratas, pode ser, em boa medida, creditada a uma posição mais flexível dos EUA em relação à Argentina (LAVAGNA, 2003).

Em 2005, seria concluída a primeira rodada de reestruturação da dívida externa, com um desconto de 75% do valor nominal dos títulos, à qual aderiram cerca de 90% dos credores do país (SOUZA, 2007). Em 2006, a Argentina quitaria seu débito com o FMI e romperia com o fundo.

No ano seguinte, a presidente Cristina Fernández tomara a quitação da dívida com o FMI como demonstração do êxito do país em buscar fórmulas próprias de sair da crise e reativar o dinamismo da economia. Naquele momento, o valor da dívida externa como percentual do PIB havia caído de 11,8% para 6,2% (COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRIA LATINA, 2006, p. 287) e as taxas de crescimento do país registravam três altas sucessivas.

Além disso, o feito foi tomado como exibição de soberania, com a presidente declarando que "decidimos cancelar nossas dívidas com o Fundo Monetário Internacional, exatamente para ter nosso modelo de acumulação com a autonomia razoável em um mundo globalizado" (FERNÁNDEZ DE KIRCHNER, 2007). Finalmente, em 2010, seria concluída uma segunda rodada de negociações, atingindo 93% dos credores e, em 2012, seria encerrado o pagamento dos juros dos bônus tipo BODEN[111].

---

[110] Sem embargo, a Espanha foi o país extrarregional mais afetado pela crise, dado o volume de empresas e investimentos espanhóis na Argentina.

[111] Bônus criado em 2002 para compensar perdas de investimentos ocorridas no auge da crise. Título federal emitido após o default de 2002. Os títulos tipo BODEN foram emitidos em troca dos depósitos bancários reprogramados – os que haviam ficado retidos nos bancos pelo *corralito* ou *corralón* – e para os bancos como compensação pela pesificação assimétrica. Cinco versões do BODEN foram emitidas. Um título de dez anos, denominado em dólares, com prazo de vencimento para 2012 e 2013; títulos de

Busso (2010) aponta que as relações com os Estados Unidos foram marcadas mais pela continuidade do período anterior, do presidente Duhalde, que por mudanças significativas, havendo ajustes táticos. De fato, o exame da agenda bilateral mostra que as mudanças ocorridas, nos primeiros anos de governo, estavam mais direcionadas a reforçar a preservar a cordialidade, fundamental para a negociação da dívida, sem perder de vista a orientação mais autônoma.

A cooperação em segurança internacional, por exemplo, manteve uma agenda contínua, com diversos acordos bilaterais firmados, tratando de questões ligadas ao combate ao terrorismo, ao tráfico internacional de drogas, operações de paz, desminagem e tecnologia aeroespacial.

Houve continuidade também nos programas de auxílio externo dos EUA para missões de segurança na região da Tríplice Fronteira. O Departamento de Estado destacou, em relatório de 2004, uma visão positiva do governo argentino no tocante à temática, apesar das limitações orçamentárias do país. O texto destaca as iniciativas do governo em reuniões multilaterais sobre tráfico internacional de drogas e seus esforços junto ao MERCOSUL para o combate à lavagem de dinheiro e investigação de crimes ligados ao tráfico[112] (UNITED STATES DEPARTAMENT OF STATE, 2004).

Em 2004, porém, os primeiros acirramentos retóricos surgiram. Em junho de 2004, os diários *Clarín* e *La Nación* publicaram reportagens relatando uma conversa mantida por dois senadores com um "alto funcionário" da diplomacia estadunidense. Tratava-se, para o governo, de Roger Noriega, secretário de assuntos latino-americanos do Departamento de Estado.

Segundo as reportagens, Noriega teria expressado preocupação com o movimento dos *piqueteros* que estariam "levando o país à anarquia", com a necessidade de avançar em reformas estruturais na economia e com a virada da Argentina para o chavismo. O presidente Kirchner, que estava em visita à China, ordenou ao chanceler Bielsa que respondesse em duros termos às declarações de Noriega.

De Xangai, Rafael Bielsa declarou à imprensa o incômodo do governo com as declarações. O chanceler declarou que "Estamos fartos de Noriega e suas intromissões

---

dez anos, denominados em pesos; títulos de cinco ano, denominados em pesos, com vencimento entre 2007 e 2008; e os BODEN de 39 meses, denominados em dólares. Todos eram negociáveis em bolsas de valores e não abarcavam o CEDRO – Certificado de Depósito Reprogramado, que certificavam os valores retidos pelo *corralón*.

[112] Posteriormente, Washington chegou a conceder auxílio financeiro ao combate do tráfico internacional, através de acordo firmado com a então Ministra da Defesa, Nilda Garré.

na política argentina, como se fôssemos um quintal" (PÁGINA 12, 2005). O episódio, todavia, não repercutiu de forma decisiva sobre as relações bilaterais.

O maior ponto de fustigação retórica nas relações com os Estados Unidos dar-se-ia na Cúpula das Américas de 2005, realizada na cidade argentina de Mar del Plata. Naquela ocasião, embalado por três anos de expressivo crescimento econômico e intensa recuperação, o presidente argentino realizou um discurso enfático na crítica ao *establishment* financeiro internacional. Kirchner convidou os organismos internacionais de crédito a "assumir sua cota de responsabilidade", e apontou o fracasso das políticas baseadas no Consenso de Washington (KIRCHNER, 2004).

O presidente fez ainda uma crítica direta aos Estados Unidos, atribuindo-lhe parte da responsabilidade pela desestabilização política da região. Na ocasião, falando ao presidente George W. Bush, Kirchner afirmou que:

> O exercício responsável dessa liderança [dos EUA] em relação à região deve considerar necessariamente que as políticas que se aplicaram não apenas provocaram miséria e pobreza, em síntese, a grande tragédia social, como também agregaram instabilidade institucional regional que provocaram a queda de governos democraticamente eleitos em meio a violentas reações populares; instabilidade que ainda transita por países irmãos. [...] chegamos assim, e por essa via, a um paradoxo: em *nome da democracia, temos menos democracia* (KIRCHNER, 2004, grifos nossos. Tradução nossa).

A cúpula de Mar del Plata[113] ressoou como o momento de sepultamento da ALCA[114], atribuído sobretudo à ação de Lula, Chávez e Kirchner. A foto dos três líderes confabulando em privado foi estampada como símbolo de uma vitória local contra os Estados Unidos. Entretanto, esta é uma leitura que deve ser observada com cautela. Pecequilo (2008) aponta como o projeto da ALCA era controverso e vinha perdendo força também dentro dos EUA. Segundo a autora:

> Apesar das tentativas de criar formatos "light" para o arranjo, não se conseguiu gerar um consenso que desse conta de seus desafios, das obstaculizadas negociações da OMC, dos interesses domésticos dos

[113] A conferência marcou, também, um dos momentos mais polêmicos do período. Na véspera de sua realização, o então presidente venezuelano, Hugo Chávez, juntamente ao futebolista Diego Maradona, tomou parte de uma espécie de "contra-cúpula", em oposição ao presidente dos Estados Unidos, George Bush, e à ALCA. Apesar de não haver explícita aquiescência do governo argentino em relação ao fato, pareceu improvável que um evento para mais de quarenta mil pessoas pudesse ter ocorrido sem anuência, ainda que tácita, do governo. Em 2007, quando Bush visitou Brasil e Uruguai, houve um evento semelhante em Buenos Aires, novamente com a presença de Chávez.

[114] Pecequilo (2008) ressalta, porém, que o projeto da ALCA era controverso também dentro dos EUA e que um dos obstáculos à sua existência se dava, entre outros fatores, pela dificuldade em gerar consenso nos Estados Unidos e conciliar interesses no país.

> EUA e da conciliação com acordos regionais pré-existentes [Nafta e Mercosul] (PECEQUILO, 2008, p. 141).

De nosso ponto de vista, nas elevações retóricas contra os EUA houve mais uma tentativa de pressionar, através de movimentos conjuntos com a região, por uma flexibilização das posições dos EUA, buscando uma influência mais benigna do país na região. Trata-se de uma lógica segundo a qual se entende que manter uma postura de cordialidade, sem submissão nem confrontação, é fundamental para preservar margens de autonomia em relação aos Estados Unidos.

Com efeito, as relações com os Estados Unidos são o critério primordial pelo qual Bologna (2010) caracteriza a política externa do governo Néstor Kirchner pelo conceito de autonomia heterodoxa, proposto por Juan Carlos Puig e revisitado anteriormente. O argumento do autor é de que a Argentina teria mantido uma postura moderada em relação à potência dominante, os EUA, marcada pela aproximação das agendas de Washington na medida em que elas resultavam funcionais aos interesses argentinos (BOLOGNA, 2010).

O autor destaca ainda que houve vários pontos de afastamento entre os dois países, sobretudo pela adoção, por parte do governo Kirchner, de um modelo de desenvolvimento desalinhado às expectativas dos EUA (BOLOGNA, 2010). Além disso, cabe lembrar que o governo argentino manteve uma postura de crítica branda à invasão do Iraque, mantendo uma linha constante da diplomacia nacional de somente apoiar esse tipo de intervenção quando autorizada pela ONU.

Em sentido semelhante ao de Bologna argumenta Simonoff (2011). Este autor aponta como o governo de Néstor Kirchner manteve uma postura de aquiescência tácita em relação às agendas prioritárias dos Estados Unidos, como a do combate ao terrorismo. Ambos os argumentos são arrazoados.

Segundo um relatório dedicado a analisar os temas do hemisfério ocidental, produzido pelo Departamento de Estado dos EUA, os principais interesses dos Estados Unidos na Argentina eram a manutenção da segurança internacional e da estabilidade regional e a “construção de prosperidade econômica através do comércio” (UNITED STATES DEPARTAMENT OF STATE, 2003, p.3).

Tendo esses elementos em vista, resta claro que nenhuma ação argentina concorreu de forma decisiva contra algum interesse estabelecido pelos Estados Unidos

em relação ao país. Posteriormente, os Estados Unidos continuariam enviando ajuda financeira e técnica para o combate ao tráfico de drogas e lavagem de dinheiro.

A mudança de governo, porém, demarcou alterações na relação bilateral. De início, Cristina Fernández seguiu uma linha de cordialidade e acomodação das relações com os Estados Unidos. Ainda assim, seu discurso na Reunião de Chefes de Estado do Grupo do Rio, em setembro de 2008, conteve críticas tácitas à política externa dos EUA, a partir da manifestação de uma postura refratária ao unilateralismo (FERNÁNDEZ DE KIRCHNER, 2008).

Em 2009, entretanto, os sinais de desgaste apareceram de forma mais explícita. A Secretária de Estado dos EUA, Hillary Clinton, visitou a Argentina. A viagem não estava programada e ocorreu devido ao terremoto que atingiu o Chile, o destino original, e a queixas de bastidores do governo argentino[115]. Na ocasião ficou clara a diferença de posição dos dois governos em relação ao caso da deposição do presidente hondurenho, Manuel Zelaya.

O fato, porém, foi minimizado. Cristina Kirchner afirmou que: "isto [de divergir] longe de nos tornar pessoas que não podem trocar opiniões, nos torna pessoas muito sérias e maduras que podem sentar-se e discutir as coisas que estamos de acordo, e as coisas que não estamos de acordo" (FERNÁNDEZ DE KIRCHNER; CLINTON, 2009). Clinton, por seu turno, declarou que o diálogo franco sobre a dissonância era prova da importância dos contatos entre Argentina e Estados Unidos.

Pouco depois, porém, o vazamento de comunicação diplomática dos Estados Unidos revelou que Clinton havia instruído o embaixador em Buenos Aires a investigar a saúde mental da presidente Fernández de Kirchner. Os telegramas perguntavam especialmente sobre o uso de medicações e sobre a forma como a presidente lidava com o estresse, sugerindo que ela poderia sofrer de transtorno bipolar (UNITED STATES EMBASSY IN ARGENTINA, 2009).

O motivo do telegrama estava na reação do secretário adjunto o hemisfério ocidental, Arturo Valenzuela, a uma visita realizada ao país em dezembro de 2009. O episódio gerou mal-estar pelas críticas feitas por Valenzuela acerca da insegurança jurídica alegada por empresas estadunidenses com operações na Argentina. Néstor Kirchner, à época deputado, criticou a postura do secretário adjunto afirmando que ele parecia crer que ainda existiam vice-reis (DURA..., 2009).

---

[115] A Secretária de Estado fez uma excursão pela região, comparecendo à posse de José Mujica, no Uruguai, e indo também ao Brasil.

Em 2011, a detenção de um avião militar dos EUA no aeroporto de Ezeiza adicionaria tensão às relações com os EUA. A aeronave vinha dos EUA com material para atividades de uma missão de cooperação e treinamento. Durante a inspeção de praxe, oficiais argentinos afirmaram encontrar "material sensível" e não declarado no avião.

O episódio desatou uma crise diplomática visto que o governo dos EUA exigia o retorno da aeronave, que ficou detida por vários dias para investigação (PISANI, 2011). Após várias trocas de acusações, o episódio foi resolvido com engajamento pessoal do chanceler Timmerman.

Sem embargo, desde então, as relações bilaterais ficaram marcadas por uma persistente rota de afastamento. Em 5 de novembro de 2011, por solicitação do governo argentino, Cristina Kirchner se reuniu com Barack Obama no âmbito do encontro de cúpula do G-20. A reunião foi pensada como forma de reposicionar as relações em marcos mais cordiais após a crise diplomática envolvendo o avião militar dos EUA, tema que não foi tratado no encontro que no geral, não redundou em agendas concretas.

4.4.2 Ecos de dissonância nas relações com o Brasil.

> Sentindo-se sozinha e ensimesmada, a Argentina tomou conhecimento de sua origem latino-americana e olhou a parceira com o Brasil como a melhor maneira de melhorar a autoestima coletiva e ingressar novamente num mundo que, majoritariamente, havia virado as costas para o país (RUSSELL; TOKATLIAN, 2015, p. 23).

Os termos antropomórficos, e algo sentimentais, pelos quais os autores situam o contexto das relações argentino-brasileiras após a *débâcle* de 2001 refletem bem o conjunto das intenções e a perspectiva através da qual se ajustou as relações bilaterais e regionais. Assim, priorização da América Latina e do entorno sul-americano como espaço principal de projeção internacional foi definida pelo governo Néstor Kirchner como um dos eixos centrais de sua política externa.

Tratava-se de recuperar um conteúdo latinoamericanista próprio do peronismo de esquerda, bem como marcar distância em relação à década passada, de notória priorização das relações com os Estados Unidos. Este esforço foi visível nas relações com a Venezuela – de densidade inédita – bem como com países como a Bolívia e o México.

Foi o Brasil[116], porém, o principal ponto de referência para a diplomacia no intervalo de tempo aqui analisado. Neste sentido, apreender a lógica, os interesses e os significados da relação bilateral será fundamental para, no capítulo seguinte, demarcamos os parâmetros da atuação argentina frente ao CDS.

As relações brasileiro-argentinas foram a pedra angular do processo de estabilização regional ocorrido nos estertores dos ciclos autoritários do Cone Sul. Nos governos de Lula da Silva/Dilma Rousseff e Kirchner/Fernández de Kirchner, essa dimensão se manteve, servindo de base para o projeto regional do Brasil (LESSA, 2010). Segundo Lessa (2010, p. 122), "sob o governo Lula, não é mais possível separar o desenvolvimento das relações com a Argentina do desenvolvimento dos mecanismos regionais de integração".

Do ponto de vista argentino, as relações com o Brasil não eram menos importantes. Uma das consequências da crise de 2001 foi concluir o processo desmonte do programa de política externa desenvolvido nos anos 1990. Enquanto o governo De La Rúa buscou transladar as relações com os Estados Unidos de "carnais" para "maduras", a crise, e seus desdobramentos, esvaziaram por completo o modelo de relação preferencial com os EUA.

Desde o governo Duhalde, o Brasil passou a ser encarado como o principal vetor da diplomacia argentina. Com efeito, desde então se consagrou uma visão de que a inserção internacional da Argentina deveria ser através do Brasil (RUSSELL; TOKATLIAN, 2003), embora este esforço, no breve período de Duhalde, não tenha redundado nos efeitos esperados pelos principais grupos políticos do país (RUSSELL; TOKATLIAN, 2015).

Em junho de 2003, Néstor Kirchner viajou ao Brasil, em sua primeira viagem internacional como presidente, tendo como aspecto central da visita a busca por uma agenda de aprofundamento do MERCOSUL e fortalecimento da relação bilateral. Na ocasião, foi ainda anunciada a criação de um parlamento para o bloco e um instituto monetário, visando, no futuro, uma moeda comum.

Kirchner já havia antecipado as pretensões na relação com o Brasil quando da visita à Brasília, em 08 de maio, dez dias antes do segundo turno, Kirchner apresentou seu interesse em fortalecer as relações bilaterais e a integração regional. Ao lado de Roberto Lavagna, ministro da economia de Duhalde, Kirchner afirmou à imprensa que:

---

[116] No que concerne às relações em defesa, estas serão tratadas com mais vagar no próximo capítulo.

“Devemos tomar posições para que, se Deus quiser, e o amadurecimento e a responsabilidade que temos permitirem, possamos avançar para que nossa voz diante do resto do mundo tenha a maior uniformidade possível” (LULA..., 2003).

No mesmo ano, em outubro, os dois presidentes firmariam o Consenso de Buenos Aires. O documento programático continha, entre vários pontos, tópicos de defesa da integração regional no MERCOSUL como não apenas econômica, mas baseada em “valores, tradições e futuro compartilhado” de políticas econômicas voltadas ao desenvolvimento social, geração de emprego e redução da pobreza (RESDAL, 2003). Pensado como anteparo das políticas externa e interna de ambos os países, o texto do Consenso de Buenos Aires parece cuidadosamente desenhado para ser um contraponto ao Consenso de Washington.

A empatia mútua e afinidade entre Lula e Kirchner não bastou para que houvesse um progresso satisfatório de ambas as partes[117]. É preciso ter em vista que, paralelo à genuína assimilação da relevância do Brasil, permaneciam desconfianças frente ao sócio maior que eram fruto tanto das ambiguidades brasileiras como da visão que o grupo liderado por Kirchner tinha do país (RUSSELL; TOKATLIAN, 2015, p. 24).

Para a Argentina, os avanços foram especialmente insuficientes no que dizia respeito ao MERCOSUL. O interesse argentino em aprofundar o MERCOSUL era parcialmente justificado pelo fato de o bloco não ter resolvido as assimetrias, especialmente econômicas, que separam Argentina e Brasil, e que ficaram ainda mais evidentes após 2001 (SARAIVA, 2013).

O bloco regional assumia um papel chave, de dupla feição, para a política externa argentina do período. Para compreender essa característica é preciso considerar que o projeto de recuperação econômica concebido pelo governo tinha com base o aumento do mercado interno e o incremento da participação da indústria na composição do PIB (GRUGEL; RIGGIROZZI, 2007).

Essa política, que seria posteriormente definida por Cristina Kirchner de “modelo de acumulação de matriz diversificada com inclusão social” (FERNANDEZ DE KIRCHNER, 2007) tampouco era nova, em linhas gerais. De fato, afigurava-se

[117] Cabe ressaltar aqui uma divergência em relação à ideia frequentemente veiculada acerca da afinidade ideológica entre ambos os mandatários. Se por um lado ambos poderiam ser enquadrados, sem muita precisão, no campo político da esquerda, é igualmente válido que Lula e os Kirchner tinham estilos avessos de condução política. Enquanto o governo Lula teve a marca da não-confrontação, os Kirchner fizeram do confronto sua razão de ser.

como um movimento característico da dinâmica pendular que caracteriza as políticas de desenvolvimento econômico no país. Tal dinâmica pode ser sumarizada no debate sobre a primazia do Estado ou do mercado como mecanismo ordenador das relações sociais e indutor dos processos de acumulação (CRUZ, 2007; CURIA, 2011).

Durante o kirchnerismo há uma recuperação, por parte da dirigência política de uma visão historicamente associada ao desenvolvimentismo econômico. Os governos Kirchner marcariam um "retorno do Estado" após uma década de políticas econômicas neoliberais, a partir do que se alcunhou genericamente "neodesenvolvimentismo" (GRUGEL; RIGGIROZZI, 2007; WYLDE, 2011).

Nestes marcos, a frente econômica atribuía diferentes significados ao MERCOSUL, todos de relevo expressivo. O MERCOSUL é o principal destino das exportações industriais argentinas, pelo que a revitalização do bloco e recuperação do volume comercial tinham um impacto direto sobre o plano de recuperação econômica do país. Em outra dimensão, Simonoff (2011b) aponta como "o MERCOSUL apareceu como um eixo que articulou as negociações com outras áreas comerciais e a Organização Mundial do Comércio" (SIMONOFF, 2011b, p.74).

Aprofundar o MERCOSUL, porém, demandava mais do que vontade. Desde o final dos anos 1990 o MERCOSUL viva uma crise que teve na desvalorização do real e na *débâcle* argentina seus episódios mais fortes. Embora o saldo da década de 1990 tenha sido positivo – o comércio entre Argentina e Brasil decuplicou no período – as imperfeições institucionais e o agravamento das situações econômicas internas representaram duros golpes para o bloco[118] (SARAIVA, 2013).

Neste quadro, a resiliência do MERCOSUL repousou por sobre os interesses de largo prazo de Brasil e Argentina (GÓMEZ-MERA, 2005). De fato, desde a redemocratização de ambos os países, consolidou-se nas elites locais a percepção que os países eram inescapáveis um para o outro e a crescente interdependência gerada pelo MERCOSUL reforçou essa perspectiva.

Entretanto, no campo comercial, a crescente deterioração, do lado argentino, no intercâmbio bilateral abriu ponto de choque entre os dois países. A partir de 2002, a Argentina passa por uma etapa de sólido desempenho macroeconômico marcado, entre

[118] Duas das divergências centrais estavam em torno dos regimes cambiais e da formação de alianças externas preferenciais, tema que ganharia relevo a partir da firma de diversos acordos comerciais com a China na segunda metade do último termo da presidente Cristina Fernández.

outros aspectos, pelo crescente saldo positivo na balança comercial[119] tanto de produtos de origem agrária (MOA[120]) como industrial (MOI[121]). Essa tendência, porém, não foi acompanhada no comércio com o Brasil, que passou a apresentar indicadores contrários aos gerais, isto é, redução do superávit em produtos agrícolas e déficit crescente em bens industriais (BEKERMAN; MONTAGU, 2009, p. 117).

Ademais de fatores clássicos, como regimes cambiais e desempenho macroeconômico dos países, Bekerman e Montagu (2009) destacam como o descompasso entre as reduções tarifárias e na harmonização de políticas influíram nesse processo. Os autores acrescentam ainda que "em relação às importações, existem setores nos quais as assimetrias das políticas levadas a cabo por ambos os países resultaram em um desvio comercial esmagador em favor do Brasil" (BEKERMAN; MONTAGU, 2009, p. 152).

A revisão da estratégia do MERCOSUL, garantindo seu fortalecimento político-institucional para resolver questões pendentes de maneira estrutural, porém, era um desafio. Fortalecer o MERCOSUL implicava, também, atacar um dos problemas de fundo mais sensíveis do bloco, relacionado ao predomínio de lógicas nacionais sobre a posições mantidas regionalmente[122]. As decisões tomadas na integração regional até então responderam mais às necessidades de conjuntura do que ao interesse de construir uma institucionalidade estável (MIRANDA, 2011, p.44).

Em 2006, após dezoito meses de negociações, foi assinado o Protocolo Adicional ao Acordo de Complementação Econômica nº 14 (ACE-14[123]), que instituía o Mecanismo de Adaptação Competitiva. O objetivo deste mecanismo está exposto na citação que segue:

> Artigo 1º. [o objetivo do mecanismo é] O estabelecimento de medidas que contribuam à adaptação competitiva, à integração produtiva e à expansão equilibrada e dinâmica do comércio, quando as importações de um determinado produto originário de outro Estado registrem um aumento substancial, em um período de tempo relevante, de forma tal, que causem um dano importante ou ameaça de dano importante a uma

---

[119] Dados do INDEC apontam uma tendência crescente no lustro 2003-2008 em relação à balança comercial com mundo, com o ano de 2005 registrando picos históricos de superávit. Cf. INDEC (2008); (BEKERMAN; MONTAGU, 2009, p. 117).

[120] Manufaturas de Origem Agrícola.

[121] Manufaturas de Origem Industrial.

[122] A coexistência de diferentes regimes cambiais – de livre flutuação no Brasil e fixo na Argentina – foi, por exemplo, um obstáculo ao avanço da coordenação macroeconômica entre os dois países nos anos 1990.

[123] Assinado em dezembro de 1990, previa a eliminação integral de barreiras tarifárias e não-tarifarias ao comércio bilateral.

> indústria doméstica, de um produto similar ou diretamente concorrente do outro Estado-parte. (MAC, 2006).

Também visando a correção de assimetrias dentro do bloco foi criado o Fundo de Convergência Estrutural (FOCEM). Os conflitos comerciais no âmbito do MERCOSUL, porém permaneceram, como exemplifica o estabelecimento de limites à importação de bens da chamada linha branca, como geladeiras, imposto pela Argentina em 2008[124].

As intenções e a genuína percepção da inevitabilidade mútua de Argentina e Brasil não bastaram para que as relações bilaterais traçassem um curso livre de atritos, que se estenderam além da esfera comercial. O crescente protagonismo brasileiro no mundo despertou receios na Argentina pelo temor de um empoderamento demasiado do país na região. O pleito brasileiro a um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, por exemplo, seguiu com oposição argentina, que defende um assento regional, a ser ocupado rotativamente pelos países sul-americanos.

O temor em relação ao crescente protagonismo do Brasil materializou-se em iniciativas de equilibrar o peso relativo do país para a política externa. Já no final de seu mandato, em agosto de 2007, Néstor Kirchner viajou ao México visando aproximar-se do país que era apontado por vários críticos do governo como um destino subestimado da política externa argentina. Além de buscar investimentos, Kirchner usou a ocasião para expressar tacitamente uma posição a respeito do Brasil, afirmando não estar de acordo com disputas por liderança que não levam a nada (EULATE, 2007).

A busca por consolidar um espaço regional integrado politicamente sob a liderança brasileira foi recebida com reticência na Argentina. Em setembro de 2000, Cardoso convocou uma reunião em Brasília com os doze presidentes da região, sugerindo que um segundo encontro ocorresse na Argentina. Spektor (2014, p. 211), porém, relata que “na hora de apresentar sua candidatura [a Argentina] calou-se. Todos entenderam que se tratava de um gesto: os argentinos tentavam suprimir a legitimidade da iniciativa brasileira”.

A resistência em relação ao projeto sul-americano do Brasil persistiria quando da proposta da Comunidade Sul-Americana de Nações – CASA. A ausência de Nestor Kirchner à reunião realizada em Cuzco, na qual se deu o lançamento do bloco foi

---

[124] Oficialmente, o motivo das restrições era o problema de abastecimento de energia no país, ao que o governo respondeu restringindo as importações de itens de alto consumo, como geladeiras e máquinas de lavar.

sintomática[125]. Embora tenha justificado a ausência por um problema de saúde, sua falta foi interpretada como sinal político de rechaço à ideia. Pouco tempo depois, Kirchner, segundo o diário argentino *Página 12*, teria comentado com aliados que

> Se há um lugar na OMC [Organização Mundial do Comércio], o Brasil quer; se há um lugar na ONU [Organização das Nações Unidas], o Brasil quer; se há um lugar na FAO [Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação], o Brasil quer. Até o papa eles quiseram eleger. (PÁGINA, 12, 2005)

No mesmo ano, o chanceler argentino Rafael Bielsa afirmava que no relacionamento bilateral "sempre há idas e vindas e esta, sem dúvida, é uma vinda" (ARANTES, 2005). Bielsa sintetizou a posição argentina sobre a CASA afirmando que

> Não se pode saltar dois metros e dez quando ainda não se saltou um metro e quarenta. Temos um déficit institucional no Mercosul que achamos que deve ser solucionado antes de dar vazão à Comunidade Sul-Americana de Nações. [...] Vamos insistir [no combate às assimetrias], apesar de que o que estamos pedindo não é nem mais nem menos do que o cumprimento de uma norma [o Tratado de Assunção, que fundou o Mercosul] (BIELSA DIJO..., 2005).

Apesar desses desencontros, a Argentina foi gradativamente[126] aderindo ao projeto brasileiro, à medida que este ia se consolidando como fato consumado. A CASA, agora rebatizada, por sugestão de Hugo Chávez, de União de Nações Sul-Americanas – UNASUL – terminaria tendo a Argentina como um dos mais ativos participantes do bloco, e Néstor Kirchner ocuparia o posto de Secretário Geral do órgão.

No campo nuclear, um dos pilares da aproximação bilateral, o projeto do reator nuclear, com a Argentina, e a parceria com a França para a construção do submarino de propulsão nuclear aparecem como os dois principais projetos. Em 2008, um acordo para o desenvolvimento comum de um reator nuclear foi anunciado, com vistas a atender à demanda por energia, diante da possibilidade de uma crise energética. Na ocasião, Lula e Celso Amorim apresentaram o acordo como uma prova do pacifismo brasileiro e do "exemplo" da cooperação com a Argentina para o mundo (O ESTADO DE SÃO PAULO, 2008).

O avançar da diplomacia brasileira em direção ao que o chanceler Amorim definiu como política externa "ativa e altiva" não tardou a gerar fricções regionais com

---

[125] O presidente faltou ainda ao encontro da América do Sul e Caribe, ocorrido no Rio de Janeiro, e seu chanceler, Rafael Bielsa, não compareceu a dois encontros previamente agendados com Celso Amorim.

[126] A partir da Reunião de Chefes de Estado da América do Sul, realizada em 2006 na cidade boliviana de Cochabamba, a então primeira-dama argentina, Cristina Fernández de Kirchner, passou a integrar um "grupo de sábios" que se dedicava a dar forma à proposta. Participava do grupo, entre outros, o Assessor Especial da Presidência da República do Brasil para Assuntos Internacionais, Marco Aurélio Garcia.

a Argentina. Foi especialmente no segundo mandato Lula que a busca por maior status e poder internacional se tornou uma meta mais explicita da política externa brasileira (HERZ, DAWOOD, LAGE, 2015).

Um episódio marco da política externa brasileira do período e especialmente significativo para as relações da Argentina no campo político e nuclear foi o acordo entre Brasil, Turquia e Irã sobre o uso de materiais para energia nuclear. O acordo com o Irã e a Turquia assinala um dos pontos altos da projeção internacional brasileira na era Lula, ao posicionar o Brasil em meio a uma questão sensível do ponto de vista da segurança internacional e que, ao mesmo tempo, estava entre os tópicos mais urgentes da agenda internacional.

Esse momento da diplomacia brasileira, ainda que não tenha resultado em desdobramentos factuais efetivos, teve implicações sobre as relações com a Argentina. Ademais de o Brasil estar se posicionando isoladamente sobre uma questão de natureza nuclear, a conturbada relação da Argentina com o Irã adicionava um ingrediente de complexidade ao caso. A Argentina acusa formalmente o mais alto escalão do governo iraniano – presidente e chanceler inclusos – de serem diretamente responsáveis pelo atentado que vitimou 85 pessoas em Buenos Aires, em julho de 1994.

Foi justamente em relação ao Irã que se deu um desencontro de posições entre os dois países. Pela primeira vez, Argentina e Brasil votaram de forma divergente na AIEA. O tema em pauta era justamente a aplicação de sanções ao Irã – apoiado pela Argentina e recusado pelo Brasil. Conforme aponta Rodriguez (2011):

> Lula foi atento às formas, dizendo que o Brasil está contra a intolerância e o terrorismo, mas expressou a importância de conversar e não isolar o Irã, em clara referência ao *affaire* nuclear, adquirindo assim um alto perfil internacional. Essa posição não coincide com a Argentina, e implicou em um silêncio estrito por parte das autoridades nacionais (Rodriguez, 2011, p. 200).

Em telegrama transmitido pela embaixada dos Estados Unidos em Buenos Aires ao Departamento de Estado, em Washington, diplomatas estadunidenses relatam o desconforto expresso por autoridades argentinas com a recepção ao presidente iraniano, Mahmoud Ahmadinejad, em Brasília e com a aproximação com o Irã (UNITED STATES EMBASSY IN ARGENTINA 2011).

O governo argentino estaria preocupado com a aproximação com o Irã e a Coreia do Norte, bem como com a posição de desvantagem do Brasil junto aos BRIC[127],

[127] Naquele momento a África do Sul ainda não havia sido incorporada ao grupo.

por ser o único membro do grupo a não dispor de armas nucleares, o que poderia estimular o interesse brasileiro por desenvolver material nuclear para armamentos (UNITED STATES EMBASSY IN ARGENTINA 2011).

Essa preocupação se fundamentava nas compras militares realizadas pelo Brasil, mas, sobretudo, na não assinatura brasileira do Protocolo Adicional ao Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares (TNP), que permitiria inspeções mais profundas da AIEA e da ABACC.

A formatação atual das inspeções permite que o Brasil e a Argentina protejam tecnologias nucleares eventualmente desenvolvidas das inspeções realizadas em suas instalações nucleares. A Argentina, em gesto reativo ao brasileiro, terminaria não assinando o Protocolo Adicional ao TNP.

Além disso, o mal-estar na Argentina pelo programa nuclear brasileiro estava, ainda, conectado ao projeto do submarino nuclear que vem sendo desenvolvido pela Marinha do Brasil. A relação entre este projeto e a atuação internacional do Brasil nos últimos anos, somada ao reconhecimento da reduzida capacidade militar do país, ensejava um desconforto em relação à empresa.

Ainda no mesmo telegrama, o diplomata estadunidense relata que os argentinos viam como um precedente perigoso o acordo dos EUA com a Índia, sugerindo que pudesse servir de estímulo às pretensões do Brasil (UNITED STATES EMBASSY IN ARGENTINA 2011).

Embora tenha sido uma comunicação pessoal e não institucional, o fato de essas preocupações serem apresentadas aos Estados Unidos num momento em que as relações com Washington estavam enfraquecidas sinaliza a dimensão que o tema adquiriu.

Na correspondência para o Departamento de Estado, o diplomata estadunidense afirma que, embora ressaltassem a empatia por Lula, os funcionários do governo argentino consideravam positivamente a troca de presidentes, em janeiro de 2011. Os funcionários se baseavam na interpretação de que nenhum outro político teria peso para levar adiante uma política externa da envergadura que vinha sendo desempenhada nos últimos anos (UNITED STATES EMBASSY IN ARGENTINA 2011).

Por fim, em março de 2010, o presidente Lula e a presidente Cristina Fernández realizaram uma declaração conjunta sobre Cooperação Nuclear, apresentando o objetivo de aprofundar a cooperação bilateral, especialmente para geração de energia. Pouco mais de um ano depois, já com o Brasil sob a presidência de Dilma Rousseff, os chanceleres Antônio Patriota e Héctor Timmerman assinaram um artigo no jornal O

Estado de São Paulo, afirmando que esta declaração e a seguinte, realizada em janeiro de 2011, são demonstração da "amplitude e a profundidade que alcançou essa relação e ratificam o compromisso da Argentina e do Brasil com um caminho conjunto" (PATRIOTA; TIMMERMAN, 2011).

Cabe ressaltar ainda os pontos de toque entre Argentina e Brasil. Santoro (2008) destaca a convergência na defesa de posições no âmbito do G-20[128]. Pode-se apontar ainda a coordenação estabelecida entre os dois países, juntamente com o Chile e Uruguai, na Missão das Nações Unidas para Estabilização do Haiti (MINUSTAH).

Conforme visto no capítulo anterior, foi árduo o processo de convencimento do presidente Kirchner, por parte do Ministério da Defesa, sobre a relevância de tomar parte da MINUSTAH. Neste caso, é forçoso ressaltar que a participação argentina esteve ligada a um intenso constrangimento regional pelo papel ativo dos países sul-americanos e pela liderança desempenhada pelo Brasil.

A existência de diversas frentes de atrito entre a Argentina e o Brasil ilustra as dificuldades que marcaram as relações bilaterais no período. Da parte argentina, é possível notar momentos de desconfiança e reações por vezes exaltadas à ação brasileira. Sem embargo, nos parece precipitado aduzir daí a permanência de uma rivalidade política.

É preciso considerar, em primeiro lugar, que existe uma enorme e crescente assimetria de poder entre os dois países. Contudo, da mesma forma que o Brasil é o único estado com condições concretas de exercer uma liderança na América do Sul, a Argentina segue sendo o único poder regional com possibilidade de atuar com algum tipo de contrapeso ao Brasil na região. Ao mesmo tempo, a crescente interdependência econômica e a dinâmica política própria entre dos dois países são duas questões onipresentes para as relações bilaterais.

Apesar de o termo não constar das declarações públicas, um aspecto revelado pelo conjunto das entrevistas realizadas pela pesquisa é a percepção generalizada de que o Brasil é um poder hegemônico na região. Nesse sentido, a Argentina precisa compatibilizar a demanda por uma atuação proativa do Brasil na região com uma postura que seja capaz de reter políticas hegemônicas por parte de Brasília.

---

[128] Entretanto, isso não redundou em apoio à candidatura do diplomata brasileiro Luiz Felipe Seixas Corrêa ao cargo de Secretário Geral da OMC. Na ocasião, o governo argentino apoiou o candidato uruguaio, Carlos Pérez del Castillo.

Russell e Tokatlian (2015) apontam que a assimetria de poder entre Argentina e Brasil vem despertando a atenção das elites argentinas desde o final dos anos 1960. Nesse sentido, as respostas argentinas ao crescente poder brasileiro buscam contemplar, por um lado, a centralidade assumida pelo país em suas relações ternas, com o interesse de preservar autonomia. Esse último aspecto faz com que, frequentemente, a Argentina adote comportamentos de resistência às iniciativas do Brasil, diversificação de parcerias – Venezuela, México – ou ainda incremento de poder.

Encapsular tais movimentos nas categorias tradicionais de *bandweagoning*, *hard* ou *soft balancing*, porém, pende para um exercício laxo de conceituação. Como bem advertem os autores, nenhum desses comportamentos pode ser inscrito com precisão nessas categorias (RUSSELL; TOKLATIAN, 2015, p. 21). Russel e Tokatlian propõem, então, uma nova tipologia que chamam de *light balancing* ou *soft hedging.*

Apesar de aludir de forma mais coerente à realidade da relação bilateral, esses termos parecem mais um exercício pouco colendo de encapsulamento. De nossa parte, sem pretensões conceptuais, caberia destacar que se trata de ação que combina pragmatismo, realismo e as tradições do peronismo na política externa.

Nesse jogo de equilíbrios tênues, existe a aplicação de diferentes táticas que visam ao fim único de equilibrar assimetrias e granjear uma posição mais funcional do Brasil aos interesses argentinos. De todos os instrumentos empregados, o regionalismo se sobressai como de emprego mais frequente sempre que as opções bilaterais mostravam seus limites ou desgaste.

Com efeito, o apoio à entrada da Venezuela no MERCOSUL, as pressões pelo aprofundamento desse bloco, a resistência inicial à UNASUL, são todos elementos que informam como o regionalismo foi um mecanismo para pressionar o Brasil por uma atuação mais consistente com os interesses argentinos. Este quadro fica mais completo ao se ter em vista o panorama da cooperação em defesa, a ser abordado no capítulo seguinte.

4.5 As relações regionais: Venezuela e Uruguai.

4.5.1 Venezuela

As relações com a Venezuela[129] marcam um dos mais controversos capítulos da política externa dos anos Kirchner e mesmo das relações internacionais da América do Sul no período. Até a posse de Kirchner como presidente argentino, as relações

[129] O tema, em especial a cooperação em defesa, será aprofundado com mais vagar no capítulo 4.

argentino-venezuelanas poderiam ser caracterizadas por aquilo que López Belsué (2009) caracteriza como "irrelevância mútua".

As posses de Kirchner e Chávez assinalam uma mudança de qualidade da relação, marcada por uma notável prolixidade de acordos firmados e visitas bilaterais[130]. Até o começo do século XXI os dois países tratavam-se basicamente em instâncias multilaterais, em contatos de baixa densidade política, nos quatro anos da presidência de Néstor Kirchner – 2003 a 2007 – a Venezuela passou a ser o país com o qual a Argentina mais firmou atos internacionais. No mesmo período, foram assinados 60% de todos os acordos existentes entre os dois países (LÓPEZ BELSUÉ, 2009).

Com a eleição de Cristina Fernández, em 2007, o ambiente de aproximação se manteve, com um incremento de atos internacionais. Se durante o governo de Néstor, a frequência de firma de acordos era mensal, com Cristina Fernández, passou a ser de três por mês (LÓPEZ BELSUÉ, 2009).

Esse impulso nas relações bilaterais esteve ligado à reorientação da política externa da Venezuela sob o chavismo. Historicamente voltada para o Caribe e para os EUA, a Venezuela chavista buscou reforçar as relações com os países sul-americanos e renovar os marcos das relações com o Caribe (ROMERO, 2010). Essa reorientação pode ser entendida sob o interesse de Chávez em obter amparo regional seu projeto político interno.

A pauta bilateral cobria um amplo aspecto de temas de diferentes densidades. No campo energético, estabeleceu-se um projeto de cooperação entre a PETROSUR[131] e a ENARSA (*Energías Argentinas S/A*), visando reduzir custos de transporte de energia, mas sem avançar em agendas de cooperação científico-tecnológica.

Realizou-se também uma extensão do Acordo de Cooperação, amiúde referido como "petróleo por alimentos", pelo qual o dinheiro pago pela Argentina na compra de petróleo era usado pela Venezuela na aquisição de insumos alimentares básicos, mormente trigo (GONZÁLES URRUTIA, 2007).

---

[130] Apenas em 2007, Chávez esteve três vezes em Buenos Aires, um número muito expressivo para a praxe diplomática.

[131] A PETROSUR é um acordo geral estabelecido entre a PDVSA, PETROBRÁS e ENARSA – petroleiras estatais de Venezuela e Brasil, a empresa nacional de energia da Argentina (a YPF ainda não havia sido estatizada). A intenção de Chávez, ao propor o acordo, era semelhante à da criação da PETROANDINA, PETROCARIBE e PETROAMERICA, visando estabelecer um mercado energético blindado das pressões do cenário internacional, nos marcos de sua estratégia de integração bolivariana. Contudo, embora estes dois últimos arranjos tenham tido êxito significativamente superior ao da PETROSUR que, ao fim, restou mais como um marco normativo, e um acordo de intenções do que como um projeto de cooperação com resultados tangíveis.

Um aspecto central da aproximação entre os dois países diz respeito à conjuntura do processo de negociação da dívida argentina. Alavancado pelos altos preços do petróleo, Chávez realizou a compra de sete bilhões de dólares em títulos da dívida argentina, desempenhando um papel importante para o financiamento externo do país, num contexto de acentuadas restrições de acesso da Argentina aos mercados de crédito internacionais (ALONSO, 2009).

Philips (2012) destaca que a negociação entre os dois países, que redundou no *Bono del Sur*, fez com que os mercados tratassem os bônus argentinos sob outra perspectiva, modificando a volatilidade destes. Para a autora, o caso mostra como as relações políticas entre dois países podem ser utilizadas para aquisição de credibilidade junto aos mercados (PHILIPS, 2012, p. 598).

No campo político, o amplo apoio dado por Kirchner à entrada da Venezuela no MERCOSUL foi um dos mais significativos eventos das relações bilaterais e regionais. O apoio argentino ao ingresso venezuelano no bloco parecia visar não apenas as possibilidades de expansão das exportações, mas também foi apontado como consequência do interesse argentino de minimizar a assimetria existente entre o país e o Brasil no âmbito do bloco.

Assim, o apoio à entrada da Venezuela do MERCOSUL teria o propósito de promover um equilíbrio no bloco, "criando uma nova geometria de poder que poderia servir como contrapeso ao Brasil [...] a Argentina apostava em um novo equilíbrio político que servisse de freio à liderança exercida pelo Brasil" (GONZÁLES URRUTIA, 2007, pp. 15-16).

Frequentemente apontadas com o produto mais de confluência ideológica do que de um cálculo racional, as relações argentino-venezuelana seguiram mais uma linha de interesses mútuos, pragmaticamente definidos (BRICEÑO, 2010). Apesar das afinidades, os momentos de atritos não foram ausentes.

Kirchner afirmou publicamente que, apesar do estado positivo do diálogo bilateral, seu projeto nacional não coincidia com o de Chávez para a Venezuela. Em outro momento, o líder *piquetero*, Luís D'Elia, foi removido do cargo de secretário de habitação após declarações sobre o Irã, incentivadas pelo embaixador venezuelano em Buenos Aires (SANTORO, 2008, p. 121).

As relações com a Venezuela estiveram na origem diversas polêmicas. Uma delas foi a acusação de um funcionário da embaixada argentina em Caracas, alegando a existência de uma "embaixada paralela" comandada pelo ministro do planejamento,

Julio de Vido, e encarregada de estabelecer canais diretos e pessoais entre os governos, sem passar pelas representações diplomáticas (TAIANA..., 2010).

As relações da Venezuela com o Irã foram outro ponto de afastamento com a Argentina. Contaminadas desde o atentado à AMIA e à Embaixada de Israel, as relações argentino-iranianas seguiam complexas, ao contrário do que ocorria entre Irã e Venezuela. Enquanto Chávez enaltecia suas boas relações com Teerã, Kirchner ressaltava suas diferenças com o país, chegando a questioná-lo, na ONU, acerca da falta de cooperação das autoridades iranianas em relação às investigações do atentado[132] (KIRCHNER, 2007).

Parte importante das relações com a Venezuela – as questões energéticas e de financiamento externo pela emissão de dívida – estavam ligadas a um conjunto de interesses econômicos. Além disso, Venezuela teve um papel importante em três agendas destacadas para o país: a dívida externa, a crise energética e o crescente protagonismo brasileiro.

Sobre este último aspecto, cabe destacar como a Venezuela foi peça importante para a pressão por parte da Argentina no sentido de barganhar junto ao Brasil uma atuação mais compatível aos interesses de Buenos Aires. Para ambos os governos, a nosso ver, sobressaiu uma dinâmica de funcionalidade mútua e ciente das limitações objetivas que havia ao aprofundamento das relações bilaterais.

As relações com a Venezuela, a despeito de sua prolixidade, concretamente, foram para pouco além de expressões de entusiasmo. Evidência disso está, por exemplo, nas limitações na cooperação em defesa, destacadas no capítulo seguinte. No arco coberto pela pesquisa até então não encontramos elementos que sugiram que as relações argentino-venezuelanas foram muito além da vontade.

As ligações entre os dois países foram amplamente reverberadas, especialmente por setores opositores, em benefício do argumento que teriam sido a marca da sobreposição da ideologia sobre o interesse nacional. Não houve, porém, nenhum esforço concreto dos governos argentinos em aderir à ALBA, por exemplo.

---

[132] Venezuela e Irã estariam, ainda, no centro de outra polêmica. Durante a campanha presidencial de 2007, um empresário venezuelano foi detido no aeroporto de Buenos Aires com uma valise contendo 800.000 dólares, que teriam como destino a campanha de Cristina Kirchner. O dinheiro teria como origem o Irã e faria parte de um acordo secreto para que a Argentina fornecesse expertise em questões nucleares e abrandasse a busca aos acusados iranianos dos atentados de 1992 e 1994. O caso voltaria à tona em 2015, quando da morte de Alberto Nisman. Nisman era o promotor encarregado da causa AMIA e denunciou a presidente Cristina Kirchner e seu chanceler, Héctor Timmerman, de haverem conspirado com o Irã.

Igualmente, conforme se verá no próximo capítulo, as posições defendidas no campo da defesa pela Venezuela em âmbito regional não encontraram respaldo argentino. Efetivamente, o que aparece como dado concreto é uma ampla assonância retórica, de certo conteúdo diversionista, que deu ânimo a projetos baseados em interesses mútuos.

Apesar de frequentes manifestações de apoio a Chávez e à Venezuela, Néstor e Cristina Kirchner foram taxativos em demarcar suas diferenças em relação a Hugo Chávez e seu projeto nacional e regional, como ratifica a declaração de Kirchner ao afirmar que: "cada país tem seu próprio modelo. O governo venezuelano se portou muito bem com a Argentina em reiteradas ocasiões, mas o modelo venezuelano não é o argentino" (KIRCHNER..., 2009).

4.5.2 Política interna por outros meios? A crise das *papeleras* nas relações com o Uruguai.

Em 2003, o governo do Uruguai autorizou a instalação de uma usina de produção de celulose na cidade de Fray Bentos, às margens do rio Uruguai. Em reação a supostos danos que seriam causados pela atividade da usina ao rio, cujas águas são compartilhadas, iniciaram-se diversas manifestações na cidade argentina de Gualeguaychú. Dois anos depois, com a autorização de instalação de uma nova usina, os protestos agudizaram-se, com o bloqueio das pontes que ligam Gualeguaychú a Fray Bentos e Paysandú a Colón.

Estava deflagrada a chamada crise das *papeleras*. A interrupção do tráfego nas pontes intensificou o conflito e, segundo o governo do Uruguai, o país teve, no verão de 2005/2006, expressivas perdas de arrecadação por conta do bloqueio que impediu turistas argentinos de chegarem ao país.

Após uma tentativa fracassada de resolução do problema através dos presidentes Kirchner e Tabaré Vasquez, o caso foi levado ao MERCOSUL. A queixa Uruguai não prosperou no bloco, o que pode ser tomado como evidência de debilidades institucionais para solução de controvérsias. Ilustra, também, certa contradição da política argentina. Naquele momento, o país ocupava a presidência pró-tempore do bloco e, nesta condição, deveria ser o responsável pelo encaminhamento do protesto uruguaio, o que não ocorreu.

Após passar pela OEA, a questão foi levada à Corte Internacional de Justiça. Em 2010, a Corte entendeu que o Uruguai não cooperou com a Argentina, nos marcos do Tratado sobre utilização do Rio Paraguai. Todavia, a sentença destacava que não houve violação da responsabilidade de proteção do meio ambiente, de forma que as fábricas poderiam seguir em funcionamento (INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE, 2010).

Sem embargo, o tema voltaria à baila. Em 2011, já fora do governo, Tabaré Vásquez afirmou que chegou a considerar a hipótese que o conflito terminasse em guerra e transmitiu a preocupação aos comandantes das Forças Armadas nacionais (FERNÁNDEZ, 2011). Em 2013, o governo uruguaio, liderado pelo presidente José "Pepe" Mujica, autorizou o aumento da produção anual de pasta de celulose. Em retaliação, o governo argentinou tornou a levar a questão à Haia e o conflito segue aberto.

O caso das *papeleras* ganhou repercussão internacional e foi o mote de diversas críticas à política externa do governo Nestor Kirchner, e deu especial relevo a um juízo central sobre o tema: a sobreposição de questões internas sobre a política externa.

Carlos Escudé aponta que desde o retorno da democracia ao país, os movimentos sociais estariam desempenhando o papel de árbitros do processo político do país. Assim, ao não confrontar os grupos que bloqueavam a ponte, Kirchner estaria valorizando antes a preservação da governabilidade do que os interesses internacionais do país. Esta é, segundo, Escudé, a morte da política externa: ser refém do jogo político doméstico (ESCUDÉ, 2006).

Na mesma linha, argumentou Felipe de la Balze (2010). Para o economista, as urgências domésticas se impuseram sobre as questões internacionais, de modo que a política externa esteve primordialmente voltada para dentro, "como variável de ajuste para angariar capital político interno" (DE LA BALZE, 2010, p. 123). O autor acrescenta que o estilo pouco cortês de Kirchner, sua postura dura em negociações e pouco atento às liturgias diplomáticas, deixou sequelas sobre a posição internacional do país.

Já Malamud (2011) associa essa primazia do doméstico a uma característica do peronismo. O autor argumenta que, a diferença do Brasil, a liderança política argentina nunca construiu um consenso acerca de suas relações exteriores. Nesse sentido, o único elemento constante das políticas exteriores peronistas teria sido a "subordinação a objetivos domésticos, sejam financeiros ou eleitorais, e a rejeição a um programa ideológico ou definição permanente do interesse nacional. Para a liderança peronista, a

política externa tem sido, apenas, política interna por outros meios" (MALAMUD, 2011, p. 100)

O argumento de que a política externa esteve subordinada à dinâmica de poder interna, por sua vez, a nosso ver, tem algo de substância. A intensa vinculação às agendas domésticas é um aspecto importante do período kirchneristas. Porém, não sendo apanágio exclusivo dele, não nos parece relevante como variável distintiva[133]. Que haja sido aprofundado é um desdobramento previsível para governos que tiveram como exercício diário a construção de legitimidade e que fizeram do confronto sua fonte de energia vital.

Dentro da dinâmica binária entre autonomia e subordinação, que frequentemente é usada como ferramenta analítica para o caso argentino, as posturas autonomistas tentem a ser associadas ao isolamento internacional. Na avaliação de Felipe de la Balze, a política externa estava vivenciando uma crise de isolamento (DE LA BALZE, 2010). Considerando já o primeiro termo de Cristina Fernández, o autor aponta que o saldo da política externa dos dois primeiros governos do kirchnerismo é de isolacionismo e introspecção (DE LA BALZE, 2010).

Objetivamente, existe pouco respaldo para afirmar que a Argentina restou em uma postura de isolamento internacional como fruto da política exterior kirchneristas. O país está presente em todos os espaços que são relevantes para seus interesses. Participa de fóruns multilaterais, ocupou em duas ocasiões uma vaga não permanente no Conselho de Segurança da ONU, desempenhou um papel importante nos processos políticos sul-americanos, é membro ativo do G-20 e das negociações agrícolas na OMC. Que a voz da Argentina seja cada vez menos ouvida em questões importantes da política internacional, como aponta Russell (2014), é algo a ser creditado mais à perda de poder do que a malogro da política externa dos governos Kirchner.

A adoção de uma política de corte mais autonomista, entretanto, levou a um afastamento do país em relação a polos de poder do ocidente, notadamente os Estados Unidos e, em menor grau, da Europa. Deste continente, o esfriamento das relações com Espanha e Itália – países tradicionais no arco das relações exteriores da Argentina – pode ser destacado. Neste sentido, o que os autores chamam de isolacionismo estaria mais bem definido como um afastamento de países e espaços de poder que seriam

[133] Conforme visto no primeiro capítulo, a política externa do governo Menem também tinha um forte viés doméstico, na medida em que as relações com os EUA avalizavam o plano econômico que estava na base de sustentação do poder de Menem.

preferidos em contextos nos quais a política externa estivesse sujeita a um conjunto distinto de interesses.

4.6 Um balanço da política externa sob o signo Kirchner.

A política externa do kirchnerismo foi frequentemente criticada, política e intelectualmente, como um fenômeno contraditório, disperso, sem a existência de um norte ou estratégia definida. Teria sido um exercício de improvisação, de acomodação às conjunturas, e reativo. Todas essas apreciações fotografam espaços da realidade, mas são aspectos que servem mais como descrição do que como análise que demarca especificidades de comportamento. Igualmente, a possível adução de que a política externa foi vazia de significado nos parece incongruente.

Entre os dois governos sobressaem linhas de continuidade que, contudo, não são homogêneas. A continuidade entre os dois governos foi matizada por gradientes de intensidade em relação ao trato das agendas de política externa, gradientes estes que aparecem vinculados à busca por responder com brevidade as mudanças de conjuntura.

Ao longo do capítulo, buscamos sublinhar como a política externa esteve concentrada em obter maior *autonomia* no cenário externo, segundo uma lógica de *pragmatismo* e recorrendo ao *regionalismo* como tática frequente. Nunca é demais lembrar que todos os elementos aventados aqui só são passíveis de separação por uma demanda analítica. Concretamente, estão encadeados e é bastante difícil, quiçá pouco útil, demarcar lindes de início e fim da influência e peso relativo de cada um deles.

Nenhuma dessas lógicas representou uma inovação na forma de conduzir as relações exteriores da Argentina. De fato, esses três aspectos representam mais um resgate de formas já existentes, notadamente associadas ao acervo das experiências autonomistas de política externa associadas ao peronismo. Esse resgate de tradições se ajusta ao interesse dos governos kirchneristas em se mostrar como agentes da recuperação do "verdadeiro" peronismo, que teria sido deturpado pela experiência neoliberal dos anos 1990.

A autonomia se baseou em uma apreciação realista da política internacional, no léxico mais puro do termo. O elemento pragmático se sobressai na maior parte do tempo. Apesar da retórica muitas vezes inflamada, os dois primeiros governos kirchneristas mantiveram uma postura objetiva em relação aos Estados Unidos,

preservando a capacidade de decisão do país sem incorrer em atos de efetiva confrontação com a potência hemisférica.

Mesmo apresentando de forma triunfal a autonomia mantida em relação ao FMI, as ações do país estiveram dirigidas a normalizar sua posição no mercado internacional de créditos e os resultados primários obtidos pelo país foram inclusive superiores aos indicados pelo Fundo como ideais.

A autonomia na política foi encarada pelo governo como condição primaz para o êxito de seu modelo de desenvolvimento econômico baseado em maior ativismo estatal, industrialização e consumo interno. Neste aspecto, é forçoso considerar que o discurso nacionalista, que frisava a condução de um modelo econômico nacional e fincado na produtividade era contradito pelos dados concretos. Os dados sobre a acumulação de capital apontam que, a despeito dos reais esforços do governo em sentido contrário, a presença alóctone nos principais estratos de poder econômico do país cresceu entre 2003 e 2008 (SCHORR; WAINER, 2014, p 112).

A concentração do capital internacional no núcleo mais dinâmico da atividade econômica relaciona-se diretamente com a política. Não está no rol de interesses desses grupos o impulso a políticas que visem atacar de forma consistente a posição periférica e dependente da Argentina. Igualmente, esses setores, na posição de intensos demandantes de divisas, cristalizam a debilidade do capital nacional em relação ao estrangeiro (SCHORR; WAINER, 2014, p 121; SCHORR; ORTIZ, 2007).

Desse modo, estreita-se a margem de ação do governo em relação a posturas mais combativas no cenário externo. Ajustam-se, assim, os marcos gerais de uma posição autonômica que, porém, não terá o verniz da ruptura ou mesmo de afrontosa contestação.

O regionalismo, por seu turno, foi uma dimensão importante e igualmente permeada de contradições. Na maior parte do tempo, o regionalismo tendeu a ser utilizado de forma instrumental, como um solvente destinado a minimizar os efeitos de uma correlação de forças desfavorável à Argentina. Em situações opostas, prevaleceu o meio de ação nacional.

A abordagem direcionada ao MERCOSUL é exemplo disso. As pressões por aprofundar o bloco, que marcaram a primeira quadra do governo Kirchner, contrastam com o tratamento dispensado à questão das *papeleras*, quando o governo argentino tergiversou de início, para posteriormente rechaçar, a solução da controvérsia no âmbito do bloco.

Nessa trama, o papel do Brasil, no arco das relações exteriores, aparece como um dado fundamental para urdir os pontos das questões levantadas ao longo do texto. A Argentina teve frequentemente um comportamento marcado pela busca em reforçar a presença regional do Brasil, contemporizado com uma atuação que visa influenciar tanto quanto possível a forma dessa atuação, sobretudo nos espaços institucionais multilaterais.

Entre as discordâncias públicas e gestos superlativos, existiu um interesse e atuação direcionada ao Brasil como centro da inserção internacional argentina. Parte das inconsistências das relações bilaterais está justamente na dificuldade em equilibrar a demanda pela presença do Brasil como interesse em preservar autonomia.

O interesse de construir uma parceria densa, aprofundando a interdependência nos campos político e econômico, mantém-se ligada a uma inarredável posição de busca por equilíbrio na relação bilateral. A despeito da assimetria cada vez mais acentuada entre os dois países, os governos Kirchner buscaram uma parceria que fosse baseada na construção de consensos e não na imposição por parte do sócio mais poderoso.

As questões sobre as quais efetivamente existe consenso – como as relações com o Brasil, o multilateralismo, a ênfase em interesses econômicos – aparecem como tendências constantes da política externa. Isso não omite o fato de que as tintas carregadas do discurso político argentino, mormente o peronista, por vezes tergiversam do foco principal de suas ações.

Sem embargo, não nos parece de todo válido tomar a política externa dos primeiros oito anos do kirchnerismo como um fenômeno homogêneo. Ao contrário, os elementos apontados nas relações com Brasil e Estados Unidos, sobretudo, denotam que foi havendo um ajuste tático gradativo na forma de perseguir as metas da política externa. A face mais visível dessa correção dar-se-ia com maior claridade na última quadra do governo de Cristina Fernández, através das relações com a China.

Nesses marcos, o que de fato muda é o interesse feito público pela retórica em cada um desses momentos. Na Argentina, a política externa precisa equilibrar-se entre o jogo político interno e a política internacional. Como parte de um processo dos governos – que estão renitentemente se dizendo refundadores do país – imprimir ênfases carregadas aos movimentos que marcam diferenças de posição é uma constante a ser sempre considerada pela análise.

5 A ARGENTINA NA GÊNESE E DESENVOLVIMENTO DO CONSELHO DE DEFESA SUL-AMERICANO.

5.1 Introdução.

Nos capítulos anteriores discutimos as políticas externa e defesa da Argentina em perspectiva histórica, descortinando tendências e cursos de ação renitentes, bem como analisamos tais políticas mais detidamente no intervalo cronológico coberto pelo texto. Este capítulo analisa o percurso da Argentina no processo de construção e desenvolvimentos iniciais do Conselho de Defesa Sul-Americano. Busca-se realizar uma síntese da posição argentina frente à construção desse organismo e o papel desempenhado pelo país em dois momentos: o de sua constituição e nos primeiros desdobramentos após o lançamento oficial do Conselho.

A criação do CDS, porém, não se deu como obra do acaso ou descolada de um contexto mais amplo. Tampouco a posição argentina pode ser compreendida de forma hermética. Durante a primeira década do século XX, a agenda sul-americana esteve permeada por suas visões distintas – do Brasil e da Venezuela – sobre a forma ideal da cooperação em defesa no subcontinente. A dinâmica de relacionamento da Argentina com esses dois países e a posição frente às suas propostas compõem uma parte importante para entender a questão proposta.

Tendo isso em vista, julga-se importante iniciar o capítulo apresentando essas duas visões, contextualizadas nos marcos da relação bilateral em defesa, que tinha a Argentina como um dos vértices. A primeira seção apresenta a visão da Venezuela destacando incongruências medulares entre o que o governo de Caracas trazia para o debate regional e aquilo que é de interesse da Argentina.

Na sequência, a proposta do Brasil é analisada. Aqui, optou-se por apresentar uma análise da evolução da cooperação em defesa entre os dois países, pelo entendimento de que há uma importante relação entre a agenda insuficientemente desenvolvida no âmbito bilateral e a posição tomada em relação ao CDS.

A seção final está voltada a resenhar a posição argentina durante o processo de proposição e constituição do CDS e, em seguida, nos primeiros passos do organismo uma vez criado. Fez-se isto a partir dos seus planos de ação e dos primeiros resultados institucionais do órgão, como o Centro de Estudos Estratégicos para a Defesa. Cabe ressaltar que parte importante deste capítulo foi construída a partir das entrevistas realizadas pelo autor, que, cotejadas com outras fontes primárias – sobretudo documentais – serviram à construção do quadro aqui apresentado.

5.2: De Caracas vem uma provocação: A "OTAN do Sul" e o dilema pretoriano nas relações argentino-venezuelanas.

Durante a primeira década do século XXI, a América do Sul esteve marcada pela convivência de suas agendas regionais impulsionadas por Brasil e Venezuela. Embora a agenda venezuelana tivesse mais voluntarismo do que uma possibilidade real de concreção[134], de alguma maneira, os projetos eram concorrentes. Mesmo diante disso, a intensidade com a qual Hugo Chávez sustentava as pautas, seu engajamento em fazer delas letra viva, a ênfase de sua política externa[135] e o conteúdo de ambas tornavam o tema presente na agenda.

Uma das propostas mais ambiciosas, e controversas, do presidente venezuelano era a construção de uma aliança militar na América do Sul, com vista a ser um bastião de luta contra o imperialismo na região. A primeira proposta de uma aliança militar pela Venezuela se deu ainda em 2000, quando da convocação pelo então presidente brasileiro, Fernando Henrique Cardoso, de uma reunião dos presidentes da América do Sul, ocorrida em Brasília.

Naquela ocasião, Chávez apresentou informalmente aos presidentes da região sua ideia, de pronto rechaçada, de construção de um bloco militar sul-americano[136]. Posteriormente, o presidente Chávez se referiria a este momento nos seguintes termos:

> [...] Eu já cheguei a propor algo dessa natureza [um organismo de segurança coletiva sul-americano]. Se existe a OTAN, a Organização do Tratado do Atlântico Norte, eu disse, por que nós não podemos dar vida à OTAS, a Organização do Tratado do Atlântico Sul? Países como Venezuela, Brasil, Argentina, os países que estão de frente ou de costas conosco para o Oceano Atlântico, têm uma costa grande, a nossa costa atlântica, caribenha. Esses países poderiam formar a OTAS e, mais adiante, uma Organização Militar Sul-Americana. Eu estou de acordo que essa é uma necessidade dentro deste projeto de independência e de soberania (CHÁVEZ *apud* DIETRICH, 2004, p.14).

---

[134] De nosso ponto de vista, há três elementos que inviabilizavam a concretização do projeto venezuelano. O primeiro era a incapacidade pecuniária do governo venezuelano em atuar como força motriz de uma inciativa dessa envergadura. O segundo era a resistência comum aos países sul-americanos em aderir a arranjos institucionais de maior densidade, que geram maior efeito vinculante, e que era demandado pela Venezuela. O terceiro era a forma da relação estabelecida com a hegemonia estadunidense na região, cujo verniz combativo não é abarcado pela maior parte dos países sul-americanos. Uma análise do tema pode ser encontrada em Pedroso (2014).

[135] A ênfase de Hugo Chávez na América do Sul representava uma mudança na tradição da política externa venezuelana, constituída historicamente em torno das relações com o Caribe e os Estados Unidos.

[136] Em 2004, na cidade brasileira de Manaus, Chávez voltou a mencionar a proposta. Finalmente, em 2008, o presidente venezuelano anunciou a criação de uma aliança militar defensiva, paralela à ALBA, entre Venezuela, Cuba, Nicarágua e República Dominicana. Mathias e Pádua (2010) ressaltam que essa aliança reeditava caracteres presentes no Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), esvaziado desde a Guerra das Malvinas (1982), em especial na cláusula que admitia que o ataque a um membro do bloco seria um ataque à aliança como um todo (MATHIAS; PÁDUA, 2010, p. 60).

Este excerto põe em tela um aspecto relevante da proposta chavista. Inicialmente, não se tratava de compor uma aliança militar entre toda a América do Sul, mas sim de sua face atlântica. A ideia era construir um organismo prévio, conformado pelo MERCOSUL acrescido de Venezuela e Cuba, que servisse de base à posterior integração militar da América do Sul. A recepção argentina à proposta, silenciosa, sem criticar nem tampouco endossar, foi consoante com o comportamento adotado por Buenos Aires sempre que a Venezuela se posicionava de forma antitética aos interesses ou visões dos governos argentinos.

Ao país, era atribuído um papel intermediário no esquema estratégico pensado por Chávez. A ideia de velar pela soberania do Atlântico Sul conferia a Argentina uma posição estratégica importante, embora inferior à do Brasil. Segundo o esquema que Hugo Chávez tinha em mente, a marinha argentina seria a "ponta de lança" para a navegação dos rios da Prata e Paraná (DIETRICH, 2004, p.16).

Ele reconhecia, porém, que os temas militares eram extremamente sensíveis no país pelo "terrível impacto das ditaduras militares" (CHÁVEZ *apud* DIETRICH, 2004, p.12), de forma que o receio generalizado, e justificado, da sociedade argentina em relação às Forças Armadas era um óbice que precisaria ser superado[137].

Embora considerasse que a eleição de Nestor Kirchner pudesse facilitar o projeto (DIETRICH, 2004, p.17), que, segundo sua visão, dependia essencialmente de vontade política, o fato é que as relações entre a Venezuela e Argentina, no campo da defesa, progrediram a um ritmo muito mais lento do que os demais aspectos da agenda bilateral. Contrastando com o enorme volume de atas, convênios, acordos e memorandos de entendimento firmados pelos dois países, o campo da defesa rendeu apenas três documentos, dois quais apenas um versava exclusivamente, e de forma mais completa, sobre o tema.

Embora a quantidade, por si só, não contenha um significado intrínseco, a ausência da prolixidade que marcou as relações entre os dois países é um indicativo a se ter em conta. O Memorando assinado criava um Comitê Bilateral de Defesa entre os dois países, visando a coordenação de ações no campo da defesa para fortalecer a cooperação entre os dois países nesse setor (ARGENTINA, 2012a).

---

[137] Chávez chegou a relatar uma visita que fez a Buenos Aires em 1994, pouco após deixar a cadeia depois do golpe frustrado contra Carlos Andrés Perez, em 1992. Um dia, deixando o hotel, ele vestiu uma roupa verde oliva, cor característica do fardamento do exército, tendo recebido uma advertência de seus anfitriões sobre a inconveniência de usar um terno daquele tom para um encontro político na Argentina (DIETRICH, 2004, p.12)

Esse Comitê apresenta uma formatação bastante atípica dentro do que é praxe nos acordos subscritos pela Argentina nessa matéria. Segundo o acordo, o Comitê deveria reunir-se anualmente, intercalando o local entre os dois países, e estaria formado pelos vice-ministros de defesa e representantes dos Estados Maiores Conjuntos e dos Estados Maiores Gerais das Forças Armadas. Trata-se, portanto, de uma instância a ser composta, basicamente por militares[138], o que destoa das delegações quase integralmente civis enviadas pela Argentina para tratar de assuntos de defesa alhures.

Sem embargo, o fato de esse memorando ter sido realizado apenas em 2012, quase dez anos após a posse de Kirchner, indica a dificuldade de se avançar no tema bilateralmente. O retardo no avanço desse tema é sugestivo, visto que, conforme já exposto no capítulo 2, uma das características mais marcantes da política de defesa argentina a partir de 2003 foi a cooperação internacional e a Venezuela foi um destinatário frequente das iniciativas da política exterior do país. O quadro macro, portanto, convergia para uma aproximação que não ocorreu.

O que teria causado esse descompasso entre a defesa e as demais agendas da pauta bilateral? De nosso ponto de vista, o principal entrave ao aprofundamento da cooperação em defesa entre os dois países estava na diferença de papéis das Forças Armadas dentro dos sistemas políticos argentino e venezuelano.

Sob o chavismo, a Venezuela teve modificados, de forma profunda, os marcos legais e doutrinários que regiam as Forças Armadas, inspirada por um pensamento particular sobre a defesa e o papel dos militares na sociedade. A concepção chavista de defesa parte de um revisionismo sobre o papel das Forças Armadas, especialmente nos termos da qualidade de sua relação com a cidadania civil. Nas palavras de Chávez – ele mesmo um militar:

> É necessário revisar o papel dos militares na sociedade; é preciso injetar nas Forças Armadas, com maior vigor, o elemento da transformação social; é necessário que os militares participem dos processos de transformação e outras muitas frentes de batalha [...] A Constituição Bolivariana consagra que a missão das Forças Armadas é a tradicional, garantir a soberania, a segurança e a defesa do país e, por outro lado, é participar ativamente nas tarefas de desenvolvimento nacional (CHÁVEZ, 2004, p.12).

Dentro do projeto chavista, as Forças Armadas abandonariam a característica de braço armado do pacto das elites para fundar uma aliança cívico-militar. Tal concepção faz das Forças Armadas um dispositivo a serviço da emancipação popular, convertendo-

---

[138] O Comitê deveria reunir-se anualmente, intercalando o local entre os dois países, e estaria formado pelos vice-ministros de defesa e representantes dos Estados Maiores Conjuntos e dos Estados Maiores Gerais das Forças Armadas.

se no próprio motor do desenvolvimento dessa sociedade que se pretende fundar (MEJÍAS, 2012).

A partir daí, concebe-se uma doutrina que admite a existência do inimigo dentro das fronteiras nacionais, fato que é expressão do contubérnio entre o imperialismo e as oligarquias rentistas domésticas. O emprego das Forças Armadas internamente é, portanto, não apenas possível, mas eventualmente necessário[139] na luta contra alianças antipopulares formadas pelas oligarquias e conglomerados de mídia, que se encarregam de construir uma narrativa tendenciosa que pende para a desqualificação dos governos (MEJÍAS, 2012; ADRIANZA, 2009; DIETERICH, 2008).

A dimensão normativa oferece um abono a este ponto de vista. Os instrumentos jurídicos que tratam da Defesa, na Venezuela, são a Constituição Nacional (2009), a Lei Orgânica de Segurança Nacional (2002), a Lei Orgânica contra o crime organizado e financiamento do terrorismo (2012), e as Leis Orgânicas das Forças Armadas (2005 e 2011). A Lei de Segurança Nacional se refere não à "defesa nacional", como sói ocorrer, mas sim à "defesa integral" definida como:

> Artigo 5º - um conjunto de sistemas, métodos, medidas, e ações de defesa, qualquer que seja sua natureza ou intensidade, que de forma ativa, formule, coordene, e execute o Estado com a participação das instituições públicas e privadas, pessoas físicas ou jurídicas, nacionais ou estrangeiras, com o objetivo de salvaguardar a independência, a liberdade, a democracia, a soberania, a integridade territorial e o desenvolvimento integral da Nação. (VENEZUELA, 2002, tradução nossa).

A defesa integral corresponde a um modelo de ampla articulação entre diversos setores públicos e privados no sentido de garantir a integridade territorial e a soberania da Venezuela. Já sobre as Forças Armadas, além de atribuições clássicas da caserna, como resistir a um ataque inimigo e proteger o território, recai a responsabilidade por atividades de inteligência, além da atribuição de participar de alianças e coalizões com outras Forças Armadas da América Latina e do Caribe, nos marcos de tratados, convênios e acordos previamente estabelecidos (VENEZUELA, 2011).

O contraste com a Argentina é evidente. De fato, por estarem arrimadas sobre duas concepções antagônicas, as estruturas normativas para a defesa de Argentina e Venezuela são duas antípodas separadas por uma diferença irreconciliável. Ao entender as Forças Armadas e seu papel de forma dissonante, a cooperação entre os dois países

---

[139] Esse elemento era facilitado por um contexto social menos refratário aos militares, já que o país, ao contrário do que foi regra na região, não conviveu com regimes militares desde a metade dos anos 1950.

tinha seu aprofundamento comprometido, fixando-se em uma agenda adstrita às convergências tópicas que há entre Argentina e Venezuela no campo da defesa.

Além disso, os governos Kirchner nunca cogitaram efetivamente a possibilidade de construção de uma aliança militar nos moldes propostos por Chávez. O desenho da proposta era inviável para a Argentina tanto do ponto de vista econômico quanto político, interna e externamente. Do ponto de vista externo, consagrar uma diplomacia que buscou evitar confrontações com os Estados Unidos da América foi uma das marcas dos kirchnerismo, até 2011. Ora, conformar uma aliança militar, cuja proposta emanava do governo mais hostil, retoricamente, ao governo de Washington, além de movimentar os pratos da balança de poder hemisférica, teria um caráter, ainda que involuntário dos outros membros, de aberta confrontação aos EUA.

O elemento interno carrega uma dimensão fulcral. De forma breve, pode-se dizer que o caráter das relações cívico-militares dentro do sistema político dos dois países representou um dilema ao avanço das relações bilaterais no campo da defesa. Foi, também, de certa forma, um óbice ao adensamento em níveis mais profundos da parceria como um todo. Com efeito, parece-nos lícito afirmar que quando Kirchner dizia que o projeto de Chávez não era o seu, grande parte do sentido dessa mensagem repousava na oposição ao pretorianismo[140] que é da essência do chavismo e cuja reverberação regional era igualmente refratada pela Argentina.

5.3: Das limitações na cooperação com o Brasil à proposta do Conselho de Defesa Sul-Americano.

Inicialmente adstrita ao campo da segurança internacional, a cooperação em defesa entre Argentina e Brasil avançou com vagar ao longo dos anos 1990. Um dos aspectos mais sobressalentes dessa cooperação é como, por muito tempo, ela foi efetivamente mais *militar* que em *defesa*, tanto do ponto de vista de sua substância como dos atores envolvidos.

Desde o final da Guerra das Malvinas, desenvolveu-se um intercâmbio importante entre as Forças Armadas dos dois países, mormente entre as marinhas. Em 1987 e 1988, por exemplo, ocorrem simpósios em Buenos Aires e São Paulo, voltados à discussão estratégica a partir da experiência da Guerra das Malvinas (MOREIRA, 2008), e eventos similares seguiriam ocorrendo ao longo dos anos 1990.

---

[140] Termo abundante na literatura de relações civil-militares, diz respeito à presença exacerbada dos militares na política de um país.

Os progressos obtidos pelo intercâmbio entre os militares podem ser computados a dois fatores principais decorrentes da Guerra das Malvinas. No plano político, restou um saldo positivo em termos de imagem deixado pela posição do Brasil em 1982, a tal ponto que Russell e Tokatlian (2003), argumentam que a Guerra das Malvinas foi responsável por encerrar o dilema de segurança entre Argentina e Brasil (RUSSELL; TOKATLIAN, 2003). Já na caserna, o conflito e seu desenrolar abriu uma era de percepções crescentemente favorável às Forças Armadas dos países vizinhos, especialmente de Brasil e Chile (CASTRO, 2010).

Entre os políticos, um marco importante se deu em 1997. Nesta data, através da Ata de Itaipava, firmada por Menem e Cardoso na cidade fluminense, criou-se o Mecanismo de Consulta e Coordenação em defesa e segurança internacional (MCC). Entretanto, o intento ficaria mais no plano das boas ideias. O status obtido pela Argentina como aliado extra-OTAN, e o incômodo brasileiro com a questão, e a costumeira reticência brasileira em incentivar arranjos institucionais vinculantes levou o MCC ficar, objetivamente, sem efeito (FLEMES, 2005; CASTRO, 2010; DIAMINT, 2015b).

Nesse sentido, chama a atenção que, enquanto a cooperação entre os políticos se dava se forma truncada, os militares de ambos os países realizaram reuniões, encontros de discussão, intercâmbio de experiências e exercícios militares conjuntos que mantinham acesa a agenda de cooperação militar (MOREIRA, 2008; CASTRO, 2010). O descompasso entre os políticos e os militares tinha a marca das fricções entre os dois países na segunda metade dos anos 1990 em razão do percurso da política externa argentina e o andamento da questão militar no Brasil[141].

Com a posse de Fernando de La Rúa e a chegada de Ricardo López Murphy ao MD existe um esforço de reativar a cooperação em defesa com o Brasil através de uma dinâmica interministerial. Um primeiro esforço nessa direção é a reunião entre López Murphy e seu par brasileiro, Élcio Álvares – o primeiro encontro entre ministros da defesa da história das relações bilaterais.

A ocasião foi marcada por certa frieza inicial, que mostrava a permanência de resquícios de desconfiança em relação ao tema da aliança com a OTAN, superada pela

[141] As limitações do exercício do mando político por parte das autoridades civis sobre os militares brasileiros era outro aspecto que obstaculizava o avanço do entendimento entre os governos. A expressão mais lapidar desse elemento foi a construção tardia do Ministério da Defesa, ocorrida em 1999, no segundo termo de Fernando Henrique Cardoso. A criação do MD no Brasil, embora não tenha por si só assinalado uma efetiva guinada na condução da defesa no país (WINAND; SAINT-PIERRE, 2010) foi bem acolhida pelas autoridades argentinas. Apesar de ênfases distintas, diferentes atores entrevistados pela pesquisa assinalaram que houve uma virada qualitativa ocorrida a partir da criação do MD brasileiro.

afirmação da delegação argentina de que o mecanismo ficara sem efeito (CASTRO, 2010, p. 120). A aliança extra-OTAN, contudo, não estava completamente sem efeito.

Um relatório de 2003 produzido pelo Departamento de Estado, justificava a continuidade dos programas de auxílio externo para a Argentina, trazendo dados que apontam que a cooperação argentino-estadunidense ainda estava envolvida em parâmetros relacionados à aliança extra-OTAN. Segundo o documento:

> A Argentina foi o maior utilizador na América Latina de Artigos Excedentes de Defesa (EDA) dos EUA. A Argentina será elegível para receber Artigos Excedentes de Defesa (EDA) sob um fundo amparado pelo § 516 do Ato de Assistência Internacional (FAA). *A outorga de EDA para a Argentina continua nossa política de suporte à Argentina como um aliado extra-OTAN,* em um momento em que a austeridade fiscal retrocedeu significativamente o orçamento de defesa argentino. O recebimento de ajuda do fundo EDA auxilia a Argentina a obter equipamentos compatíveis com a OTAN, tais como transporte e equipamentos de comunicação, o que melhora a sua interoperabilidade com as forças da OTAN em operações de paz (UNITES STATES DEPARTAMENT OF STATE, 2003, p. 3, grifos nossos. Tradução nossa.).

Não é possível confirmar se esse fato esteve na consideração das autoridades brasileiras, mas o fato é que poucos passos foram efetivamente dados até o ano seguinte, quando os ministros de Argentina e Brasil firmariam a Declaração de Buenos Aires. Neste documento, havia uma proposta de relançamento dos mecanismos criados em Itaipava para reativar a coordenação política em defesa com o Brasil.

Os termos do documento ratificam que a percepção compartilhada dos dois ministérios era de que Itaipava, ao fim, ficara sem efeito. Sob guarida deste acordo, ocorreu a reunião do Grupo de Trabalho Bilateral em Defesa, em outubro de 2001, mecanismo que segue ativo até hoje.

Na primeira reunião, ocorrida em 26 de outubro de 2001, em Brasília, a delegação argentina apresentou ao Brasil a proposta de criação de um Centro Regional de Estudos Estratégicos. A proposta trazida pela Argentina era algo ambiciosa, tendo em vista estar centrada na ideia de formação de um centro de estudos que uniformizasse visões, planos de ação e estruturasse capacidades operativas conjuntas, no âmbito do MERCOSUL.

A proposta em questão era de criar um organismo de estudos visando a uniformização de visões sobre questões regionais, objetivando, por conseguinte, o desenho de respostas conjuntas a tais problemas. Como objetivo de largo prazo estava a construção de “algo como Estado Maior Conjunto Regional do MERCOSUL” (TELLO, 2015).

A ideia, cabe advertir, não importava em interesse de construção de uma aliança militar, nem tampouco em uma instituição de segurança coletiva, mas sim um organismo de coordenação de políticas e, eventualmente, respostas a questões do âmbito da defesa. Visava, portanto, mais ao planejamento que à operacionalidade. Embora o termo não tenha sido posto à baila, entende-se que os contornos da proposta oferecem estofo suficiente para afirmar que, se houvesse avançado, o centro caminharia para a formação de uma identidade estratégica comum.

A proposta, entretanto, naufragou naquele momento. A delegação brasileira, provavelmente por influência militar, rechaçou a proposta, alegando que o Centro de Estudos Estratégicos da Escola Superior de Guerra poderia cumprir função semelhante. O tema foi igualmente apresentado ao Ministro da Defesa do Uruguai, que reagiu com irritação[142], não dando seguimento à agenda (TELLO, 2015).

As limitações de cooperação com o Brasil permaneceram com a assunção do governo Kirchner. Durante a gestão de José Pampurro, a cooperação em defesa avançou vagarosamente, segundo o ritmo impresso pelo Brasil. As reuniões interministeriais argentino-brasileiro ficaram marcadas mais por declarações de intenção do Brasil do que por passos concretos em direção à construção de respostas políticas aos temas tratados. Diferia, nesse aspecto, do que ocorria com o Chile – país com o qual as agendas de cooperação em defesa avançaram de forma lenta, mas sólida (DIAMINT, 2015b).

A falta de efetivo interesse brasileiro no tema, as dificuldades de comando civil sobre os militares e a resistência a acordos vinculantes são, na visão da entrevistada, os elementos que travavam a cooperação entre os dois países. Todavia, mesmo com este quadro foi possível concretizar a firma do Acordo Macro de Cooperação em Defesa, em novembro de 2005 (ARGENTINA, 2005b). Em 2008, Nilda Garré e Nelson Jobim assinaram um Protocolo adicional ao acordo, voltado à pesquisa, desenvolvimento e produção conjunta de material de defesa (ARGENTINA, 2008i).

Analisando a agenda que, entre idas e vindas, foi sendo construída, duas questões se sobressaem. A primeira é a resiliência de uma postura propositiva por parte da Argentina, matizada pelo que, do ponto de vista de Buenos Aires, é descrito como resistência brasileira ao avançar da cooperação.

---

[142] Diferentes fontes argentinas envolvidas na cooperação em defesa afirmaram ao autor que a postura Uruguai é frequente e motivada por receios gerados pela assimetria de poder e dimensão existente entre a República Oriental e seus países lindeiros.

Outro aspecto que chama a atenção é o alcance geográfico do ativismo argentino em cooperação em defesa. De forma claramente majoritária, Chile e Brasil foram os dois principais vetores da cooperação em defesa pensada pela Argentina, com uma notável escassez de definições sobre a América do Sul. Um reforço dessa interpretação pode ser visto ao repassar alguns elementos já apontados no texto.

A Lei de Reestruturação das Forças Armadas, de 1998, apresentava uma série de elementos a serem revistos nos marcos de uma adequação do aparelho militar às demandas contemporâneas. Naquele momento, a lei apresentava a possibilidade de construção de um sistema de defesa no âmbito do MERCOSUL como uma dessas novas realidades às quais as Forças Armadas deveriam adaptar-se. Textualmente, a lei afirmava que:

> Artigo 7º: os níveis de condução estratégica e de planejamento analisarão, a nível internacional, o provável desenvolvimento de um sistema de defesa no marco do MERCOSUL, para efeito de considerar na reestruturação das Forças Armadas os requerimentos que podem emanar de tais acordos (ARGENTINA, 1998a).

No mesmo ano, o Livro Branco de Defesa Nacional consagrava o entorno sub-regional, definido como o Cone Sul, como sendo a prioridade estratégica da Argentina. Não existe, ao longo de todo o LBDN, nenhum tratamento diferenciado, específico ou pormenorizado, a um espaço estratégico conformado pelos doze países que formam a América do Sul. O termo, aliás, aparece uma única vez em todo o texto (ARGENTINA, 1998b, p.17).

Retomando a Lei de Reestruturação das Forças Armadas, a *Revisión de la Defensa*, do governo De La Rúa, tornava a enfatizar a importância do MERCOSUL no âmbito da defesa. Neste documento, o governo argentino aponta que: “a conformação de capacidades dissuasivas críveis deverá articular-se com a consolidação e aprofundamento da integração sub-regional no âmbito do MERCOSUL” (ARGENTINA, 2001c, p.22).

Outro elemento nessa mesma direção está na já mencionada proposta de criação de um Centro Regional de Estudos Estratégicos, apresentada ao Brasil em 2001. A ideia levada à mesa pela delegação argentina era direcionada, evidentemente, ao Brasil, mas fora pensada para se estender ao MERCOSUL (TELLO, 2015).

Já em 2004, quando José Pampurro busca coordenar posições para a Conferência de Ministros da Defesa, novamente o esforço se dá em âmbito restrito a Brasil e Chile, a partir de um conceito que consagrava a composição ABC, neste caso, em detrimento, por exemplo, do MERCOSUL ou da América do Sul.

Diante desses elementos, sustento que a ideia de articular posições com o conjunto dos doze países da América do Sul, do ponto de vista argentino, foi uma ausente. No tempo que compreende o pós-redemocratização, a cooperação em defesa concebida pelos governos argentinos teve um verniz essencialmente conosurenho, em cujo bojo destaca-se Brasil e Chile como pilares essenciais.

Trata-se de um movimento lógico para um país demandante de um entorno estratégico estável e pacífico, como era, e é, a Argentina. Nesse sentido, a consecução desse interesse passa, naturalmente, por um processo de distensão com os países com os quais se havia mantido, historicamente, as principais hipóteses de conflito. Igualmente, a ampliação desse espaço de estabilidade é certamente funcional ao interesse argentino, mormente tendo em vista as restrições pecuniárias impostas à defesa.

Certamente há que se ressaltar que os governos kirchneristas usaram com relativa frequência a referência à América do Sul como espaço regional estratégico. Porém, ademais de iniciativas pontuais com Venezuela e Bolívia, motivadas pelos problemas energéticos enfrentados pela Argentina, o eixo central das ações concretas do país foi o Cone Sul.

No campo da defesa, ainda que eventualmente tenha se proposto a dilatação do escopo regional, incluindo Uruguai e Paraguai e, raramente, a Bolívia, o esteio dessa cooperação esteve sempre no eixo Santiago – Buenos Aires – Brasília. O Brasil, especificamente, é visto como a força motriz de uma cooperação em defesa mais densa no Cone Sul. Outrossim, o método de ação foi bilateral, eventualmente trilateral. A cooperação com Brasil e Chile não foi buscada pela Argentina através da América do Sul.

5.4 Incerteza e gradualismo na construção do Conselho de Defesa Sul-Americano.

O quadro traçado lança alguma luz sobre a reação inicial do governo argentino à proposta brasileira de construção de um Conselho de Defesa Sul-Americano. Inicialmente aventada por Jobim, de forma breve, em uma reunião com Garré ocorrida em fevereiro de 2008, a ideia tomaria impulso definitivo no mês seguinte.

Em 4 de março de 2008, logo após a tensão diplomática entre Colômbia e Equador[143], o presidente Lula da Silva advogou a necessidade de criação de um

[143] Em 1º de março de 2008, tropas do exército colombiano atacaram um acampamento das FARC com o objetivo de capturar o número dois da organização, Raul Reyes. O imbróglio se deu ao fato de que tal acampamento estava no departamento de Putumayo, no lado equatoriano da fronteira entre os dois países. A ação do exército colombiano se deu sem autorização do governo de quito e desatou uma tensão

organismo, no bojo da UNASUL. O ministro da Defesa brasileiro, Nelson Jobim, descreveria as instruções de Lula da seguinte forma:

> No começo de 2008 recebi do presidente Luís Inácio Lula da Silva a tarefa de iniciar negociações com autoridades governamentais da América do Sul com o objetivo de criar, no âmbito da UNASUL, um fórum que reunisse os titulares das pastas da defesa de todos os países de nossa região. [...] buscava-se estender ao âmbito da defesa os avanços já logrados em outros setores, conseguindo o apoio para uma proposta para criação de um modelo em que prevalecessem as iniciativas de cooperação no campo da defesa, e em que também se fizessem presentes ações que contemplassem incentivos à consolidação de uma base industrial de defesa que satisfizesse as necessidades dos países integrantes. [...] tal empresa foi concebida desde a perspectiva de que a segurança de um país se vê afetada pelo nível de instabilidade em que está situado, neste caso, a América do Sul (JOBIM, *apud* CHILE, 2008, p. 5).

A construção de um consenso sobre o lançamento da proposta se deu através do famoso périplo de Jobim pelas doze capitais da América do Sul. A escala em Buenos Aires ocorreu no dia 13 de maio de 2008, ocasião em que se encontrou com Nilda Garré sem que houvesse uma agenda fechada para o encontro. Jobim, então, apresentou as linhas gerais do CDS (COMINI, 2015). A reação de Garré foi tíbia, o que se pode atribuir à ausência de elementos mais substantivos para analisar a ideia.

A reserva do lado argentino estava fincada, portanto, na falta de exatidão sobre a forma do organismo e suas consequências concretas. Ademais, é importante lembrar que a proposta se deu justo num momento em que tropas do exército e da marinha estavam sendo empregadas no combate ao tráfico de drogas nas favelas do Rio de Janeiro, sob o beneplácito de Jobim.

Nesse sentido, Luís Tibiletti (2014) relata que a ministra Nilda Garré solicitou a ele a reunião de um grupo de especialistas em defesa para ponderar a respeito da formação do CDS. O grupo manifestou-se positivamente à criação do órgão considerando também que havia importantes similitudes entre o corpo básico da ideia do CDS e aquilo que, de diferentes formas, a Argentina vinha propondo ao Brasil no campo da cooperação em defesa há mais de uma década.

Entende-se válido acrescentar o peso de certa memória institucional. A iniciativa de criar um organismo regional para cooperação em defesa ia à contramão da posição defendida pelo Brasil em âmbito conosurenho, prioritário para a Argentina. Era, porém, congruente com o engajamento sul-americano que foi uma das faces da política externa

---

diplomática entre os dois países. O evento foi o momento de oportunidade para o Brasil lançar a ideia do CDS, segundo o argumento de que o evento destacava a necessidade de existência de um organismo regional para tratar de questões dessa monta.

brasileira entre 2003 e 2010, e cujos potenciais efeitos eram, potencialmente, danosos aos interesses argentinos[144].

Apesar da falta de um plano concreto a ser exposto, o fato de a primeira escala de Jobim haver sido em Washington, onde encontrou seu par estadunidense, deixavam claro de antemão que as pretensões do ministro brasileiro iam na contramão do que propunha Hugo Chávez. O próprio Jobim destacaria que "em nenhum momento se considerou a construção de uma aliança militar [...] ou outro tipo de modelo que possa articular ações no plano operacional" (JOBIM, *apud* CHILE, 2008, p. 6).

A viagem de Jobim aos EUA pode ser lida de duas maneiras: ou como busca de aval para sua proposta, ou como demonstração de autonomia – versão sustentada pelo ex-ministro brasileiro. Pouco após a reunião com Robert Gates, Secretário de Defesa dos EUA, Jobim afirmou à imprensa que "O que eu disse ao Gates foi: 'por enquanto, a colaboração que os senhores podem fazer é ficarem distanciados'(BELCHIOR, 2008)". Em relação ao encontro com a Secretária de Estado, Condoleezza Rice, o ministro brasileiro foi igualmente enfático, relatando que:

> Mostrei a ela o que estamos fazendo. Eu evidentemente não estava pedindo licença para ela, mas dando notícias. Deixei muito claro que estamos fazendo isso por uma decisão interna nossa, e que isso é um assunto claramente sul-americano. Eu mostrei que nós temos capacidade de resolver os nossos problemas (JOBIM *apud* PASSOS, 2008).

Uma vez ratificado endosso à proposta de criação do CDS, estabeleceu-se um grupo de trabalho para redigir o estatuto do Conselho, com a organização das atividades sendo assumida pelo Chile. De início, Brasil e Venezuela apresentaram suas visões acerca de como entendiam ser o desenho ideal do órgão. A proposta venezuelana seguia os caracteres já vistos, centrada, portanto, na construção de um organismo de segurança coletiva.

O conteúdo da proposta brasileira estava focado nos seguintes elementos: o explícito rechaço a qualquer formatação que inspirasse confrontação – "deve ficar claro que o CDS não é contra ninguém", dizia Jobim (CHILE, 2008, p.51); o interesse na busca por construir uma base industrial de defesa; reforçar um modelo cívico-militar de subordinação castrense ao poder político e a busca por construção de uma identidade estratégica comum. Igualmente, defendia-se o caráter não vinculante das decisões do CDS (CHILE, 2008, pp.35-36).

---

[144] Sobretudo no que diz respeito a uma potencial ação hegemônica na região. Ver o abordado no capítulo anterior.

Analisando a síntese das atas das reuniões de formação do estatuto, porém, é possível notar uma ausência de atuação propositiva por parte da Argentina nas reuniões iniciais (CHILE, 2008). Comini[145] (2015) caracteriza a postura inicial do país como de "passividade espectadora". Em suas palavras:

> a postura do Estado nacional [argentino] foi de apoio ao modelo brasileiro e refração ao venezuelano. O início das negociações encontraria a delegação nacional seguindo as linhas de uma passividade espectadora que a levava a expressar-se em favor de avançar sobre um esquema que fosse flexível e gradual (COMINI, 2015, pp.124-125).

A incerteza em relação à forma que tomaria o órgão, temperada por certa dose de desconfiança para com as pretensões brasileiras, deu o tom da posição argentina nas reuniões de formação do estatuto. À "passividade expectadora" de que fala o autor caberia acrescentar que se tratou, também, de uma postura progressiva, não linear e reativa. Reagindo aos avanços concretos das reuniões, a Argentina foi conformando uma posição em densidade semelhante à que ia adquirindo o próprio organismo.

O andamento das reuniões expôs ainda divergências entre os ministérios da Defesa e Relações Exteriores. A chancelaria foi inicialmente refratária tanto à proposta brasileira de criação da UNASUL como reagiu com resistência à iniciativa do CDS. Em geral, projetos brasileiros de escopo mais amplo tendem a ser vistos com reservas pela diplomacia argentina, sobretudo pelo seu corpo burocrático, em função do receio que a assimetria de poder entre os dois países gera.

No caso do CDS, a chancelaria divergia do MD no que se refere à composição das delegações junto ao órgão. Para o MRECIC, deveria haver um mecanismo formado pelos ministros da Defesa e Relações Exteriores exercendo a representação nacional, enquanto o MD defendia que coubesse exclusivamente a si a representação (COMINI, 2015, p. 125). O formato definido pelo grupo de trabalho foi o defendido pelo MD argentino, segundo também a posição que também era chancelada pelo Itamaraty.

A ministra Nilda Garré esteve presente em um encontro informal entre as delegações, no contexto da Reunião de Ministros da Defesa das Américas de Bannf, Canadá. No encontro, Garré propôs a criação de um centro de estudos estratégicos, e acertou-se que seria discutida a viabilidade desta de outras iniciativas (CHILE, 2008, p. 42).

As reuniões destinadas a dar forma ao CDS foram marcadas pelo concurso das visões do Brasil e da Venezuela. As duas delegações buscavam dar ao organismo uma

---

[145] A posição do autor é especialmente relevante considerando-se que se trata de um membro da delegação argentina presente a todas as reuniões de formação do estatuto do CDS.

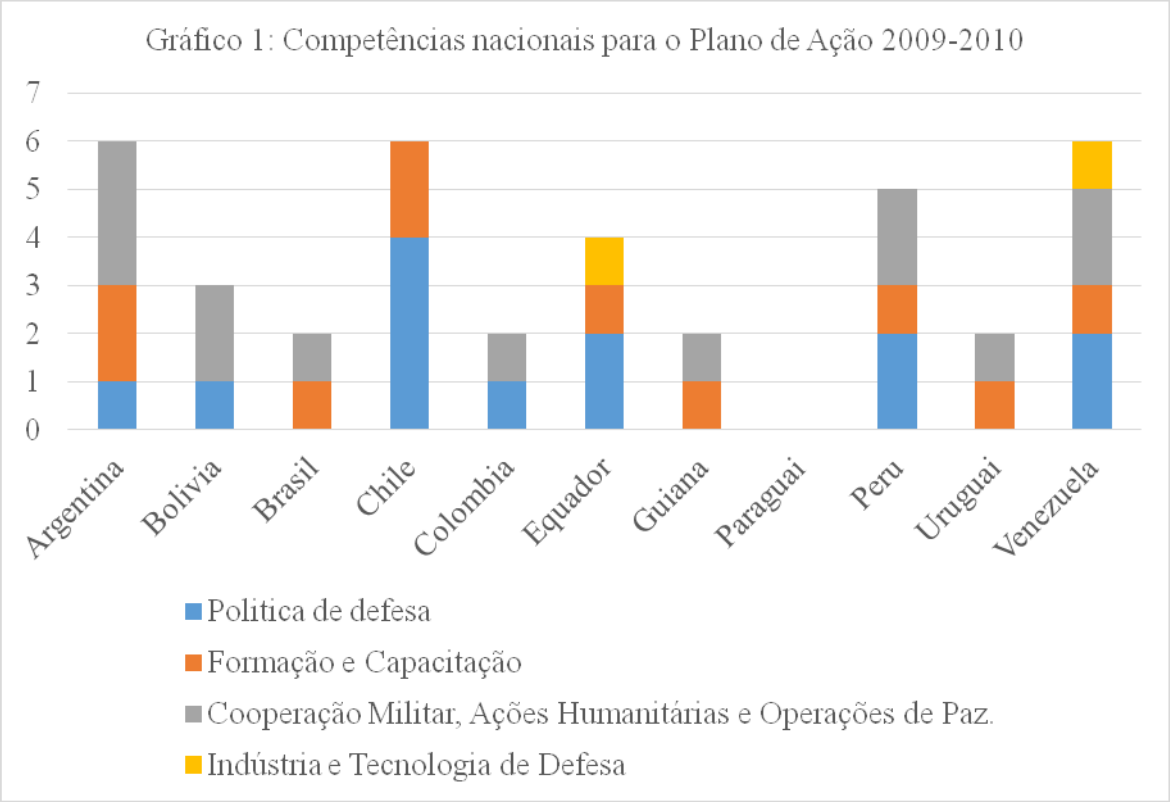
forma mais similar àquela que seria ótima do ponto de vista de seus interesses e agendas. Um exemplo dos impasses decorrentes dessas duas visões pode ser visto em um documento interno do Ministério da Defesa do Brasil, obtido por Teixeira (2013, p. 296). A comunicação relata as dificuldades para a costura de um consenso sobre a descrição de ameaças a ser empregada e sugere que a Venezuela estaria buscando tergiversar do grupo de trabalho para levar o tema à reunião de Chefes de Estado.

Ao fim, estabeleceu-se um consenso medial entre as agendas de cada país. O organismo foi oficialmente lançado em uma reunião ocorrida na cidade baiana de Costa do Sauípe, em 12 de dezembro de 2008. Em janeiro de 2009, os vice-ministros da Defesa reuniram-se em Santiago para acordar o plano de ação para o organismo. Foi definido o escopo dos planos abarcando as seguintes áreas: formação e capacitação, cooperação militar, ações humanitárias e operações de paz, indústria e tecnologia de defesa e política de defesa (CHILE, 2008).

A organização de atividades de elaboração e deliberação sobre cada um desses eixos foi confiada a diferentes países, em conjunto. A definição de atribuições foi realizada seguindo a manifestação de vontade de cada delegação em assumir os diferentes temas em pauta. Nesse sentido, ficou sob responsabilidade argentina a criação do Centro Sul-Americano de Estudos Estratégicos de Defesa (CEEDS).

A criação do CEEDS foi proposta pela delegação argentina através da apresentação de um esboço intitulado *"Proyecto de Constitución del Centro Suramericano de Estudios Estratégicos para la Defensa* (CHILE, 2008, p.47). Com o estabelecimento do Plano de Trabalho para o ano de 2009, definiu-se um prazo de sessenta dias para que a Argentina apresentasse um rascunho do estatuto do órgão. Esta primeira versão de estatuto foi concebida juntamente com o Chile e foi apresentada na II Reunião de Ministros da Defesa do Conselho de Defesa Sul-Americano, realizada em Guayaquil, Equador. Nessa ocasião, o estatuto apresentado pela Argentina foi aprovado (CONSEJO DE DEFENSA SURAMERICANO, 2010).

Além do Centro Sul-Americano de Estudos Estratégicos de Defesa, os temas sob responsabilidade da Argentina, em conjunto com outros país, para o Plano de Ação de 2009, são apresentados no gráfico abaixo.



Fonte: Elaboração própria a partir de dados de CHILE, 2009 e BRASIL, 2010.

A Argentina, juntamente ao Chile e à Venezuela, foi o país que se apresentou para o maior número de temas, seis ao todo. O número de questões nas quais o país se envolveu denota a aquiescência com o desenho assumido pelo CDS e os temas elencados pelo organismo. Dos quatro eixos de ação, o país não se envolveu apenas com a área de Indústria e Tecnologia de Defesa[146]. Destacamos esse elemento como um primeiro indício importante de uma mudança na atuação argentina em direção a uma posição mais ativa no organismo.

As atribuições para as quais a Argentina se voluntariou apresentam uma característica de continuidade tanto temática como de atores envolvidos. Com efeito, a tabela ilustra que os temas abraçados pela Argentina são os mesmos já tratados em mecanismo bilaterais com os mesmos países corresponsáveis no âmbito do CDS. Com a Venezuela, as atribuições conjuntas dizem respeito ao menos polêmico dos temas na relação bilateral no campo da defesa, qual seja o da atuação militar em desastres naturais.

Com efeito, o CEED foi estabelecido em Buenos Aires como um espaço de discussão e formação de pensamento em defesa. Um dado importante do CEED é destacado por José Manuel Ugarte. Segundo o analista, o Centro cumpre um papel

[146] A Argentina entraria neste eixo nos planos de ação subsequentes.

como instância de reforço da subordinação castrense ao mando civil por dedicar-se à construção de um pensamento em defesa que emana dos civis definidos pelo poder político (UGARTE, 2010). Esta análise precisa ser matizada pelo fato de que parte das delegações é composta por militares – o Brasil enviou seu primeiro civil apenas em 2014 – mas o analista acerta ao apontar essa dimensão do ponto de vista argentino.

O CEED dedica-se, sobretudo, à redação de documentos, livros e outros materiais que visam contemplar uma situação da defesa regional. O Centro produziu ainda documentos de diagnóstico e recomendações para a apreciação do CDS. Nesse sentido, um aspecto muito importante a destacar é a convergência entre as recomendações adotadas nesses documentos e as conceituais nacionais que a Argentina possui para a defesa.

Atendendo à solicitação da IV Reunião da Instância Executiva do CDS, o CEED apresentou ao Conselho um documento de análise e recomendação acerca das conceituações de segurança e defesa na região. É possível destacar três grandes linhas de definição para segurança e defesa, cuja distinção está nos papéis destinados aos militares. Numa escala decrescente de restrição na definição de missões para os militares, poderíamos situar a Argentina, o Brasil e a Colômbia como expressões lapidares.

O texto produzido pelo CEED sobre o tema contém um viés claramente direcionado para a visão argentina. O país, ressalte-se, já havia logrado a aquiescência do CDS em deter a prerrogativa de indicar o primeiro diretor do Centro, o licenciado Alberto W. Forti, que havia sido Secretário de Assuntos Internacionais de Defesa durante o período em que Nilda Garré esteve à frente do MD.

No tocante à defesa, o texto recomenda uma separação entre assuntos de defesa e segurança interna, contemplando missões domesticas como subsidiárias das Forças e defendendo a criação de um Conselho de Segurança Pública ou Segurança Interior (CEED, 2011). Tal aporte baseia-se na seguinte concepção de defesa:

> A defesa se constitui como uma função essencial do Estado, vinculada com a proteção e manutenção de sua soberania e integridade de sua população, território e instituições. Dessa sorte, abarca os assuntos de segurança relacionados ao âmbito externo, enquanto entorno estratégico da política exterior dos Estados e se configura como o espaço especifico e exclusivo de organização e uso da força militar do Estado, contra riscos ou ameaças, relativos à sua integridade e existência independente e soberana (CEED, 2011, p. 7).

A visão contida no excerto é amplamente coincidente com os marcos normativos argentinos. A Diretiva de Organização das Forças Armadas, de 2006, aponta a defesa

nacional como “obrigação essencial e indelegável do Estado para preservar os interesses da República” (ARGENTINA, 2006g). Estes interesses são explicitados na Lei de Defesa Nacional, que aponta que a defesa deve velar pela “soberania e independência da Nação argentina, sua integridade territorial e capacidade de autodeterminação; proteger a vida e a liberdade de seus habitantes” (ARGENTINA, 1988).

É pertinente apontar que a definição apresentada é razoavelmente comum entre os Estados. Porém, dada a existência de diferentes concepções sobre o papel dos militares, a recomendação expressa de separação de âmbitos e, portanto, de funções que competem às Forças Armadas, mostra como a Argentina logrou fazer prevalecer sua conceituação própria.

Por fim, importa analisar os efeitos concretos do CDS sobre as práticas dos atores envolvidos em relação aos objetivos propostos. Excede em muito o escopo desse texto avaliar, por exemplo, se se está construindo uma identidade estratégica comum ou alicerçando uma base industrial de defesa de âmbito regional. Entretanto, alguns elementos breves poder ser destacados para oferecer alguma luz.

Destaca-se, por exemplo, que desde a firma do CDS a Argentina celebrou apenas um único acordo multilateral em temática correlata ao órgão. Trata-se de um acordo firmado com o Chile e a ONU sobre temas envolvendo a participação conjunta dos dois países em missões de paz. Bilateralmente, manteve-se o fluxo de construção de acordos na região além de reforçar parceria extrarregionais com a Espanha, África do Sul, Marrocos e Rússia (MINISTÉRIO DE RELACIONES EXTERIORES Y CULTO NACIONAL, 2015). De um total de 17 atos internacionais firmados, 9 foram com países sul-americanos: Brasil, Chile, Uruguai e Venezuela (MINISTÉRIO DE RELAÇÕES EXTERIORES E CULTO NACIONAL, 2015). À exceção da Venezuela, os demais textos destinavam-se majoritariamente à renovação de intenções e continuidade de agendas já existentes.

O que sobressai desses dados é que nos dois primeiros anos de funcionamento do CDS o impacto do organismo sobre a cooperação em defesa envolvendo a Argentina foi baixo. Considerando os atores e as pautas, houve mais continuidade que inovações além da falta de internalização de questões discutidas regionalmente que, de todo modo, não redundaram em decisões concretas por parte do CDS até então. O quadro abaixo aponta as ações levadas a cabo dentro do primeiro Plano de Ação.

QUADRO 1: Ações realizadas no âmbito do Plano de Ação 2009-2010 do CDS.

Eixo	Tema	País (es) corresponsável	Ações realizadas.
Política de Defesa	Transparência de informação e gastos militares.	Chile	Estabelecimento de grupo de trabalho bilateral para construção de proposta de um instrumento com informações dos gastos em defesa.
Cooperação Militar, Ações Humanitárias e Operações de Paz	Planejamento de exercício combinado de resposta a catástrofes naturais.	Bolívia, Guiana, Peru e Venezuela.	Seminário organizado pelo Perus sobre o tema.
Cooperação Militar, Ações Humanitárias e Operações de Paz	Organização de conferência sobre experiências em Operações de Paz.	Uruguai	Realização conjunta de um seminário sobre o tema entre 01 e 03/09/2010.
Cooperação Militar, Ações Humanitárias e Operações de Paz	Intercâmbio de experiências em ações humanitárias para respostas a catástrofes naturais.	Bolívia, Peru e Venezuela.	Inserida no contexto do seminário realizado pelo Peru.
Formação e capacitação	Realizar um Encontro Sul-Americano de Estudos Estratégicos	Brasil e Chile.	Realizado na cidade do Rio de Janeiro, na ESG, entre 10 e 13/11/2009.
Formação e capacitação	Construção e execução de um Centro de Estudos Estratégicos de Defesa e direção de um grupo de trabalho para redação da proposta de estatuto do órgão em 60 dias.	--	A proposta de estatuto foi apresentada e aprovada na II Reunião de Ministros do CDS.

Fonte: Elaboração própria a partir de dados de CHILE, 2009 e BRASIL, 2010.

5.5 É possível liderar pelas ideias? A Argentina no Conselho de Defesa Sul-Americano.

Examinados os temas propostos para o capítulo, esta seção se dedica a abordar uma possibilidade interpretativa adicional que, a nosso ver, encerra um conjunto de significado sobre a adesão argentina ao CDS. Exploramos, aqui, a ideia de que as ações do país junto ao órgão, mormente no âmbito do Centro de Estudos Estratégicos de

Defesa, enquadram-se na busca por exercício de poder em uma agenda de defesa, através do emprego de meios não convencionais, ao que chamamos "liderança normativa".

Em outubro de 2009, pouco menos de um ano depois da constituição formal do CDS, o Ministério da Defesa, em parceria com a Fundação Friedrich Ebert[147], realizou um seminário ao qual foram convidados acadêmicos especialistas em defesa, diplomatas e militares do Brasil, Paraguai, Uruguai e Chile. O objetivo era congregar visões acerca do CDS, recém-constituído, a partir de pontos de vista dos principais países do entorno estratégico argentino.

Neste seminário, duas conclusões produzidas a partir do debate merecem, a nosso ver, ser destacadas. A primeira foi a necessidade de avançar com cautela. A natureza dos temas de defesa, em geral envoltos em segredos e permeados por desconfianças, tende a dar um passo mais moroso a iniciativas dessa monta. Além disso, o fato de haver visões diferentes sobre segurança e defesa tenderia a tornar a formação de consensos bastante complexas (UGARTE, 2010, pp. 8-9).

A segunda conclusão a ser destacada é como os presentes convergiram em apontar o CDS como produto de uma política externa brasileira muito mais propositiva e claramente interessada em granjear para o país maior peso na formação da agenda internacional. Segundo Ugarte (2010, p. 8):

> Ressaltou-se que, em definitivo, a UNASUL e o CDS constituíam expressão dos interesses do Brasil em se converter em um ator global e que, em consequência, não cabia tomar nota desse ponto e decidir se o aceitava o não, isto é, ou desinteressar-se da região e firmar tratados de livre-comércio e de alianças com atores extrarregionais ou *tratar de trabalhar com o Brasil para que cada país possa exercer alguma influência sobre essa política do Brasil, buscando obter frutos dela* (UGARTE, 2010, p.8. Grifos nossos, tradução livre).

O excerto chama a atenção por dois aspectos. Em primeiro lugar está o fato de o assessoramento acadêmico ter sido um traço distintivo e central na gestão da política de defesa sob a administração de Nilda Garré, e a própria confecção do documento de trabalho ter se dado sob a demanda do Ministério. Isto autoriza considerar que o texto foi objeto de consideração por parte da ministra e de seus assessores quando da conformação de uma postura sobre o CDS. Com efeito, Vitelli (2014) aponta o peso que a "comunidade epistêmica" da defesa teve na definição de posições do ministério frente à cooperação em defesa, imprimindo uma visão forjada ao longo de duas décadas.

---

[147] A Fundação Friedrich Ebert foi criada em 1925 e é vinculada ao Partido Socialdemocrata Alemão.

O segundo elemento de relevo diz respeito à assonância entre a posição defendida no texto e a abordagem geral da diplomacia argentina em relação aos temas concernentes ao Brasil. Extrair dividendos das agendas regionais brasileiras, mesmo que estas não tivessem a forma exata das preferencias argentinas, é uma marca das relações bilaterais entre 2003 e 2011.

Considerando o histórico argentino em matéria de cooperação em defesa e as diretrizes que conduziram esse tema durante o período 2003-2011, a adesão argentina ao CDS adquire um verniz de aparente contradição. À luz desses elementos, não era previsível que o país aderisse a um organismo com a forma do CDS. Isto porque, conforme visto, a América do Sul em conjunto nunca foi o destinatário preferencial da cooperação em defesa partindo da Argentina. Mais do que isso, a América do Sul enquanto território, imagem ou horizonte de significado contém um léxico impreciso e excedente para a realidade estratégica da Argentina.

Nesse sentido, a participação, mais que a adesão, da Argentina no CDS evidencia a precisão do diagnóstico feito na citação acima. A adesão, efetivamente, era inescapável porque não havia condições políticas objetivas que respaldassem ou justificassem uma abstenção argentina. A forma de sua atuação no bloco, porém, assume nuances que denotam os interesses concretos do país em relação ao CDS.

Observando como se desempenhou o país no organismo, é bastante evidente como os movimentos argentinos no CDS se deram basicamente em duas frentes: na continuidade de agendas que estavam em andamento e em contribuições baseadas em experiências exitosas e consolidadas, como os Mecanismos de Construção de Confiança Mútua, especialmente no campo de metodologia para cálculo de gastos militares.

Nesta trama, a posição do Brasil no arco dos interesses informa importantes elementos para o tema em discussão. Do ponto de vista argentino é firme a percepção de que o fracasso na construção de um espaço estratégico institucionalizado em âmbito mercosulino se deve à atuação resistente do Brasil (UGARTE, 2010, p. 16; DIAMINT, 2015a).

Essa resistência, por seu turno, vem sendo interpretada justamente em função de uma dualidade característica da política externa do Brasil no sentido de compatibilizar o dilema que há na elocução de uma atuação que busca se legitimar por princípios, e as contingências que o pragmatismo imposto pela natureza de seus interesses impõem[148] (PINHEIRO, 2000).

---

[148] Essa dicotomia gera um ônus sobre a atuação internacional do Brasil, visto que posição por ele aspirada depende de um reconhecimento de países menores da representatividade de seus interesses por

A maneira como isso impacta a posição do Brasil no campo da defesa não difere muito do conjunto das relações regionais. O Brasil resiste em engajar-se no âmbito do Cone Sul porque, para seus objetivos essenciais, é mais conveniente promover concertações em nível regional e não sub-regional; na América do Sul e não no Cone Sul. O país agiria, portanto, segundo uma lógica que instrumentaliza sua posição regional em favor de suas aspirações globais. Dessa maneira, a atuação argentina tende a buscar um equilíbrio entre os ônus e os bônus da política externa do Brasil para a região.

No campo da defesa, porém, os interesses de Argentina e Brasil diferiam mais em escala que em conteúdo durante o período estudado. Ambos pretendiam construir um entorno estratégico estável, minimizando as possibilidades de envolvimento das Forças Armadas em solução de conflitos ao mínimo possível.

No caso argentino, essa demanda estava intrinsecamente ligada à incapacidade crescente do país em responder às ameaças de cariz militar. Os dois países também intentavam envolver a modernização de suas Forças Armadas a um projeto de desenvolvimento nacional mais amplo, de forte conteúdo industrial, ainda que esta meta tenha logrado efeitos bastante diversos nos dois casos.

Além disso, no caso específico do CDS, havia convergência com o Brasil no interesse de construir uma institucionalidade flexível e não vinculante. A forma flexível adquirida pelo CDS é funcional às pretensões argentinas, na medida em que não gera importantes constrangimentos como consequência da não internalização de uma definição ou de vacância em relação a certos temas.

O aspecto essencial de assonância entre Buenos Aires e Brasília estava no reforço à subordinação castrense ao mando civil, conforme reiteradamente apontado pela delegação do Brasil nos umbrais do CDS (CHILE, 2009). De nosso ponto de vista, a possibilidade de consagrar regionalmente um modelo de relação cívico-militar cujo esteio é primazia da subordinação dos militares ao poder civil é uma chave essencial para entender os fundamentos da atuação argentina no Conselho de Defesa Sul-Americano.

---

parte do Brasil, e dos países do norte de perceber o Brasil como um representante e interlocutor com capacidade de moldar comportamentos dos países do sul. Na medida em que são desveladas as inconsistências da diplomacia brasileira, ambas as percepções são enfraquecidas e os espaços de interlocução tendem a ser mais restritos.

Uma importante consequência desse elemento estava em obter respaldo regional à posição do governo argentino em resposta às pressões tanto internas[149] como externas pela revisão das funções militares. Externamente, as pressões vinham, sobretudo, dos Estados Unidos nas Conferências de Ministros da Defesa e o fato de a Argentina ser o país sul-americano com os marcos legais mais rígidos no emprego de Forças Armadas tornavam o país um destinatário frequente de tais pressões[150].

Nestes marcos, um eixo fundamental da política de defesa do país ganhava significado dentro lógica diplomática de manejar a atuação internacional argentina no sentido de granjear maiores fatias de autonomia externa. O êxito do CDS em consagrar para a América do Sul conceitos de defesa e segurança que fossem compatíveis às definições argentinas serviria como respaldo à posição nacional do país de resistir a revisar as atribuições das Forças Armadas.

É a partir desses elementos que aventamos a possibilidade analítica de uso do CDS como plataforma criativa de uma "liderança normativa". Observemos o que aponta Comini (2015):

> Durante as sucessivas negociações, *o Estado argentino foi concebendo o Conselho como um espaço a partir do qual projetaria sua própria concepção sobre Defesa Nacional e, dessa forma, influir sobre a definição de eixos prioritários da agenda regional na matéria*. De alguma forma, *o Conselho passou a ser assumido como uma plataforma para atuar como contrapeso à tendência manifesta em vários países sul-americanos em policializar as Forças Armadas*. E se compreendeu que, no caso de a agenda avançar em direção a essa policialização, [a Argentina] contava com o direito de veto para frear qualquer proposta que fosse nesse sentido (COMINI, 2015, p. 125-126. Grifos nossos. Tradução nossa).

Derghougassian (2012, p. 39) defende que a orientação argentina para a cooperação e integração em defesa "constitui uma prova do abandono das perspectivas passadas fortemente baseadas em considerações de balanço ou projeção de poder". O autor faz referência ao fato de que concepções geopolíticas que orientaram a defesa a partir de hipóteses de conflito com Chile e Brasil deixaram de existir, bem como a busca por projetar poder em termos clássicos.

---

[149] O exemplo mais recente desse fato no campo doméstico se deu durante a campanha eleitoral para as eleições presidenciais de 2014. O candidato do peronismo dissidente do governo, Sergio Massa, defendeu explicitamente o uso do exército no combate ao narcotráfico. As reações foram diversas, indo do apoio ao rechaço. Um grupo de políticos e intelectuais, entre eles a ex-ministra Nilda Garré, chegou a firmar um documento público com uma posição crítica a esse respeito.

[150] Em 2003, a Conferência Especial Sobre Segurança, promovida pela OEA, produziu um documento que reconhecia a multidimensionalidade da segurança. O governo argentino foi signatário do documento, cujo conteúdo é flagrantemente inconstitucional para o país.

O fato de essa assertiva ser respaldada pela observação das ações argentinas, não implica dizer que a Argentina eliminou por completo o interesse de exercer um papel ativo e propositivo na região. O raciocínio segundo o qual é possível aos países periféricos obterem maiores fatias de autonomia sem necessariamente incrementarem os recursos tradicionais – canhões e dinheiro – de poder, na Argentina, remonta a Juan Carlos Puig (1980, p.130-140), intelectual que revisamos no capítulo anterior. O que aponta Puig, cujas ideias reencontraram reverberação política com a condução da diplomacia argentina a partir de 2003, aparece em boa ilustração no caso em tela.

Isto porque a proscrição de uma lógica que relacionava o exercício de maior protagonismo com mudanças a favor do país na balança de poder regional abriu espaço para novas formas de projeção de influência. A esse respeito, a experiência do CDS, mormente do CEED, é bastante informativa.

Ela sugere que a exportação de concepções políticas funcionais aos interesses argentinos é um elemento lido como resposta à demanda por autonomia nas relações externas. Essa abordagem conta com a vantagem adicional de ser exequível sem demandar dispêndio de recursos que o país não possui. Exercer um protagonismo normativo, impulsionando que seus pontos de vista sejam comungados pelo entorno geográfico e estratégico, serve a manter o país como um polo regional importante e lhe granjeia maior respaldo em posições adversas a atores mais poderosos.

Importa considerar ainda como o período prévio à construção do CDS é marcado por um crepúsculo da presença argentina no mapa político regional. Enquanto nos anos 1990 o país era a vitrine das recomendações estadunidenses na região, seu fracasso em seguir essas linhas reverteu essa posição. A Argentina foi preterida pela Colômbia como ponta de lança da projeção estadunidense na América do Sul, o que é apontado por Miranda (2011, p.42) como uma "decisão emblemática porque [os EUA] deixaram considerar a Argentina como potência regional secundária".

Paralelamente, nesse mesmo período, a Argentina esteve imersa em um contexto regional muito particular. De um lado estava o salto da presença brasileira no cenário global. O Brasil passou a ser visto como um sólido poder emergente e desempenhou uma política externa – "ativa e altiva", segundo o chanceler Amorim – que engajou o país em um ativismo internacional inédito. Do outro lado estava a Venezuela de Hugo Chávez, cuja retórica e apoio material fizeram de Caracas um centro de gravitação da esquerda mundial.

É nesse contexto que a possibilidade de exercer protagonismo através da exportação de conceitos ganha factibilidade. Com efeito, a percepção de que a

Argentina busca atuar dessa maneira não é nova, ao menos no círculo político. Tibiletti (2014) recorda uma conversa entre o então Secretário de Estado dos EUA, Colin Powell, e seu par argentino, Rafael Bielsa. Após uma visita a Buenos Aires, Powell viajou a Santiago, em companhia de Bielsa, a quem disse que a Argentina exercia uma "liderança de ideias" (TIBILETI, 2014, p. 15).

Igualmente, cabe lembrar que a proposta do CEED da UNASUL guarda várias linhas de similaridade com àquela feita ao Brasil no início dos anos 2000, bem como o *Revisión de la Defensa,* de 2011, também sublinhava a importância de construção de convergências conceituais e doutrinárias para a orientação estratégica dos países do MERCOSUL (ARGENTINA, 2001c, p. 18)

O significado que se busca encapsular na concepção de "liderança normativa" é o de como a internacionalização de referências conceituais essenciais para o desenho de respostas do Estado podem ser instrumentalizadas em favor de construção de poder e liderança por meios não convencionais, ou "duros". Ter em vista que as ideias não se transfiguram em realidade por um movimento desimpedido, acelerado por uma sorte de poder próprio, mas antes são matizadas pelos interesses (RICUPERO, 2008), é fundamental para bem equacionar o que se propõe aqui como liderança normativa.

Igualmente, importa considerar que liderar através de concepções normativas não corresponde a um cálculo etéreo. Ao contrário, no campo da política, os conceitos possuem uma dimensão normativa que é essencial para o desenho das respostas do Estado às contingências da realidade. "Controle civil" é mais que uma expressão que representa demandas de um sistema político herdeiro de uma história de resistente pretorianismo. É, também, um marco central para delimitação de uma política de defesa, com consequências palpáveis para tudo que dela decorre.

A Argentina é o país sul-americano que foi mais adiante na construção de marcos conceituais no campo da defesa e segurança, como fruto do interesse em não gerar situações que pudessem reeditar sua obscura experiência histórica autoritária. Nesse mesmo sentido, o elemento da subordinação castrense foi vivamente buscado como pedra angular da cooperação em defesa que se buscou construir no Cone Sul desde a redemocratização.

O CDS não é um espaço de debates intelectuais, mas políticos; é o terreno de *pragma* e não da *episteme*. Desse modo, a síntese que emana do intercâmbio de posições não é resultado de uma reflexão que visa aceder ao conhecimento da verdade sobre o real, mas sim fruto do concurso de diferentes visões, e politicamente interessadas, orientadas a responder às demandas práticas.

O uso do CDS como plataforma de projeção das concepções nacionais sobre defesa fortalece a posição regional do país na medida em que o coloca como marco de referência lógico de uma conceituação que se pretende difundir por todo o espaço regional. Além disso, trata-se de conceitos com impacto político concreto, visto que disciplinam a tomada de decisão nos assuntos de defesa.

Que existam importantes e concretos limites aos ganhos e efeitos desse tipo de posição não bastam para invalidá-la, especialmente para um país que – parte de uma bem-sucedida experiência normativo-institucional – tem pouquíssimo a oferecer no campo da defesa.

Finalmente, caberia apontar que, de um ponto de vista macro, parece ter havido, no período estudado, pouca mudança no sentido de construção de uma visão que extrapolasse as definições prévias à criação do bloco e inserisse a América do Sul como espaço de referência do planejamento estratégico argentino. Em vez disso, os primeiros movimentos da Argentina no órgão sinalizam uma permanência de lógica nacional, coerente com uma adesão condicionada à possibilidade de evadir-se de compromissos com o bloco sempre que estes lhes fossem disfuncionais ou se baseassem em visões antitéticas às nacionais.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Volver... con la frente marchita,
Las nieves del tiempo platearon mi sien
Sentir... que es un soplo la vida,
Que veinte años no es nada,
Que febril la mirada, errante en las sombras,
Te busca y te nombra.
Vivir... con el alma aferrada
A un dulce recuerdo
Que lloro otra vez

Volver – Carlos Gardel

Em termos históricos, vinte anos, como diz a letra do tango, não são quase nada. Há vezes, porém, em que intervalos de tempo que, de outro modo seria insignificante, contemplam uma marcha de acontecimentos que imprimem marcas profundas sobre o tecido sócio-político. Este é o caso tanto para a defesa, quanto para a diplomacia argentina.

Neste trabalho, nos ocupamos de buscar entender o significado da adesão argentina ao Conselho de Defesa Sul-Americano e de sua participação nos momentos iniciais do bloco. O argumento que se buscou construir nesse texto é de que o significado da adesão argentina ao CDS pode ser apreendido a partir das demandas geradas pelos interesses e tendências estabelecidos a partir da diplomacia e da defesa, postos em prática segundo lógica própria na qual está arrimada a posição argentina frente ao Brasil.

Tais aspectos, porém, nos parecem mais adequadamente apreendidos se tomarmos em conta não apenas as demandas específicas de uma conjuntura. Como o itinerário apresentado no capítulo um mostrou, mas também cobrando atenção a um conjunto de tendências enraizadas na forma como os governos argentinos conduziram a defesa e a diplomacia.

Apesar de não ser uma questão explicitamente posta pela pesquisa, o recorte conceitual adotado torna inescapável perguntar-se da ocorrência ou não de articulação entre as políticas externa e de defesa. Aqui, há que se fazer uma ressalva para ter em conta que tal articulação pode ser pensada a partir de dois eixos, seja do ponto de vista das metas perseguidas, ou na forma de interlocução burocrática, materializada em ação conjunta e coordenada entre as pastas do Exterior e da Defesa.

A resistência inicial da chancelaria, as divergências entre as duas burocracias acerca da forma do órgão, o notório sobrepeso do Ministério da Defesa no trato da questão são elementos que sugerem cautela para responder afirmativamente à segunda possibilidade. A atuação da Argentina em relação ao CDS e dentro do órgão não parece ser caudatária de uma articulação efetiva, intencional e deliberada entre as duas pastas.

De fato, a pesquisa apontou que o encontro entre diplomacia e defesa no período se deu mais de forma casual que planejada, favorecido pelo reconhecimento da essência internacional da defesa, consubstanciada em marcos legais que proscrevem a associação entre o instrumento da defesa e os assuntos domésticos. Defesa e diplomacia encontraram-se, assim, mais pela contingência dos interesses de turno, inspirada por uma lógica compartilhada e objetivos similares da política, ainda que buscados sob formas díspares, o que autoriza responder afirmativamente à primeira possibilidade.

Sem embargo, existe um conjunto de elementos tanto na diplomacia quanto na defesa que conformam um corpo de significado que dá sentido e coerência à posição argentina em relação ao CDS para as duas faces da política exterior. Parte desses elementos constitui um conjunto de práticas que se enraizaram na Argentina pós-transicional, tanto na diplomacia quanto na defesa, como produto da necessidade de resposta às mudanças ocorridas no país e no mundo.

A construção e consolidação de um modelo de relação civil-militar marcado pelo alijamento das Forças Armadas dos espaços de poder político domésticos corresponde à principal tendência demarcada no âmbito da defesa. Isto não importa dizer que a questão militar foi livre de turbulências; tampouco significa que se havia chegado, em 2003, a um ponto em que as bases de uma política de defesa democrática estavam sobre um arrimo firme o bastante para que se pudesse deixar sua condução a cargo da inércia.

Aqui, ter em vista que o horizonte de significado das ações na gestão Garré estava em garantir a subordinação militar ao poder político como dado irreversível é essencial para apreender a associação entre a lógica da defesa e o CDS. Sob o comando de Nilda Garré houve uma inflexão na política de defesa, marcada pela clara disposição da ministra – no geral uma notável exceção na dirigência política argentina no que toca à propriedade no trato dos assuntos de defesa – em assegurar que as rédeas da política de defesa estivessem nas mãos do poder político.

O resultado do *ativismo institucional* de Garré e sua equipe – com destaque para o amplo número de acadêmicos envolvidos nela – foi um conjunto de definições e construção de padrões normativos que visavam dar operabilidade aos parâmetros legais

já existentes, e definir escopos de competências de forma precisa e condizente com um Estado democrático. Contudo, a transformação de uma política de defesa sob condução civil proclamada para uma efetivamente operativa depende de mais do que vontade ministerial – que certamente não faltou.

Nilda Garré buscou, em síntese, "civilinizar[151]" a política de defesa ou, em outras palavras, pôr em ação um processo de desmilitarização de sua feitura e da burocracia ministerial. Desmilitarizar, aqui, não deve ser compreendido apenas no léxico mais imediato do termo, que sugere se tratar de remover os militares de posições de comando e decisão dentro da burocracia. Esta é, sem dúvida, uma dimensão; mas, nos parece, foi secundária.

Desmilitarizar é mais do que esvaziar espaços de poder castrense, compreendendo uma dimensão que é, em certa medida, cultural. Essas ações se materializam na remoção da estrutura burocrática do Ministério da Defesa dos hábitos, valores e liturgias castrenses que, por vacância de exercício de autoridade, restavam entranhados na pasta[152]. Concomitantemente, buscava- arregimentar para a dirigência civil todo o conjunto de competências relacionado à formulação, desenho, decisão e execução da política de defesa.

Buscava-se, assim, remover o quadro ambíguo ao qual nos remetemos no capítulo 3, composto por uma situação na qual os militares estavam inviabilizados de exercer uma atuação semelhante à passada, mas que tampouco conferia a dirigência civil o controle total dos assuntos de defesa. Desmilitarizar o ministério significava, portanto, fazer da pasta um órgão civil em composição, ação e visão.

Certamente se tratava de uma etapa importante no processo de consolidação da condução política da defesa. Extirpar do *ethos* militar o pendor tutelar e autoritário que caracterizou os militares argentinos na maior parte do século XX, adequando-os ao contexto democrático, foi claramente a opção central do ministério sob Garré. É algo consistente com o quadro de segurança do país e certamente necessário como meio de tornar as Forças Armadas organicamente inseridas na sociedade que devem defender, e da qual estiveram apartadas por um senso de excepcionalidade e pelo contubérnio com setores que, na falta de votos, recorriam aos canhões.

---

[151] Prefere-se o termo "civilinizar" a "civilizar" porque este contém léxico antônimo ao da palavra "bárbaro". Neste caso, "civilinizar" é mais adequado para fazer referência a tornar algo civil e não civilizado.

[152] Aqui, fazemos referência aos valores, cultura organizacional, modos de fazer, maneiras de assimilar e de tomar de decisões, as visões de mundo, enfim, tudo o que demarcava uma cultura militar entranhada no MD.

Entender o controle civil como dimensão essencial da política de defesa argentina, aprofundada no período 2003-2011, implica lançar o primeiro feixe de luz sobre a pergunta que guiou este trabalho. Há que acrescentar, ainda, outra tendência que foi sendo consolidada na Argentina pós-transição: a ênfase na cooperação internacional em defesa.

A cooperação internacional em defesa tornou-se uma prática contínua por exigência das circunstâncias e foi consolidando-se como orientação resistente, mas não imune a variações de intensidade. Em primeiro lugar, tratava-se de desconstruir as rivalidades externas que pudessem justificar a persistência de um aparelho militar fortalecido. Logo, tornou-se também demanda de uma política externa focada em aquisição de credibilidade e de militares ansiosos por manter algum tipo de ação que justificasse sua existência e relevância para o país.

Outro elemento importante que a cooperação internacional em defesa ilustra é a ampla prevalência do reconhecimento do Cone Sul como espaço estratégico primaz da Argentina. Apesar de nos governos Néstor Kirchner e Cristina Fernández ser possível notar uma ampliação no número de sócios internacionais nas iniciativas de cooperação em defesa, o conjunto dos elementos colhidos pela pesquisa aponta com robustez que as principais agendas desenvolvidas neste campo foram aquelas concentradas na porção mais austral da sub-região, mormente com Brasil e Chile.

Às dimensões de controle e cooperação internacional, extraídas da política de defesa, cabe agora urdir com os insumos trazidos da diplomacia. Esta, por sua vez, percorreu um caminho mais sinuoso, embora um exame mais detido aponte menos mudanças do que geralmente é argumentado pela literatura. A esse respeito, o período Menem – indelevelmente marcado pela pecha das “relações carnais” – representa o ápice das guinadas a que a diplomacia esteve sujeita.

Com efeito, buscou-se ressaltar como, sob a bulha, enraizaram-se cursos de ação resistentes que, em vez de alterarem-se com a conjuntura, foram instrumentos para lidar com as mudanças de turno. O imperativo de resposta às contingências econômicas é uma delas. Seja para renegociar a dívida externa, avalizar um plano de recuperação econômica, buscar saídas para uma crise, ou recuperar os escombros da economia nacional, a agenda econômica teve um impacto sobre a política externa que não pode ser minimizado.

Assim, que a recuperação econômica e as questões de financiamento externo hajam tido uma presença constante na agenda diplomática, é um dos elementos que corrobora

que os governos kirchneristas não demarcam a construção de um novo modelo de política externa. Esta, aliás, esteve permeada por uma síntese de tradições que aludem às posições autonomistas e à "terceira via" do primeiro peronismo, como muito bem pontua Alejandro Simonoff (2008; 2009).

Igualmente, foi uma política externa pouco propositiva. As ações internacionais do país estiveram mais voltadas a solucionar questões já postas, como a dívida externa, ou a responder a estímulos da conjuntura – como o reforço da liderança brasileira e seus impactos na região – do que desenhar um novo modelo de inserção internacional ou construir uma agenda propositiva para o país ou a região.

Internamente, a política externa de 2003 a 2011 cumpriu ainda papel de estofar o discurso nacionalista do governo, importante peça de sua construção de poder. Marcada pelo fracasso da política de alinhamento, as relações exteriores argentinas foram conduzidas pelos governos Kirchner sob o forte signo da restauração de um orgulho nacional dilapidado.

Evidentemente, esse discurso esteve tomado de contradições. A informada pertença à América Latina foi cotejada por uma atuação fincada, sobretudo, no Cone Sul, que foi o destinatário dos esforços mais importantes do país no exterior, excetuado o tema da dívida externa. O regionalismo, que foi um recurso importante da política externa, igualmente pareceu subordinado a uma lógica de conveniências que remete mais ao nacional que ao regional.

Dos itens desse conjunto de aspectos constantes, a centralidade do Brasil é o mais sobressalente para este trabalho. A relevância que o país já possuía foi redimensionada após a crise de 2001. Apesar das ambivalências da política externa brasileira em relação à crise argentina – apoiando discursivamente, mas sem envidar esforços concretos – cristalizou-se nas elites argentinas a percepção de que o peso econômico que o Brasil já possuía para o país deveria ser equiparado na dimensão política. Essa nova abordagem vinha na esteira do fracasso da política de relações especiais com os Estados Unidos, francamente exposto pela crise.

Esta experiência, aliás, tem uma dimensão essencial fincada na leitura sobre as assimetrias de poder. A retomada da autonomia como meta – evocando uma tradição política intelectualmente sumarizada em Juan Carlos Puig – traz uma bagagem própria da experiência dos anos 1990. Do período estudado aqui, a concepção de que a subordinação passiva em relações assimétricas é disfuncional foi um elemento permanente da ação diplomática, sobretudo nas relações com o Brasil.

Afinal, se as chances de a Argentina oferecer uma resistência aos EUA que gere ônus a este país estão próximas da nulidade, o mesmo não se dá com o Brasil. A despeito de uma rotunda e crescente assimetria de poder a Argentina segue com capacidade suficiente para pressionar o Brasil por um comportamento mais ajustado às suas demandas.

Nestes marcos, a posição central do Brasil para a inserção internacional argentina foi um elo entre as lógicas de controle e autonomia, descortinando aparentes contradições de posição da Argentina. No caso específico do CDS, tanto a reação à proposta brasileira quanto a posição mantida no processo de formação do bloco ocorrem de forma assonante às tradicionais respostas argentinas ao ativismo regional do Brasil, buscando acomodar a imprescindível presença brasileira na região com a preservação do máximo de autonomia possível.

Assim, destacamos como a proposta foi acolhida com reservas pelo Ministério da Defesa argentino, até que o concurso de visões dentro do órgão convergiu em ressaltar tanto a factibilidade como as potencialidades de um órgão como o CDS para os interesses argentinos em matéria de cooperação internacional em defesa. Esta leitura estava fortemente arrimada nas visões do conjunto de acadêmicos que, naquele momento, assessoravam o ministério.

Uma vez formado o bloco, a atuação argentina esteve pautada tanto no espraiamento de suas concepções sobre defesa nacional e emprego do aparelho militar, como na ênfase sobre agendas que já haviam sido propostas em âmbito conosurenho, infrutíferas pela ausência de apoio brasileiro. A própria forma assumida pelo CDS em muito se assemelha às posições mantidas pela Argentina em relação à cooperação em defesa no Cone Sul.

Além desses fatores centrais, o CDS resulta funcional para a Argentina porque sua institucionalidade flexível não implica em nenhum tipo de compromisso cogente. O CDS assume, então, uma feição de possibilidade de concretude de agendas estancadas com o Brasil e cuja eventual efetivação em âmbito mais dilatado não gera ônus à Argentina, mas, ao contrário, fortalece sua posição regional.

Aqui, adiciona-se um elemento final a essa relação: a possibilidade de exercer um protagonismo que não depende de recursos materiais de poder, mas da capacidade de influência decisiva sobre uma dimensão central do organismo. Apontamos a criação do CEED, nestes marcos, como indício de uma “liderança normativa”, visando formatar o eixo conceitual do bloco de forma assonante às suas próprias.

A projeção de influência através da exportação de conceitos que seriam o arrimo de uma eventual identidade estratégica regional estaria, portanto, como cerne da ideia de "liderança normativa" que buscamos apresentar de forma ainda introdutória. Entendemos que é possível que essa proposta de interpretação pode sugerir certa estranheza, afinal, num organismo de cooperação em defesa, as armas, supostamente, deveriam falar mais alto que as ideias.

Aqui, cabe ter em vista que além de não ser uma aliança militar, o CDS é, basicamente, um espaço de diálogo. Este, por sua vez, está permeado de ideias que não flutuam desimpedidas, mas são expressão dos interesses que cada país defende. Que a Argentina busque espraiar sua visão de relações civil-militares não é indício de alguma superioridade moral, mas de consideração objetiva dos meios de que dispõe para lograr seus objetivos nacionais.

Exercer uma posição de preponderância sobre o conjunto de orientações normativas num organismo cujo objetivo é justamente articular posições políticas pode ser um recurso pouco usual, mas efetivo de poder. Se a cooperação em defesa é, em si, um desafio à anarquia (OLIVEIRA, 2012), outras maneiras de exercício de poder devem ser possíveis, ainda que a novidade das formas não denote ineditismo dos objetivos.

REFERÊNCIAS

ALFONSÍN, Raúl. **Memória Política:** Transición a la democracia y derechos humanos. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2013.

_____. **Discurso à Nação por ocasião do fim do primeiro levante carapintada**. 1987. Disponível em:<https://m.youtube.com/watch?v=D2L0_bZwKJo>Acesso em: 07 dez 2015.

AGÜERO, Felipe. **Soldiers, civilians and democracy:** Post Franco Spain in comparative perspective. Baltimore: John Hopkins University Press, 1995.

ARANTES, Susana. Governo argentino ataca política externa brasileira. **Folha de São Paulo.** 03 maio 2005. Disponível em:< http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0305200502.htm>. Acesso em: 24 jan. 2016.

ARGENTINA. Congreso de la Nación. **Ley 23.554**. Ley de Defensa Nacional. 1988. Disponível em: < http://www.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/20988/texact.htm> Acesso em: 17 nov. 2015.

_____. Congreso de la Nación. **Ley 24.059.** Seguridad Interior. 1992. Disponível em: < http://www.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/458/norma.htm> Acesso em: 17 nov. 2015.

_____. _____. **Ley 24.429.** Servicio Militar Voluntario. 1995. Disponível em: < http://www.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/802/norma.htm> Acesso em: 17 nov. 2015.

_____. _____. **Ley 24.948** Establécense las bases políticas, orgánicas y funcionales fundamentales para su reestructuración. Principios fundamentales. Disposiciones generales para la reestructuración. Disposiciones relativas al personal del equipamiento para la defensa nacional. Financiamiento. Disposiciones transitorias. 1998a. Disponível em: < http://www.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/50000-54999/50229/norma.htm> Acesso em: 17 nov. 2015.

_____. _____. **Ley 25.467 de Ciencia, tecnología e innovación.** 2001a. Disponível em: <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/65000-69999/69045/norma.htm>. Acesso em: 17 nov. 2015.

_____. _____. **Ley 25.520 de Inteligencia Nacional.** 2001b. Disponível em: < http://www.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/70000-74999/70496/texact.htm> Acesso em: 17 nov. 2015.

ARGENTINA. Ministério de Defensa. **Acuerdo marco sobre cooperación en el ámbito de la Defensa entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil**. 2005b Disponível em:< http://tratados.mrecic.gov.ar/tratado_ficha.php?id=7736> Acesso em: 26 dez. 2015.

_____. _____. **Anuário 2005-2006 – Informe de Gestión**. 2006b. Disponível em:< http://www.mindef.gov.ar/publicaciones/pdf/Anuario-2005-2006.pdf>. Acesso em: 19/11/2015.

_____. _____. **Anuário 2007 – Informe de Gestión.** 2007a. Disponível em:< http://www.mindef.gov.ar/publicaciones/pdf/Anuario-2007.pdf>. Acesso em: 19 nov. 2015.

_____. _____. **Anuário 2008 – Informe de Gestión**. Disponível em:< http://www.mindef.gov.ar/publicaciones/pdf/Anuario-2008.pdf>. 2008a. Acesso em: 19 nov. 2015.

_____. _____. **Asociación Latinoamericana de Centros de Entrenamiento para Operaciones de Paz (Alcopaz).** 2008g. Disponível em:< http://www.mindef.gov.ar/mindef_mision_de_paz/pdf/ANEXO-ALCOPAZ.pdf> Acesso em: 10 dez. 2015.

_____. _____. **Declaración Conjunta de los Ministros de Defensa de la República Argentina y de la República Federativa del Brasil convocando al Grupo de Trabajo Bilateral de Defensa Argentino-Brasileño.** 2010c. Disponível em:< http://tratados.mrecic.gov.ar/tratado_ficha.php?id=9836> Acesso em: 20 dez. 2015.

_____. _____. **Informe para la Modernización del Sistema Logístico de Defensa.** 2008f. Disponível em:< http://www.mindef.gov.ar/publicaciones/pdf/Libro-Informe-para-la-Modernizacion-del-Sistema-Logistico-de-la-Defensa.pdf> Acesso em: 19 nov. 2015.

_____. _____. **Libro Blanco de Defensa Nacional 2010**. 2010b. Disponível em:< http://www.ceedcds.org.ar/Srd-LibBL/ARG/Libro_Blanco_Argentina.pdf>. Acesso em: 19 nov. 2015.

_____. _____. **Libro Blanco de Defensa Nacional 2015**. 2015. Disponível em:< http://www.libroblanco.mindef.gov.ar/files/Libro_Blanco2015.pdf>. Acesso em: 19 nov. 2015.

_____. _____. **Libro Blanco de Defensa Nacional**. 1998b. Disponível em:< https://www.google.com.ar/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=5&cad=rja&uact=8&ved=0CDUQFjAEahUKEwiftYuJqp3JAhWCGh4KHfhLBbs&url=https%3A%2F%2Fwww.oas.org%2Fcsh%2Fspanish%2Fdocumentos%2Flibro%2520blanco%2520de%2520defensa.doc&usg=AFQjCNEAoNVQVaATdv5xdYHLSFCHUSHcJw>. Acesso em: 19 nov. 2015.

_____. _____. **Memorándum de Cooperación en Defensa entre el Ministerio de Defensa de la República Argentina y el Ministerio del Poder Popular para la Defensa de la República Bolivariana de Venezuela.** 2012a. Disponível em:< http://tratados.mrecic.gov.ar/tratado_ficha.php?id=10235> Acesso em: 20 dez. 2015.

_____. _____. **Modelo Argentino de Modernización del Sistema de Defensa.** 2009d. Disponível em:< http://www.mindef.gov.ar/publicaciones/pdf/Libro-Modernizacion-del-Sistema-de-Defensa-con-tapas.pdf> Acesso em: 19 nov. 2015.

_____. _____. **Protocolo Complementario al Acuerdo Marco sobre Cooperación en el ámbito de la Defensa entre el Gobierno de la República Argentina y el Gobierno de la República Federativa del Brasil.** 2008h. Disponível em:< http://tratados.mrecic.gov.ar/tratado_ficha.php?id=9181> Acesso em: 20 dez. 2015.

_____. _____. **Resolución 1451/2008.** Sustitúyense los Anexos I y II del Decreto Nº 357/2002, a fin de modificar el Organigrama y los Objetivos en relación con el Ministerio de Defensa y apruébase la estructura organizativa de la mencionada Jurisdicción. 2008c. Disponível em: <http://www.mindef.gov.ar/institucional/marco_legal/decreto-1451-2008.html> Acesso em: 19 nov. 2015.

_____. _____. **Resolución 1691/2006.** Aprueba la Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas. 2006g. Disponível em:

<http://www.mindef.gov.ar/institucional/marco_legal/decreto-1691-2006.html > Acesso em: 19 nov. 2015.

_____. _____. **Resolución 1714/2009.** Apruébase la Directiva de Política de Defensa Nacional. 10/11/2009. 2009a. Disponível em: <http://www.mindef.gov.ar/institucional/marco_legal/decreto-1714-2009.html> Acesso em: 19 nov. 2015.

_____. _____. **Resolución 1770 / 2007.** Apruébase el Programa General de Transferencia a la Administración Nacional de Aviación Civil (ANAC), organismo descentralizado en la órbita de la Secretaría de Transporte del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, conforme se establece en el Decreto Nº 239/2007. Funciones y Facultades de la Administración Nacional de Aviación Civil. 2007f. Disponível em: <http://www.mindef.gov.ar/institucional/marco_legal/decreto-1770-2007.html>. Acesso em: Acesso em: 19 nov. 2015.

_____. _____. **Resolución 1821/2008.** SSC Formación incorporar en planes de estudios Escuela de Suboficiales contenidos en tres grandes ejes EMD 30864/07. 2008d. Disponível em: <http://www.mindef.gov.ar/institucional/marco_legal/resoluciones/r_1821_2007.pdf> Acesso em: 19 nov. 2015.

_____. _____. **Resolución 1840 / 2011**. Transfiérense las funciones de control de la prestación de los servicios de navegación aérea y de coordinación y supervisión del accionar operativo del control aéreo a cargo de la Administración Nacional de Aviación Civil al ámbito de la Fuerza Aérea Argentina. 2011a. Disponível em: <http://www.mindef.gov.ar/institucional/marco_legal/decreto-1840-2011.html> Acesso em: 19 nov. 2015.

_____. _____. **Resolución 232/2006**. SAM Crease grupo de trabajo "Escuela Superior de Guerra Conjunto" EMD 8784/06. 2006c. Disponível em: http://www.mindef.gov.ar/institucional/marco_legal/resoluciones/r_232_2006.pdf Acesso em: 19 nov. 2015.

_____. _____. **Resolución 498/2006.** S. Planeamiento Plan de equipamiento Conjunto para operaciones de la Paz (PECOMP) EMD 13402/06. 2006d. Disponível

em:<http://www.mindef.gov.ar/institucional/marco_legal/resoluciones/r_498_2006.pdf > Acesso em: 19 nov. 2015.

_____. _____. **Resolución 768/2006**. Créase el Consejo Consultivo para la Reforma Educativa de las Fuerzas Armadas en el ámbito de la unidad Ministro de la Defesa. 2006e. Disponível em:<http://www.mindef.gov.ar/institucional/marco_legal/resoluciones/resol%20768%20-%2006.pdf> Acesso em: 19 nov. 2015.

_____. _____. **Resolución 849/2006.** Condiciones y programas de ingreso para las instituciones educativas dependientes de las Fuerzas Armadas. 2006f. Disponível em: <http://www.mindef.gov.ar/institucional/marco_legal/resoluciones/resol%20849%20-%2006.pdf> Acesso em: 19 nov. 2015.

_____. _____. **Resolución 871/2007.** P. Ministra organismos superiores de las FF.AA responsables organismos educativos reforma institucional EMD 19017/07. 2007b. Disponível em: < http://www.mindef.gov.ar/institucional/marco_legal/resoluciones/resol%20871%20-%2007.pdf>. Acesso em: 19 nov. 2015.

_____. _____. **Resolución 872/2007.** P. Ministra incorporar plan de estudios de los Institutos FF.AA las materias detalladas Anexo I EMD 19017/07. 2007c. Disponível em: <http://www.mindef.gov.ar/institucional/marco_legal/resoluciones/resol%20872%20-%2007.pdf>. Acesso em: 19 nov. 2015.

_____. _____. **Resolución 873/2007.** Ministra establecer formato común Programas Institutos militares EMD 19017/07. 2007d. Disponível em: <http://www.mindef.gov.ar/institucional/marco_legal/resoluciones/resol%20873%20-%2007.pdf> Acesso em: 19 nov. 2015.

_____. _____. **Resolución. 1736 / 2009.** Establécese el procedimiento relacionado con la promoción, la permanencia en el grado o en la eliminación de Personal Militar dentro de la categoría de Oficial Superior. 2009b. Disponível em: <http://www.mindef.gov.ar/institucional/marco_legal/decreto-1736-2009.html> Acesso em: Acesso em: 19 nov. 2015.

_____. _____. **Resumen Ejecutivo**: Informe para la Modernización del Sistema Logístico de la Defensa**.** 2008b. Buenos Aires: 2008.

_____. _____. **Resolución 874/2007.** P.Ministra aprobar sistema de información y estadísticas de educación para la defensa EMD 19017/07. 2007e. Disponível em: < http://www.mindef.gov.ar/institucional/marco_legal/resoluciones/resol%20874%20-%2007.pdf>. Acesso em: 19 nov. 2015.

ARGENTINA. Ministerio de Economia y Finanzas Públicas. Oficina Nacional de Presupuesto. **Administración Nacional - Ejecución Año 2003.** Clasificación del Gasto por finalidad-función y naturaleza económica. 2003. Disponível em:< http://www.mecon.gov.ar/onp/html/series/Serie6506.pdf> Acesso em: 19 nov. 2015.

_____. _____. _____. **Administración Nacional - Ejecución Año 2004.** Clasificación del Gasto por finalidad-función y naturaleza económica. 2004. Disponível em:< http://www.mecon.gov.ar/onp/html/series/Serie6506.pdf> Acesso em: 19 nov. 2015.

_____. _____. _____. **Administración Nacional - Ejecución Año 2005.** Clasificación del Gasto por finalidad-función y naturaleza económica. 2005a. Disponível em:< http://www.mecon.gov.ar/onp/html/series/Serie6506.pdf> Acesso em: 19 nov. 2015.

_____. _____. _____. **Administración Nacional - Ejecución Año 2006.** Clasificación del Gasto por finalidad-función y naturaleza económica. 2006h. Disponível em:< http://www.mecon.gov.ar/onp/html/series/Serie6506.pdf> Acesso em: 19 nov. 2015.

_____. _____. _____. **Administración Nacional - Ejecución Año 2007.** Clasificación del Gasto por finalidad-función y naturaleza económica. 2007g. Disponível em:<http://www.mecon.gov.ar/onp/html/series/serie2007.pdf>. Acesso em: 19 nov. 2015.

_____. _____. _____. **Administración Nacional - Ejecución Año 2008.** Clasificación del Gasto por finalidad-función y naturaleza económica. 2008e. Disponível em:< http://www.mecon.gov.ar/onp/html/series/serie2008.pdf> Acesso em: 19 nov. 2015.

_____. _____. _____. **Administración Nacional - Ejecución Año 2009.** Clasificación del Gasto por finalidad-función y naturaleza económica. 2009c**.** Disponível em:< http://www.mecon.gov.ar/onp/html/series/serie2009.pdf> Acesso em: 19 nov. 2015.

_____. _____. _____. **Administración Nacional - Ejecución Año 2010.** Clasificación del Gasto por finalidad-función y naturaleza económica. 2010a. Disponível em:< http://www.mecon.gov.ar/onp/html/series/serie2010.pdf> Acesso em: 19 nov. 2015.

_____. _____. _____. **Administración Nacional - Ejecución Año 2011** Clasificación del Gasto por finalidad-función y naturaleza económica. 2011b. Disponível em:< http://www.mecon.gov.ar/onp/html/series/serie2011.pdf> Acesso em: 19 nov. 2015.

ARGENTINA. Ministerio del Interior. **Elecciones nacionales de 28 de octubre de 2007** – total del país. 2007h. Disponível em:< http://www.elecciones.gov.ar/estadistica/archivos/2007/FORMULAS_PRESIDENCIALES/Resultados_Formulas_Presidenciales%202007_16_Mayo.pdf> Acesso em: 25 jul. 2015.

ARGENTINA. Ministerio de Relaciones Exteriores Comércio Internaciona y Culto Nacional. Ministério de Defensa. **Memorándum de Entendimiento para la creación del Comité Permanente de Coordinación y Cooperación en temas de Seguridad y Defensa entre el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto y el Ministerio de Defensa de la República Argentina y el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Defensa de la República del Perú**. 2006i Disponível em:< http://tratados.mrecic.gov.ar/tratado_ficha.php?id=8594> Acesso em: 10 dez. 2015.

ARGENTINA. Presidencia de la Nación. **Decreto 727/2006.** Reglamentación de la Ley de Defensa Nacional. 2006a. Disponível em: <http://www.mindef.gov.ar/institucional/marco_legal/decreto-727-2006.html> Acesso em: 17 nov. 2015.

_____. _____. **Decreto 1691/2006.** Aprueba la Directiva sobre Oganización y funcionamiento de las Fuerzas Armadas. 2006i. Disponível em:<

http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/120000-124999/122503/norma.htm> Acesso em: 17 nov. 2015.

_____. _____. **Decreto 1736/2009.** Establécese el procedimiento relacionado con la promoción, la permanencia en el grado o en la eliminación de Personal Militar dentro de la categoría de Oficial Superior. Disponível em:< http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/160000-164999/160260/norma.htm >Acesso em: 17 nov. 2015.

ARGENTINA. Ministerio de Salud. **Mortalidad por suicídio em Argentina:** período 1997-2012. 2012b. Disponível em < http://www.msal.gov.ar/saludmental/images/stories/info-equipos/pdf/2014-12-18_mortalidad-por-suicidio-en-argentina-1997-2012.pdf> Acesso em: 18 jun. 2015.

ARON, Raymond. **Paz e Guerra entre as Nações**. Brasília: Editora UnB, 2002.

AYERBE, Luís Fernando. **Neoliberalismo e Política Externa na América Latina:** Uma análise a partir da experiência argentina recente. São Paulo: Editora Unesp, 1998.

_____. **Os Estados Unidos e a América Latina:** A construção da hegemonia. São Paulo: Editora UNESP, 2002.

AYERBE, Luís Fernando (Org). **Novas lideranças políticas e alternativas de governo na América do Sul.** São Paulo: Editora UNESP, 2008.

BARON, Ana. Ahora hay relaciones intensas con los EE UU, dijo el canciller. **Diário Clarín.** 11 fev. 2000. Disponível em< http://edant.clarin.com/diario/2000/02/11/t-01601d.htm> Acesso em: 20 jun. 2015.

BATTAGLINO, Jorge. Política de defensa y política militar durante el kirchnerismo**.** In. MALAMUD, Andrés; DE LUCA, Miguel. **La Política em tempos de los Kirchner.** p. 241-250. Buenos Aires: EUDEBA, 2011.

_____. Auge, caída y retorno de la defensa en Argentina. **Foreign Affairs Latinoamérica**. v.13. n.1 p. 32-39. Ciudad de México: 2013.

_____. The Politics of Defense Revival in Argentina. **Defense & Security Analysis.** v. 29. n.1, p. 3-15. London, 2013.

BEKERMAN, Marta; MONTAGU, Haroldo. Impacto dos Fatores Macro e Microeconômicos nas Relações Comerciais: O Caso da Argentina e do Brasil. **Contexto Internacional**. v. 31, n.1. p. 115-158. Rio de Janeiro: 2009

BELCHIOR, Luisa. Jobim descarta intromissão dos Estados Unidos no Conselho de Defesa Sul-Americano. **Folha de São Paulo**. 20 nov. 2008. Disponível em:< http://m.folha.uol.com.br/poder/2008/11/469906-jobim-descarta-intromissao-dos-estados-unidos-em-conselho-de-defesa-sul-americano.shtml?mobile>. Acesso em: 01 jan. 2016.

BERINSKY, Adam J; KINDER, Donald R. Making Sense of Issues Through Media Frames: Understanding the Kosovo Crisis. **The Journal of Politics.** v. 68, n. 3. p. 640–656. Chicago, 2006

BIELSA dijo que esperan respuestas de Brasil. **Diário La Nación.** 02 de maio de 2005. Disponível em:< http://www.lanacion.com.ar/700855-bielsa-dijo-que-esperan-respuestas-de-brasil> Acesso em 25 fev 2016.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Acompanhamento de Tarefas Conselho de Defesa Sul Americano:** Plano de Ação 2009-2010. 2010. Disponível em:https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwivtOOs7IjKAhUKhpAKHWmVDbMQFggiMAE&url=https%3A%2F%2Fi3gov.planejamento.gov.br%2Fbalanco%2F4%2520-%2520INSERCAO%2520NO%2520CENARIO%2520MUNDIAL%2520E%2520SOBERANIA%2F1%2520-%2520Politica%2520externa%2Fa%2520%2520America%2520do%2520Sul%2520Central%2520e%2520Caribe%2FMD_interface_Anexo_CDS_Acompanhamento%2520tarefas%2520Plano%2520de%2520A%25E7%25E3o%252020092010.doc&usg=AFQjCNGjYHEnTLqMDVXhgaAkbKbEQe45lQ&sig2=bYftUhq9dHxf1_kkB6fWWg Acesso em:: 30/12/2015.

BRICEÑO, José Ruiz. Venezuela y Argentina en la era Chávez y Kirchner: ¿Coincidencia ideológica o pragmatismo? In BOLOGNA, Alfredo Bruno (Org). **La política exterior del gobierno de Cristina Fernández:** apreciaciones promediando su mandato. Rosario: UNR Editora. Editorial de la Universidad Nacional de Rosario, 2010. p. 435-462.

BUSSO, Anabella. Las relaciones argentino-americanas a finales del gobierno Menem y en los inicios de la gestión De La Rúa: entre la continuidad y los condicionantes domésticos. In. BOLOGNA, Alfredo Bruno (Org.) **La política exterior Argentina (1998-2001) – El cambio de gobierno:** ¿Impacto o irrelevancia? Rosário: CERIR, 2001.

CANELO, Paula. 'Un ministerio de tercera línea': Transformaciones en el reclutamiento y las trayectorias de los Ministros de Defensa argentinos. **PolHis**. Ano 5, n. 9, p. 319-329. Buenos Aires: 2012.

CARMO, Márcia. Em campanha, mulher de Kirchner visitará Lula. **BBC Brasil**. 14 set. 2007. Disponível em:< http://www.bbc.com/portuguese/reporterbbc/story/2007/09/070914_kirchner_visitarg.shtml> Acesso em 26 fev. 2016.

CASTAÑEDA, Jorge. Latin America's Left Turn. **Foregin Affairs.** v. 85, n. 3, p. 28-43. Disponível em:< https://www.foreignaffairs.com/articles/south-america/2006-05-01/latin-americas-left-turn> Acesso em 30/01/2016.

CASTRO, Gustavo Fabián. **A cooperação entre Argentina e Brasil no Setor de Defesa:** visão e ação da Argentina: 1983-2008. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa San Tiago Dantas. 181f. São Paulo, 2010.

CAVAROZZI, Marcelo. **Autoritarismo y democracia.** Buenos Aires: EUDEBA, 2002.

CEPAL **Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe – 2003**. Disponível em < http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/959/America_del_Sur_es.pdf?sequence=6> Acesso em: 18 jun. 2015.

_____. **Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe – 2006.** Disponível em < http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/966/Argentina_es.pdf?sequence=18 > Acesso em: 18 jun. 2015.

CENTRO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS DE DEFENSA. **Informe preliminar del CEED al Consejo De Defensa Suramericano acerca de los términos de referencia para los conceptos seguridad y defensa en la región suramericana**. 2012. Disponível em: <http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/09Downloads/INFORME_CONCEPTOS_SEG_DEF.pdf> Acesso em: 30 dez. 2015.

_____. **Plan de Acción 2013**. 2013. Disponível em: < http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/03Planes_de_Trabajo/Plan_de_Trabajo_CEED_2013.pdf> Acesso em: 30/12/2015.

CENTRO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS DE DEFESA. **Relatório final do grupo de trabalho Desenho de uma Metodologia comum de Medição de Gastos de Defesa do Plano de Ação 2010/2011.** 2011. Disponível em:< http://www.ceedcds.org.ar/Portugues/09-Downloads/PORT-Metodologia_Comun.pdf>. Acesso em: 30 dez. 2015

_____. **Plano de Ação 2012.** 2012. Disponível em: <http://www.ceedcds.org.ar/Portugues/09-Downloads/Port-PA/PORT-Plan-de-Accion-2012.pdf> Acesso em: 30 dez. 2015.

_____. **Plano de Ação 2014**. 2014. Disponível em: < http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/03-Planes_de_Trabajo/PLAN-TRABAJO-CEED-2014-ESP.pdf> Acesso em: 30 dez. 2015.

CHÁVEZ, Hugo. Condiciones políticas de la integración militar latinoamericana. In. DIETRICH, Heinz. **La Integración Militar del Bloque Regional de Poder Latinoamericano.** Caracas: Instituto Municipal de Publicaciones Alcaldía de Caracas, 2004. p. 7-27.

CHILE. **Consejo de Defensa Surmaericano:** Crónicas de su gestación. Santiago, 2009.

COLOMBO, Sandra. Cambios y continuidades de la estrategia de integración argentina a partir de la crisis del neoliberalismo: Efectos sobre el MERCOSUR. In. AYERBE, Luís Fernando. **Integração Latino-Americana e Caribenha**. São Paulo: Fundação Memorial da América Latina; Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2007. p. 31-78

COMINI, Nicolás. **El origen del Consejo de Defensa Suramericano:** Modelos en pugna desde una perspectiva argentina. Revista de Estudios en Seguridad Internacional, Madri, Vol. 1, No. 2, pp. 109-135. 2015.

CONSEJO DE DEFENSA SURAMERICANO. Declaración De Guayaquil. 2010. Disponível em:< http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/45857/UNASUR_-_II_Reuni%C3%B3n_Ordinaria_del_Consejo_de_Defensa_Suramericano__3_p._.pdf?sequence=3>. Acesso em: 31 dez. 2015.

CRUZ, Sebastião Velasco. **Trajetória:** Capitalismo neoliberal e reformas nos países da periferia. São Paulo: Editora UNESP: Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas, 2007.

CURIA, Walter. Kirchner em la ESMA: "Em nombre del Estado, vengo a pedir perdón". **Diário Clarín**. 25 mar. 2004. Disponível em:<http://edant.clarin.com/diario/2004/03/25/p-00301.htm >. Acesso em: 17/11/2015.

_____. Argentina, fuera del foco de un funcionario clave de Obama. **Diário Clarín.** 24 jan 2011. Disponível em:< http://www.clarin.com/politica/Argentina-foco-funcionario-clave-Obama_0_415158518.html>. Acesso em: 17 nov. 2015.

CURIA, Eduardo. **El modelo de desarolo em Argentina:** los riesos de uma dinámica pendular. Buenos Aires: Fóndo de Cultura Económica, 2011.

DE LA BALZE, Felipe. **La política exterior de los gobiernos Kirchner (2003-2009).** Estudios internacionales. v. 43.n. 166. p. 121-140. Santiago, 2010.

DESDE EL Gobierno no descartan que el hundimiento del Santísima Trinidad se haya tratado de un sabotaje. **Diario La Nación**. 22 jan. 2013. Disponível em:< http://www.lanacion.com.ar/1548123-desde-el-gobierno-no-descartan-que-el-hundimiento-del-santisima-trinidad-se-haya-tratado-de->. Acesso em: 30/12/2015.

DE VEDIA, Mariano. Polémica por el buque de guerra hundido. **Diario La Nación**. 23 jan. 2013**.** Disponível em:< http://www.lanacion.com.ar/1548206-polemica-por-el-buque-de-guerra-hundido>. Acesso em: 01 jan. 2016.

DIAMINT, Rut. **Sin gloria:** la política de defensa en la Argentina democrática. Buenos Aires: EDUEBA, 2014.

_____. **Entrevista.** Entrevista concedida a Matheus de O. Pereira. Buenos Aires, 2015a.

_____. ¿**Cooperación o competencia?** Políticas exteriores y políticas de defensa. Relaciones Internacionales, Madrid, Número 30, out/2015-jan/2016. 2015b.

DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc (Org.) **Civil-military relations and democracy.** Baltimore: John Hopkins University Press, 1996.

DICEN que no habrá fusión entre Defensa y Seguridad. Diario Clarín. 08 jun. 2002. Disponível em:< http://edant.clarin.com/diario/2002/06/08/p-00901.htm > Acesso em: 25/12/2015.

DISCUTEN el alcance del papel militar. **Diario La Nación**. 04 maio. 2000. Disponível em: <http://www.lanacion.com.ar/15419-discuten-el-alcance-del-papel-militar> Acesso em: 01/01/2016.

DRUETTA Gustavo. Herencia militar y lucha parlamentaria. **Revista Nuevo Proyecto** v. 5. n. 6. Buenos Aires: 1989.

DURA respuesta de Kirchner al enviado de Obama. **La Voz.** 19 dez. 2009. Disponível em:< http://archivo.lavoz.com.ar/09/12/19/secciones/politica/nota.asp?Inicio=21&Pagina=23&nota_id=577263>. Acesso em: 30/12/2015.

ELIMINARÁN el uso de armas en todos dos liceos militares. 02 mar. 2013. **Diario La Nación**. Disponível em: < http://www.lanacion.com.ar/1559568-eliminaran-el-uso-de-armas-en-todos-los-liceos-militares>. Acesso em: 30 dez. 2015.

EN 1992, Cristina impulsaba la privatización de YPF. **Diario La Nación.** 16 abr. 2012. Disponível em:< http://www.lanacion.com.ar/1465511-en-1992-cristina-impulsaba-la-privatizacion-de-ypf> Acesso em: 25/07/2015.

ESCUDÉ, Carlos. **La Argentina**: ¿Paria internacional? Buenos Aires: Editorial Belgrano, 1984.

_____. **Realismo periférico:** fundamentos para la nueva política exterior argentina. Buenos Aires: Planeta, 1992.

_____. **El realismo de los Estados débiles**: La política exterior de primer gobierno Menem frente a la teoría de las relaciones internacionales. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1995.

_____. **Principios de Realismo Periférico:** una teoría argentina y su vigencia ante el ascenso de China. Buenos Aires: Editora Lumière, 2012.

_____. **Entrevista.** Entrevista concedida a Matheus O. Pereira. Buenos Aires, 2015.

ESCUDÉ, Carlos; CISNEROS, Andrés. (Org.) **História de las Relaciones Exteriores Argentinas**. Disponível em**:** <http://www.argentina-rree.com/12/12-01.htm.> Acesso em: 20 fev. 2016.

EE.UU elogió a la Argentina y reafirmó la Alianza Militar. **Diário Clarín.** 22 ago. 1997. Disponível em< http://edant.clarin.com/diario/1997/08/22/t-00601h.htm> Acesso em: 01 jun. 2015.

EULATE, Mariano Pérez. Kirchner apostó a lograr una nueva sintonía con México. **Diario Clarín.** 03 ago. 2007. Disponível em:<edant.clarin.com/diario/2007/08/03/elpais/p-00701.htm> Acesso em 17 fev. 2016.

FERNÁNDEZ, Nelson. Uruguay evaluó una guerra por Botnia. **Diário La Nación**. 1 out. 2011b. Disponível em:< http://www.lanacion.com.ar/1413919-cont-uruguay-evaluo-una-guerra-con-la-argentina-por-las-papeleras> Acesso em: 26 jul. 2015.

FERNÁNDEZ DE KIRCHNER, Cristina. **Asunción de Cristina Fernández de Kirchner**. 10 dez 2007. Disponível em:< http://www.cfkargentina.com/asuncion-de-cristina-kirchner-10-de-diciembre-de-2007/> Acesso em: 25/07/2015.

_____. **Palabras de la presidenta de la Nación, dra. Cristina Fernández de Kirchner durante la XX Cumbre de Jefes de Estado y Gobierno del Grupo de Río, en Santo Domingo**. 2008. Disponível em:http://www.presidencia.gov.ar/discursos/3003. Acesso em: 30 dez. 2015.

_____. **Asunción de Cristina Fernández de Kirchner**. 10 dez. de 2011. Disponível em:< http://www.cfkargentina.com/asuncion-de-cristina-kirchner-10-de-diciembre-de-2011/> Acesso em: 26 jul. 2015.

_____; CLINTON, Hillary. **Conferencia de prensa por ocasión de la visita de sra. Secretaria de Estado de los EE.UU, Hillary Clinton**. Buenos Aires. 2009. Disponível em:< https://www.youtube.com/watch?v=Opy3SPy4wsc> Acesso em: 30dez. 2015.

FERRARI, Andrés; CUNHA, André Moreira. As origens da crise argentina: uma sugestão de interpretação. **Economia e Sociedade**. v. 17, n. 2 (33), p. 47-80. Campinas, 2008.

_____. A Argentina depois da conversibilidade: um caso de novo-desenvolvimentismo? **Revista de Economia Política**. v. 29, n. 1 (113), p. 3-23. São Paulo, 2009.

FERRARI, Andrés. **A economia argentina nos anos noventa:** reformas estruturais e a lei de convertibilidade. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Estadual de Campinas. 155f. Campinas, 2008.

FHC descarta contágio da crise argentina. **O Estado de São Paulo.** 31 dez 2001. Disponível em:< http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,fhc-descarta-contagio-da-crise-argentina,20011231p41980> Acesso em: 01 mar 2016.

FILKINS, Dexter. The death of a prosecutor. **The New Yorker**. 20 jul. 2015. Disponível em:<www.newyorker.com/magazine/2015/07/20/death-of-a-prosecutor> Acesso em: 01 jan. 2016.

FREDERIC, Sabina. **Las trampas del pasado**: Las Fuerzas Armas y su incorporación al Estado democrático en Argentina. Buenos Aires: Fóndo de Cultura Económica, 2013.

FUERTE apoio de Bush a Kirchner. **Diário La Nación**. 2003. Disponível em: <http://www.lanacion.com.ar/513679-fuerte-apoyo-de-bush-a-kirchner>. Acesso em: 20 ago.2015.

GERSCHENSO, Ana. El país se debate entre el Mercosur y los Estados Unidos. **Diário Clarín**. 06 dez. 2000. Disponível em: <http://edant.clarin.com/diario/2000/12/06/e-02401.htm> Acesso em: 23 jun. 2015.

GONZÁLEZ URRUTIA, Edmundo. La incorporación de Venezuela al MERCOSUR: implicaciones políticas en el plano internacional. **Papeles de Trabajo.** Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales. s/v, s/n, p. 2-45. Caracas, 2007.

GÓMEZ MERA, Laura. Explaining Mercosur's Survival: Strategic Sources of Argentine–Brazilian Convergence. **Journal of Latin American Studies**. v. 37, n. 1. p. 109-140. London: 2005.

GRANOVSKY, Martín. Noriega cree que somos el pátio trasero. **Página 12.** 30 jun. 2004. Disponível em:< http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-37439-2004-06-30.html> Acesso em: 22 jul. 2015.

GRUGEL, Jean; RIGGIROZZI, Maria Pia. The Return of the State in Argentina. **International Affairs** (Royal Institute of International Affairs). v. 83, n. 1, p. 87-107. London, 2007.

HAAS, Peter. Epistemic Communities and International Policy Coordination. **International Organization**. v. 46, n. 1, p. 1-35. Cambridge, 1992.

HERZ, Mônica; LAGE, Victor Coutinho. **A atual política Nuclear Brasileira**. BRICS Policy Center. Disponível em: < bricspolicycenter.org/homolog/uploads/trabalhos/.../1387267207.pdf> Acesso em: 25 jul. 2015.

HERZ, Mônica; DAWOOD, Layla; LAGE, Victor Coutinho. **Brazilian nuclear policy**: Asia -Pacific Leadership Network for Nuclear Non-Proliferation and Disarmament. BRIC Policy Center. Policy Brief. n.19. Fevereiro de 2015. Disponível em: < http://www.a-pln.org/sites/default/files/apln-analysis-docs/Policy%20Brief%20No%2019%20-%20Brazilian%20Nuclear%20Policy.pdf> Acesso em: 25 jul. 2015.

HUSER, Herbert. **Argentine civil-military relations**: from Alfonsín to Menem. Washington: Center for Hemispheric Defense Studies; National Defense University Press, 2002.

INSISTEN con que es "viable" unir la Armada y Prefectura. **Diario Clarín**. 25 ago. 2001. Disponível em:< http://edant.clarin.com/diario/2001/08/25/p-02501.htm > Acesso em: 25 dez. 2015.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. **Affaire relative av. des usines de patê Av. papier sur lê fleuve Urugua**y (Argentina c. Uruguay). Disponível em: < http://www.icj-cij.org/docket/files/135/15877.pdf#view=FitH&pagemode=none&search=%22Uruguay v. Argentina%22> Acesso em: 22 nov. 2015.

JAUNARENA, Horacio. **La casa está en orden**: Memória de la Transición. Buenos Aires: Taeda, 2012.

_____. **La Argentina Estructural:** Defensa Nacional. Buenos Aires: Editorial del Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2015a.

_____. **Entrevista.** Entrevista concedida a Matheus de O. Pereira. Buenos Aires, 2015b.

JIMÉNEZ, Diego Miguel. La política exterior de Raúl Alfonsín (1983-1989): un balance aproximativo. **Temas de historia argentina y americana**. v. 17, s/n. p. 99-121. Disponível em:<http://bibliotecadigital.uca.edu.ar/repositorio/revistas/la-politica-exterior-raul-alfonsin.pdf> Acesso em: 22 jul. 2015.

KIRCHNER, Néstor. **Discurso de Néstor Carlos Kirchner ante la Asamblea Legislativa al asumir como presidente de la Nación en 2003.** 2003. Disponível em: <http://archivohistorico.educ.ar/sites/default/files/x_04.pdf> Acesso em: 31 maio 2015.

_____. **Palabras del Presidente Néstor Kirchner en la firma del convenio de la creación del Museo de la Memoria y para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos**. 2004. Disponível em: < http://www.cfkargentina.com/museo-de-la-memoria-nestor-kirchner-en-la-esma/> Acesso em: 07 dez. 2015.

_____. **Palabras del Presidente Néstor Kirchner en la IV Cumbre de las Américas en el Auditorio del Hotel Provincial, Mar del Plata, 4 de noviembre de 2005.** Disponível em: < http://www.cfkargentina.com/nestor-kirchner-en-la-iv-cumbre-de-las-americas-en-mar-del-plata/ > Acesso em: 07 dez. 2015.

_____. **Discurso de Néstor Kirchner à Praça de Maio**. 2006a. Disponível em: < http://www.rodolfowalsh.org/spip.php?article1939>. Acesso em: 31 dez. 2015.

_____. **Discurso del Presidente Néstor Kirchner en el día del Ejército**. 30 de maio de 2006b. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=nSIcGUwmQDA> Acesso em: 07 dez. 2015.

KIRCHNER se diferencia de Chávez: Cada país tem seu próprio modelo. **Diário Clarín**. 08 jun. 2009. Disponível em:< http://edant.clarin.com/diario/2009/06/08/um/m-01935199.htm> Acesso em: 17 nov. 2015.

KERVÉGAN, Jean-François. **Hegel e Carl Schimitt:** o político entre a especulação e a positividade. Barueri: Malone, 2006.

KOLLMANN, Raúl. El balance de uma década. **Página 12**. 19 maio 2013. Disponível em< http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-220365-2013-05-19.html> Acesso em: 17 nov. 2015.

LANZARO, Jorge. Gobiernos de izquierda en América Latina: entre el populismo y la social democracia – Una tipología para avanzar en el análisis comparado. **Observatório Político SulAmericano** – Análise de Conjuntura OPSA, n. 12, p. 1-23. Rio de Janeiro, 2007.

LESSA, Antonio Carlos. Brazil's strategic partnerships: an assessment of the Lula era. **Revista Brasileira de Política Internacional**. v. 53, núm. especial, p. 115-131. Brasília, 2010.

LAVAGNA, Roberto. **O desafio da vontade:** treze meses cruciais na história argentina. São Paulo: Editora 34, 2013.

LIMA, Raphael Camargo. **A articulação entre política externa e política de defesa no Brasil**: uma Grande Estratégia inconclusa. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – UNESP/UNICAMP/PUC-SP. 267f. São Paulo, 2015.

LÓPEZ Ernesto. **Ni la ceniza ni la gloria**: actores, sistema político y cuestión militar en los años de Alfonsín. Quilmes: Universidad Nacional de Quilmes, 1994.

LÓPEZ, Ernesto; PION-BERLIN, David. **Democracia y cuestión militar**. Quilmes: Editorial Universidad Nacional de Quilmes, 1996.

LULA deseja boa sorte a Kirchner, mas não dá apoio explícito. **BBC Brasil.** 08 maio 2003. Disponível em:< http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2003/030508_kirchnerdtl.shtml> 2003. Acesso em: 19 nov. 2015.

MALAMUD, André. Argentine foreign policy under the Kirchners**:** Ideological, pragmatical or simply Peronist? In. GARDINI, Gian; LAMNERT, Peter. **Latin American Foreign Policies:** Between ideology and pragmatism. New York: Palgrave Macmillan Editor, 2011.

MARTÍN Balza: es bienvenido un diálogo serio con Gran Bretaña sobre las Malvinas. **Portal Infobae**. 26 jan. 2016. Disponível em: <http://www.infobae.com/2016/01/26/1785696-martin-balza-bienvenido-un-dialogo-serio-gran-bretana-malvinas>. Acesso em: 26 jan. 2016.

MATHIAS, Suzeley Kalil; PÁDUA, Adriana Suzart. Por uma política de defensa común latino-americana: la propuesta venezolana. **Ícono Revista de Ciencias Sociales**. s/v. n. 38. p. 55-65. Quito, 2010.

MEDEIROS FILHO, Oscar. Conselho de Defesa Sulamericano: origens, demandas e propósitos. *Paper* apresentado ao **3º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos de Defesa (ABED)**. Londrina, 2009.

MEJÍAS, Sonia Alda. El ALBA y su propuesta de integracción militar. In. MEJÍAS, Sonia Alda; SAINT-PIERRE, Héctor. **Gobernabilidad y democracia:** Defensa y transiciones de Brasil y España. p. 243-278. Santiago: RIL editores, 2012.

MÍGUEZ, María Cecilia**. Los Partidos Políticos y la Política Exterior Argentina.** Buenos Aires: Ariel, 2013.

MIRANDA, Roberto. Cambios en la política latinoamericana: La nueva realidad de Argentina. **Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad**. v. 18 n. 51. p. 41-72. Guadalajara, 2011.

MORAES, Rodrigo Fracalossi. A indústria de defesa na Argentina. **Boletim de Economia e Política Internacional**. IPEA. s/v. n.6. p. 49-61. Brasilia: 2011.

MORENO, Evelyn. La propuesta de Venezuela para UNASUR: el imaginario militarista bolivariano en la región. **Revista Brasileira de Estudos de Defesa.** v. 1, n.1, p. 84-96. Porto Alegre, 2014.

MORGENTHAU, Hans. **A Política entre as Nações:** a luta pelo poder e pela paz. Brasília; São Paulo: Editora UnB; Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2003.

O'DONNELL, Guillermo. Modernización y golpes militares Teoría, comparación y el caso argentino. **Desarrollo Económico**. v. 12, n. 47. p. 519-566. Buenos Aires, 1972.

_____. Estado y alianzas en la Argentina: 1956-1976. **Desarrollo Económico**. v. 16, n. 64, p. 523-554. Buenos Aires, 1977.

OLIVEIRA, Ana Paula Lage. **A segurança através do espelho convexo das Américas**: percepções, imagens e interesses na conformação de uma identidade sul-americana. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – UNESP/UNICAMP/PUC-SP. 150f. São Paulo, 2012.

ONUKI, Janina. **As mudanças da Política Externa Argentina no governo Menem (1989-1999)**. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo. 162f. São Paulo, 2002.

PÁDUA, Adriana Suzart. **ALBA-TCP**: uma cultura de integração regional alternativa para a América Latina? Dissertação (Mestrado em História e Cultura Política) – Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho". 207f. Franca, 2012.

PANIZZA, Francisco. La Marea Rosa. Análise de Conjuntura - **Observatório Político Sul-Americano.** n.8, p. 1-16. Rio de Janeiro, 2006.

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

_____ Ideas, ideologías y política exterior en Argentina. DEP: **Diplomacia, Estrategia y Política.** Brasília: Projeto Raúl Prebisch, 2007. p .5-26

PASSOS, José. Jobim: ajuda dos EUA é se manterem distante. **O Globo**. 22 mar. 2008. Disponível em:< http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/415013> Acesso em: 31 dez. 2015.

PATRIOTA, Antonio; TIMMERMAN, Héctor. Brasil e Argentina, cooperação nuclear. **O Estado de São Paulo**. Disponível em: < http://opiniao.estadao.com.br/noticias/geral,brasil-e-argentina-cooperacao-nuclear-imp-,741243> Acesso em: 26 dez. 2015.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. A Política Externa do Brasil no Século XXI: Os Eixos Combinados de Cooperação Horizontal e Vertical. **Revista Brasileira de Política Internacional.** v. 51 n.2. p. 136-153. Brasília, 2008.

PHILLIPS, Lauren M. The politics of joint sovereign borrowing:
The Venezuelan/Argentine Bono del Sur. **Review of International Political Economy**. v. 20, n. 3, p. 576-604. London: 2013.

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. Rio de Janeiro, 2000.

PISANI, Silvia. Choque con EE.UU. por el avión demorado en Ezeiza. **Diário La Nación**. 14 fev. 2011. Disponível em:< http://www.lanacion.com.ar/1349872-choque-con-eeuu-por-el-avion-demorado-en-ezeiza>. Acesso em: 30 dez. 2015.

POR la crisis, en noviembre la recaudación creció sólo 17,6%. **Diário La Nación.** 04 dez 2008. Disponível em:< http://www.lanacion.com.ar/1077208-por-la-crisis-en-noviembre-la-recaudacion-crecio-solo-176> Acesso em 01 mar. 2016.

PROCESADO el general Bendini pidió el pase a retiro. **Diario Perfil.** 18 set. 2008. Disponível em: <http://www.perfil.com/politica/Procesado-el-general-Bendini-pidio-el-pase-a-retiro-20080918-0052.html>. Acesso em: 17 nov. 2015

PUIG, Juan Carlos. Integración y Autonomía en América Latina en las postrimerías siglo XX In: **Integración Latinoamericana**, v.11, n. 109. 1986. Instituto de Integración Latinoamericana. Disponível em:<http://www.iadb.org/intal/intalcdi/integracion_latinoamericana/documentos/109-Catedra_intal.pdf >. Acesso em: 01 jan. 2016.

_____. **Doctrinas internacionales y Autonomía Latinoamericana.** Caracas: Instituto de Altos Estudios de América Latina, Universidad Simón Bolívar, 1980.

_____ **Integración latino-americana y régimen internacional**. Caracas: Universidad Simón Bolívar, 1987.

QUIERE redefinir el papel de las Fuerzas Armadas. **Diario La Nación**. 2002. Disponível em:<http://www.lanacion.com.ar/366330-quiere-redefinir-el-papel-de-las-fuerzas-armadas> Acesso em: 01 jan. 2016.

RAPOPORT, Mario. Argentina: economia e política internacional – os processos históricos. In. CARDIM, Carlos Henrique. **Diplomacia, Estratégia e Política/Projeto Raúl Prebisch** no. 10 (outubro/dezembro 2009). Brasília: Projeto Raúl Prebisch, 2009. p. 27-51.

RED LATINOAMERICANA DE SEGURIDAD Y DEFENSA. **Consenso de Buenos Aires.** 16 de outubro de 2003. Disponível em< http://www.resdal.org/ultimos-documentos/consenso-bsas.html> Acesso em: 24 jul. 2015.

RICUPERO, Bernardo. **Da formação à forma**: ainda as "idéias fora do lugar". Lua Nova. v. n. 73. p. 59-69 São Paulo, 2008.

RODRÍGUEZ, Rubén Paredes. Argentina: la gran equilibrista en los temas vinculados a medio oriente - Una región lejana y sensible en la política Exterior. In. BOLOGNA, Alfredo Bruno (Org). **La política exterior del gobierno de Cristina Fernández:** apreciaciones promediando su mandato. p. 183-216. Rosario: UNR Editora. Editorial de la Universidad Nacional de Rosario, 2010.

ROMERO, José Luis. **Las ideas políticas en Argentina.** Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2010.

ROUQUIÉ, Alain. **O Estado Militar na América Latina**. São Paulo: Editora Alfa-Ômega, 1984.

_____. **Autoritarismos y democracia**: Estudios de política argentina. Buenos Aires: EDICIAL, 1994.

SCHIMIDT, Walter. Duhalde: De La Rúa ni sabe bien lo que pasó. **Diario Perfil**. 16 dez. 2006. Disponível em: <http://www.perfil.com/politica/Duhalde-De-la-Rua-ni-sabe-bien-lo-que-paso-20061216-0027.html>. Acesso em: 01 jan. 2016.

RUSSELL, Roberto e TOKATLIAN, Juan Gabriel. De la autonomía antagónica a la autonomía relacional: una mirada teórica desde el Cono Sur. **Perfiles Latinoamericanos**. s/v. n. 21. p. 159-194. Ciudad del México, 2003.

_____. **El lugar de Brasil en la política exterior argentina.** Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2003.

_____. A crise na Argentina e as relações com o Brasil e os Estados Unidos: continuidade e mudança nas relações triangulares. **Contexto Internacional** v. 26, n. 1. p. 107-148. Rio de Janeiro, 2004.

_____. Percepciones argentinas de Brasil: ambivalencias y expectativas. In. **Plataforma Democrática.** Working Paper n. 19. Disponível em:< http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/18027.pdf> Acesso em 10 jan. 2016.

_____. Contemporary Argentina and the Rise of Brazil. **Bulletin of Latin American Research**. v. 35, n. 1, p. 20-33. Oxford; Malden, 2016.

SAÍN, Marcelo. Democracia e Forças Armadas: entre a subordinação militar e os "defeitos" civis. In. D'ARAUJO, Maria Celina; CASTRO, Celso**. Democracia e Forças Armadas no Cone Su**l. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2000. p. 21-56.

_____. O novo cenário de segurança global e os dilemas sub-regionais. In. **Perspectivas**. v. 24. n. 24-25. p. 47-73. São Paulo, 2001.

_____. **Los votos y las botas:** estudios sobre la defensa nacional y las relaciones civil-militares en la democracia argentina. Buenos Aires: Prometeo, 2010.

SAINT-PIERRE, Héctor. “Defesa” ou “Segurança”? Reflexões em torno de Conceitos e Ideologias. **Contexto Internacional** v. 33, n. 2. p. 407-433. Rio de Janeiro, 2011.

_____. Pensamento em Defesa no Brasil em perspectiva histórica e filosófica. In MONTEIRO, Álvaro Dias; WINAND, Érica C. A, GOLDONI, Luiz Rogério. **Pensamento Brasileiro em Defesa.** Aracaju: Editora Universidade Federal de Sergipe, 2013. p. 63-87.

SANTORO, Daniel. Graves irregularidades en la venta de cañones argentinos a Ecuador. **Diário Clarín.** 09 mar. 1995. Disponível em: <http://www.clarin.com/politica/Tercera-nota-contrabando-armas_CLAFIL20130308_0003.pdf> Acesso em: 01/01/2016.

SANTORO, Maurício. **Idéias, Diplomacia e Desenvolvimento**: Ascensão e queda do realismo periférico na Argentina. Tese (Doutorado em Ciência Política). 151f. Rio de Janeiro: 2008.

SARAIVA, Miriam Gomes. **Encontros e Desencontros:** O lugar da Argentina na política externa brasileira. Belo Horizonte: Fino Traço, 2013.

SCHEETZ, Thomas. La necessaria reforma militar argentina. **Nueva Sociedad.** s/v, n.138, p. 132-141. Buenos Aires: 1995.

SCHORR, Martin; ORTIZ, Ricardo. La rearticulación del bloque de poder en la Argentina de la post-convertibilidade. Papeles de trabajo. **Revista electrónica del Instituto de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de General San Martín.** s/v, n. 2, p. 1-42. Buenos Aires, 2007.

PONT, Andrei Serbin. **El nuevo regionalismo y el Consejo de Defensa Suramericano**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - UNESP/UNICAMP/PUC-SP. 112 f. São Paulo, 2014.

SHEININ, David M.K. **Argentina and the United States:** an alliance contained. Athens: University of Georgia Press, 2006.

SHUMWAY, Nicolas. **A invenção da Argentina:** História de uma ideia. São Paulo: EDUSP, 2008.

SILVA, Vera Lúcia. A política externa argentina (PEA) durante os governos justicialistas (Menem, Duhalde e Kirchner) e as relações com o Brasil. Trabalho apresentado no **3º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais** – Governança Global e Novos Atores, Brasil, 2011.

_____. O estilo K na política externa argentina e o governo de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011). **Meridiano 47**. v. 13. n. 129, p. 17-27. Brasilia, 2012.

SIMONOFF, Alejandro. **Los dilemas de la autonomía**: La política exterior de Arturo Illia (1963-1966). Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 2007.

_____. Regularidades de la Política Exterior de Néstor Kirchner. **CONfines** v. 5. n. 10. p. 71-86. Monterrey, 2009.

_____. La política exterior de los gobiernos kirchneristas y la tercera posición. **Revista Intellector.** v. 5, n.9. p. 1-20. Rio de Janeiro, 2008.

_____. Argentina: cuatro claves de la política exterior reciente (2001-2010). **Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo.** v. 6. v. 11. p. 71-102. Merida, 2011a.

_____. La autonomía puigiana. In: SIMONOFF, Alejandro.(Org). **Pensadores del Cono Sur:** Los aportes de Jaguaribe, Methol Ferré, Puig y Tomassini a las Relaciones Internacionales. Documento de Trabalho Nº8. La Plata, 2014

SIMONOFF, Alejandro; BRICEÑO, José. (Org.) **Integración y cooperación regional em América Latina.** Buenos Aires: Biblos, 2015.

SOPRANO, Germán. A educação militar na Argentina democrática: reformas, problemas e desafios no século XXI. In. MONTEIRO, Álvaro; WINAND, Érica; GOLDONI, Luiz. **Defesa da Amazônia**. p. 209-229. Aracaju: Editora da Universidade Federal de Sergipe, 2014.

SOUZA, Luís Eduardo Simões. **Arquitetura de uma crise:** história e política econômica na Argentina (1982-2009). Tese (Doutorado em História Econômica). 336f. São Paulo, 2007.

SPEKTOR, Matias. **18 dias:** Quando Lula e FHC se uniram para conquistar o apoio de Bush. Rio de Janeiro: Editora Objetiva, 2014.

SPEKTOR; Matias; MALLEA, Rodrigo; WHEELER, Nicholas. **Origens da cooperação nuclear:** uma história oral crítica entre Brasil e Argentina. Rio de Janeiro; Washington: Editora FGV; Woodrow Wilson Center for Scholars, 2015.

STOKES, Susan. **Mandates and Democracy**: Neoliberalism by Surprise in Latin America. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

STUART, Ana Maria. Novas lideranças na América do Sul: o caso Kirchner. in. AYERBE, Luís Fernando (Org). **Novas lideranças políticas e alternativas de governo na América do Sul.** São Paulo: Editora UNESP, 2008.

TAIANA renunció luego de uma fuerte pelea com Cristina. **La Política.** 18 jun. 2010. Disponível em:<http://www.lapoliticaonline.com/nota/45094/>. Acesso em: 30 dez. 2015.

TEIXEIRA, Augusto Wagner. **O Brasil e a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano da UNASUL:** cooperação e balanceamento como estratégias de auto-ajuda. Tese (Doutorado em Ciência Política). 304f. Recife, 2013.

TELLO, Ángel. **Entrevista.** Entrevista concedida a Matheus de O. Pereira. Buenos Aires, 2015.

TIBILETTI, Luís. La conducción política de la defensa en Argentina y su impacto en los países de la región (1983/2013). *Paper* apresentado a **ISA/FLACSO Joint Conference**. Buenos Aires, 2014.

TRAS incidente diplomático, Pampurro se reunió con Lagos. 25 out. 2004. **Diario La Nación**. Disponível em:< http://www.lanacion.com.ar/648205-tras-el-incidente-diplomatico-pampuro-se-reunio-con-lagos>. Acesso em 01 jan. 2016.

UGARTE, José Manuel. **El Consejo de Defensa Suramericano**: Balance y perspectivas. Buenos Aires: Ministerio de Defensa y Fundación Friedrich Ebert, 2010.

_____. 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. *Paper* apresentado à **VII Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata:** "Argentina en el escenario latinoamericano actual: debates desde las ciencias sociales". La Plata, 2012.

UNITED STATES DEPARTAMENT OF STATE. **Western Hemisphere Report**. Disponível em:< http://www.state.gov/documents/organization/3974.pdf>. 2003. Acesso em: 30 dez. 2015.

_____. **International Narcotics Control Strategy Report 2004.** Disponível em: <http://www.state.gov/documents/organization/29957.pdf> Acesso em: 20/07/2015.

UNITED STATES OF AMERICA EMBASSY IN ARGENTINA. (C/NF) **ARGENTINA**: Kirchner Interpersonal Dynamics (C-Al9-02612). Disponível em:< https://wikileaks.org/plusd/cables/09STATE132349_a.html> Acesso em: 26 jul. 2015.

_____. **Argentina and Brazil to cooperate on uranium enrichment, reactor development, and in defense.** Disponível em: < https://wikileaks.org/plusd/cables/08BUENOSAIRES236_a.html> Acesso em: 15 fev. 2015.

UNION DE NACIONES SURAMERICANAS. **Decisión para el Establecimiento del Consejo de Defensa Suramericano de la UNASUR.** Disponível em: <http://www.unasursg.org/uploads/11/27/11272dcbdadb1a64e7b7daa8a627ed68/Estatutos-de-creacion-Consejo-de-Defensa-Suramericano.pdf > Acesso em: 09 set. 2015.

VIGEANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. **A Política Externa de Lula da Silva**: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação. Contexto Internacional. v. 29, n. 2, p. 273-335. Rio de Janeiro, 2007.

_____. **A política externa brasileira:** a busca de autonomia, de Sarney a Lula. São Paulo: Editora Unesp, 2011.

VENEZUELA. **Constitución Nacional.** 2009. Disponível em:< http://www.cne.gob.ve/web/normativa_electoral/constitucion/indice.php> Acesso em: 30 dez. 2015.

_____. **Ley Orgánica de Seguridad Nacional**. 2002. Disponível em:< http://www.ceedcds.org.ar/Srd-LibBL/VEN/Ley_Seguridad_Nacion.pdf> Acesso em: 30 dez. 2015.

_____. **Ley Orgánica contra la Delincuencia Organizada**. 2005. Disponível em:< https://www.oas.org/juridico/mla/sp/ven/sp_ven-mla-law-do.pdf> Acesso em: 30 dez. 2015.

_____. **Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana.** 2011. Disponível em:<http://www.mindefensa.gob.ve/muronto/index.php/zona-descarga/category/5-fundamentos-juridicos?download=32:fundamentos-juridicos.> Acesso em: 30 dez. 2015.

_____. **Decreto 1014.** Créase la Brigada Especial contra las Actuaciones de los Grupos Generadores de Violencia**.** 2014. Disponível em:< http://www.civilisac.org/civilis/wp-content/uploads/Brigada-Especial-contra-Actuaciones-de-los-Grupos-Generadores-de-Violencia.pdf > Acesso em: 30 dez. 2015.

VITELLI, Marina. **Argentina, Brasil y la defensa en América del Sur -** Las identidades estratégicas y la seguridad regional. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) Universidad Nacional de Rosario. Rosário, 2014.

WAINER, Andrés; SCHORR, Martín. Concentración y extranjerización del capital en la Argentina reciente: ¿Mayor autonomía nacional o incremento de la dependencia? **Latin American Research Review**, v. 49, n. 3, p. 103-125. Pittsburgh, 2014.

WENDT, Alexander. **Social Theory of International Politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

WINAND, Érica. **A segurança internacional na política externa do Brasil**: Idas e vindas no processo de construção e consolidação da confiança mútua com a Argentina (1985-1994). Dissertação (Mestrado em História e Cultura Política). – Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”. 147f. Franca, 2006.

_____. **Diplomacia e Defesa na gestão Fernando Henrique Cardoso (1995-2002):** História e conjuntura na análise das relações com a Argentina. Tese (Doutorado em História e Cultura Política) – Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho". 267f. Franca, 2010.

WYLDE, Christopher. State, Society and Markets in Argentina: The Political Economy of Neodesarrollismo under Nestor Kirchner, 2003–2007. **Bulletin of Latin American Research**. v. 30, n. 4, p. 436–452. Oxford; Malden, 2011.

ZELAZNIK, Javier; ROVNER, Helena. **Crisis y transformación del sistema de partidos en Argentina:** probables escenarios. In: SIDICARO, Ricardo; MAYER, Jorge. (Org.) **Política y Sociedad en los años del menemismo**. Oficina de Publicaciones del CBC: Buenos Aires, 1995.