

# *Entre o nacional e o regional: cooperação em Defesa e concepções de identidade nacional na Argentina e no Brasil<sup>1</sup>*

*Livia Peres Milani*

**Vínculo Institucional:** Doutoranda em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais "San Tiago Dantas" (UNESP, UNICAMP, PUC-SP)

**Resumo:**

O artigo tem como tema as relações entre Argentina e Brasil, seu objetivo principal é analisar de quais maneiras o processo de cooperação bilateral e regional influenciou as concepções de identidade nacional em cada um dos países. Partindo de uma perspectiva construtivista, entendemos que a concepção de identidade nacional é construída pela interação social e pode ser alterada em razão de mudanças nos relacionamentos com o outro. Para analisar as transformações na percepção da alteridade nos casos de Brasil e Argentina, inicialmente é feita uma contextualização histórica do relacionamento bilateral e da inserção de Argentina e Brasil no contexto da América Latina por meio de revisão da bibliografia. Posteriormente, são analisados pronunciamentos de representantes de ambos os países e documentos declaratórios de Defesa para entender como a conexão entre o regional e o nacional foi estabelecida no período de 2003 a 2010. As conclusões são de que a cooperação contribuiu para uma mudança na percepção do outro e que, contudo, o nacionalismo é bastante arraigado em ambos os países.

**Palavras-chaves:**

Relações Brasil-Argentina; Identidade; Cooperação.

<sup>1</sup> O texto tem por base partes dos capítulos 1 e 2 de dissertação de mestrado apresentada em 2016 ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais "San Tiago Dantas". Agradeço ao orientador e aos membros da banca de qualificação e defesa, pela leitura atenta e críticas construtivas. Versão preliminar do artigo foi apresentada no SimpoRI 2016, na UERJ. Agradeço também aos comentários do debatedor.

### Introdução e noções teóricas

As relações entre Argentina e Brasil são caracterizadas por uma ênfase na busca de cooperação bilateral. No discurso diplomático de ambos os países a relação bilateral é qualificada por noções como “parceria estratégica” e “sociedade” e ambos promovem instituições regionais cujo objetivo é garantir a cooperação em diversos campos, inclusive naqueles referentes à segurança internacional. A cooperação bilateral mantém-se atualmente por mais de três décadas, tendo iniciado após um processo de distensão nos anos 1980 e contrastando com um passado marcado por momentos de rivalidade e hipóteses de conflito.

Tendo em vista a mudança nas relações bilaterais, o caso de Argentina e Brasil mostra-se interessante para aplicar alguns dos conceitos propostos pelo construtivismo em Relações Internacionais. No já clássico artigo “Anarchy is what states make of it”, Alexander Wendt (1992) propõe que identidades e interesses nacionais são construídos e modificados a partir das relações entre os atores. Assim, um contexto de cooperação durável pode significar mudança de identidade e interesses, e a construção de uma cultura de amizade. De acordo com o autor, o processo de criação de instituições levaria à internalização de novos entendimentos sobre o self e o alter e, portanto, a cooperação poderia provocar mudanças de identidades e interesses.

Wendt define identidade como entendimentos e expectativas estáveis sobre o “eu” baseados em papéis sociais que interferem no comportamento do sujeito e na forma como este conduz seus relacionamentos (WENDT, 1992, p. 397). A identidade é a concepção que Ego tem de si e de Alter e, portanto, modificações na forma que se percebe o Outro são caracterizadas como mudança identitária. Nessa perspectiva, poderia haver mudança na identidade social tendo em vista que os atores tenderiam a refletir os comportamentos: se Ego age de maneira competitiva, Alter teria uma propensão a imitá-lo, no entanto, se Ego começa a comportar-se de maneira cooperativa, Alter seria inclinado a

refletir tal atitude. Assim, uma mudança de práticas poderia levar a um processo de aprendizagem que eventualmente significaria mudança de identidades (Ibid., p. 407).

Comentando sobre a cooperação na Europa, Wendt argumenta:

*“[...] [uma] análise construtivista desse problema sugeriria que quatro décadas de cooperação poderiam ter transformado a interdependência de resultados positivos em uma “identidade europeia” coletiva, em termos da qual os interesses estatais são gradualmente redefinidos. Mesmo tendo como ponto de partida interesses egoístas, o processo de cooperação tende a redefinir aquelas razões ao reconstituir identidades e interesses em termos de entendimentos e compromissos intersubjetivos [...] A partir da participação em novas formas de conhecimento social, em outras palavras, os Estados europeus de 1990 podem não ser os mesmos de 1950” (Ibid., p. 412).*

Nesse sentido, Wendt considera que a mudança de identidade poderia ocorrer no sentido de construção de uma identidade coletiva, através da qual o Outro seria visto como uma extensão do Eu, a interdependência tornaria-se empática e não instrumental. De acordo com Wendt, com a formação de um sistema de segurança cooperativo, os

*“Estados se identificam positivamente uns com os outros e então a segurança de cada um é percebida como responsabilidade do todo. Isso não é auto-ajuda de nenhuma forma, uma vez que o “eu” em termos do qual os interesses são definidos é a comunidade, interesses nacionais são interesses internacionais” (Ibid., p. 400, tradução nossa)*

Assim, haveria a formação de um interesse comum e os Estados passariam a agir a partir de uma concepção de si mesmo na qual o Outro também estaria incluído, por

consequente, haveria a construção de uma noção de coletividade, de “nós” (Ibid., p. 52). Pode-se ressaltar ainda que a existência de uma identidade coletiva não significa o abandono da identificação individual, pois as identidades coletiva e individual estão sempre em tensão (Idem, 2003, p. 337).

Considerando essa argumentação nos perguntamos: teria a cooperação mudado as concepções de self e de alter nos casos de Brasil e Argentina? Seria possível falar na emergência de uma identificação coletiva regional a partir do eixo bilateral? Para responder a tais perguntas, no entanto, nos deparamos com limitações importantes decorrentes das dificuldades intrínsecas de se definir o conceito de identidade e de conduzir a análise empírica a partir dessa perspectiva. Considerando a argumentação de Wendt de que a estrutura é construída pelo histórico de relações, a contextualização histórica nos parece essencial. Por outro lado outros problemas aparecem: como analisar a mudança de identidade? Se a identidade é uma função do que os Estados fazem, como diferenciá-la do comportamento?

Entre outras críticas realizadas à concepção de identidade de Wendt, alguns autores propõem que para analisar a identidade é necessário considerar o discurso (HANSEN, 2006; MCSWEENEY, 1999; WAEVER, 2002; ZEHFUSS, 2006). Para McSweeney (1999), por exemplo,

*“A identidade coletiva não está lá, esperando para ser descoberta. O que há são discursos identitários por parte de líderes políticos, intelectuais e outros, que se engajam no processo de construir, negociar, manipular ou afirmar uma resposta à demanda – às vezes urgente, muitas vezes ausente – por uma imagem coletiva. Mesmo em tempos de crise, a mesma nunca é mais que uma imagem provisória e fluida de*

*nós mesmos como queremos ser, constrangidos pelos fatos históricos” (Idem, 1999, p. 78, tradução nossa).*

Considerando essa perspectiva de que a identidade se expressa no discurso e é construída através do histórico de relações, buscaremos analisar se, e como, a cooperação modificou as percepções de self e alter nos casos de Brasil e Argentina. Para tanto, primeiramente faremos uma contextualização das relações bilaterais e posteriormente a análise terá como foco os pronunciamentos dos representantes dos governos e os documentos declaratórios de Defesa de ambos os países no período de 2003 a 2010. Por fim, serão feitas as considerações finais.

### 1. O Histórico das Relações entre Brasil e Argentina<sup>1</sup>

A parceria entre Argentina e Brasil é um aspecto relativamente recente, pois historicamente as relações bilaterais foram marcadas por rivalidades e desentendimentos, apesar da existência de importantes intentos de cooperação que não se consolidaram. Durante momentos importantes no século XIX e parte do século XX, as relações bilaterais baseavam-se em noções de equilíbrio de poder e eram centrais para ambos do ponto de vista geopolítico. Ambos se identificavam como países destinados a um futuro de grandeza e com capacidade de preponderância regional, pela qual rivalizavam (CANDEAS, 2010; MELLO, 1996; SARAIVA; 2012, WINAND, 2010, p. 33).

Durante o século XIX e início do XX, Argentina e Brasil não priorizavam a relação com os vizinhos nos aspectos comercial, econômico e cultural, e os países voltavam-se para a Europa. No período anterior à Proclamação da República (1889), o lugar do Brasil na América Latina era interpretado de maneira diferente a que prevalece contemporaneamente. O país era entendido como um Outro, ao qual a América

<sup>1</sup> Essa sessão tem como objetivo contextualizar, em linhas gerais, o histórico do relacionamento bilateral como base para entender a mudança de signo na percepção do outro. Não há, portanto, pretensão de ser exaustiva.

Hispanica se contrapunha e eram ressaltadas singularidades culturais importantes, principalmente a monarquia e a escravidão (BETHELL, 2009, p. 294-295). Já a Argentina, tinha como parceiro econômico principal a Inglaterra e, para onde exportava produtos agrícolas e de onde importava “capitais, mão-de-obra, produtos manufaturados, ideias e estilos de vida” (PARADISO, 2005, p. 37).

A rivalidade predominante nas relações bilaterais era agravada pelas diferentes posições frente aos EUA. A relação especial entre Brasil e EUA formulada a partir da Proclamação da República e consolidada pelo Barão de Rio Branco era interpretada com desconfiança pela Argentina, que se afastava do país do Norte (RAPOPORT; MADRID, 2011, p. 41-50). Apesar de uma tentativa de aproximação entre Brasil e Argentina por meio de um pacto de não-agressão proposto por Rio Branco, a rivalidade entre Argentina e Brasil predominou no período e a competição por liderança se converteu em corrida armamentista durante a gestão dos chanceleres Rio Branco e Zeballos (PARADISO, 2005, p. 20-60; RUSSELL; TOKATLIAN, 2002, 410).

A predominância da rivalidade foi amenizada no período posterior à Segunda Guerra Mundial quando as perspectivas de aproximação passaram a ser destacadas por diferentes governos. No caso argentino, um marco importante foi o primeiro governo (1946-1955) de Juan Domingos Perón, o qual possuía discurso integracionista, apesar das dificuldades para que esse fosse colocado em prática. Perón entendia que as dificuldades de industrialização argentina poderiam ser resolvidas com a ampliação do mercado nacional e propunha a formação de blocos econômicos regionais, com o Brasil e com o Chile, o que acabou não se realizando em razão de dificuldades estruturais e das desconfianças ainda presentes (PARADISO, 2005, p. 185).

Já no Brasil, houve certa desilusão com o alinhamento aos Estados Unidos, especialmente a partir do governo Dutra (1946-1951) e segundo governo de Vargas

(1951-1954). Posteriormente, o paradigma da Política Externa Independente (PEI) (1961-1964) significou a emergência de uma nova linha de atuação, na qual a importância que era concedida às relações com os Estados Unidos cedia lugar à universalização da Política Exterior, em um marco de identificação com os países periféricos e uma leitura de mundo baseada na divisão Norte-Sul.

A partir do paradigma da PEI, a relação especial com os EUA foi questionada como estratégia principal de inserção internacional, e o país adotou, em linhas gerais, uma posição mais equidistante da potência do Norte (CERVO; BUENO, 2002, p. 309-319). Durante as presidências de Arturo Frondizi (1958-1962), na Argentina, e Jânio Quadros (1961), no Brasil, houve um importante intento de cooperação, através dos acordos de Uruguiana (CERVO; BUENO, 2002, p. 309-319; PARADISO, 2005, P. 196-210).

O surgimento do pensamento desenvolvimentista foi um aspecto importante para a recuperação da ideia de unidade latino-americana. Os conceitos desenvolvidos pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), vinculada à Organização das Nações Unidas, e pelos teóricos da dependência forneceram um quadro conceitual que promovia uma identidade econômica própria dos países em desenvolvimento, aproximando-os entre si e contrapondo-os aos países desenvolvidos, a partir da noção de assimetria mundial e do “rechaço ao congelamento de poder mundial” (LIMA, 1994, p. 36). Nesse contexto, Argentina e Brasil começaram a perceber-se como países da periferia do sistema capitalista, aos quais as grandes potências impõem constrangimentos e limitam as possibilidades de desenvolvimento endógeno, o que levou a maior identificação com os outros países de mesma condição, dentre os quais os latino-americanos (MERKE, 2008, p. 152).

Essa narrativa, contudo, não levou a práticas cooperativas duradouras e conviveu com a persistência do pensamento geopolítico. Durante o período das ditaduras militares, as visões de mundo de Brasil e Argentina pautaram-

se pelo afastamento e pelo predomínio de uma leitura geopolítica, sendo o aumento de poder brasileiro era percebido com desconfiança pela Argentina. Os desentendimentos bilaterais expressaram-se principalmente no que se refere à construção da usina hidrelétrica de Itaipu, à qual a Argentina se opunha, tendo em vista que consolidaria a diferença de poder e a influência brasileira sobre o Paraguai (MELLO, 1996). A Argentina visava construir a hidrelétrica de Corpus e, por razões técnicas referentes à vazão do rio, Itaipu poderia diminuir a lucratividade do projeto argentino. Além das tensões referentes a Itaipu, a existência de programas nucleares em ambos os países e a competição pelo domínio do ciclo tecnológico de enriquecimento de urânio, aumentava as desconfianças recíprocas.

Nos últimos anos dos regimes ditatoriais, a política conflitiva começou a ser substituída pela busca de entendimentos. Em 1979 foi assinado o Acordo Tripartite Itaipu-Corpus, entre Brasil, Argentina e Paraguai, que solucionou a crise de Itaipu e desobstruiu as relações. A assinatura deste acordo não foi um ponto de inflexão, mas o início de um longo processo de distensão e fomento da cooperação que eventualmente levaria à mudança nas relações bilaterais (GARDINI, 2010).

Assim, foi apenas no período final das ditaduras militares que Argentina e Brasil aproximaram-se e que as rivalidades foram desconstruídas, o que se consolidou após a redemocratização ao se desenvolver uma agenda cooperativa mais institucionalizada. A posição brasileira durante a Guerra das Malvinas (1982) teve importante significado na consolidação da parceria, pois apesar de o Brasil oficialmente guiar-se por uma posição de neutralidade, continuou a defender o direito soberano do vizinho sobre as ilhas, atuou diplomaticamente para evitar um ataque inglês ao território argentino, representou os interesses do vizinho em Londres, não aderiu ao embargo comercial a Buenos Aires e concedeu apoio logístico, permitindo o uso de bases militares brasileiras (ESCUDE; CISNEROS, 1998; GARDINI, 2010, p. 33).

Os governos de José Sarney (1985-1990) e Raúl Alfonsín (1983-1989) foram marcados pela vontade política de consolidar a cooperação bilateral e promover a integração econômica. Assim, em 30 de novembro de 1985, durante encontro presidencial, foi assinada a Declaração de Iguazu e criada uma comissão para discutir e planejar o processo de integração entre os dois países. Na ocasião, os temas nucleares tiveram destaque com a assinatura da Declaração Conjunta sobre Política Nuclear. O tema da Defesa esteve presente no encontro que contou com reunião em nível ministerial e com a participação de militares nas delegações nacionais. Sarney e Alfonsín identificaram áreas para a cooperação, como o intercâmbio acadêmico, a organização de Encontros Estratégicos e a fabricação de armamentos (GARDINI, 2010, p. 64-66).

Em junho de 1986, os presidentes assinaram o Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE) institucionalizando também a cooperação nessa área. O objetivo do PICE era promover a complementação industrial através da identificação e fomento de setores complementares. Em 1988, os presidentes assinaram o Tratado de Cooperação, Integração e Desenvolvimento, o qual, com base no princípio de gradualidade, determinava a criação de um Mercado Comum com um longo período de transição, e de uma área de livre comércio em dez anos (Ibid, p. 80).

A aproximação também se aprofundou na área de Defesa e de promoção da confiança mútua. Em 1987, Sarney visitou a planta de enriquecimento de urânio argentina de Pilcaniyeu, o que teve reciprocidade em 1988, quando o presidente argentino conheceu a usina nuclear brasileira de Aramar. Nesse período, por iniciativa brasileira, foi firmada em 1986 a Declaração do Atlântico Sul como Zona de Paz, com o objetivo de prevenir a militarização da região e mantê-la distante dos conflitos das grandes potências (ESCUDE; CISNEROS, 1998).

Na década seguinte, os governos de Carlos Saul Menem e Fernando Collor de Mello, que assumiram respectivamente em 1989 e 1990, promoveram uma mudança na estratégia de inserção internacional de ambos os países, com uma aproximação aos Estados Unidos, liberalização comercial e busca de adequação às normas internacionais prevalentes no campo do comércio e da segurança internacional.

Nesse período, as questões econômico-comerciais ganharam destaque e em 1991 foi assinado o Tratado de Assunção, que criou o Mercado Comum do Sul (Mercosul), com a adesão de Paraguai e Uruguai. Assim, o eixo de cooperação bilateral se expandiu para o âmbito sub-regional, tendo Argentina e Brasil como núcleo central.

Apesar da prioridade concedida à redução tarifária, as medidas de confiança mútua e a cooperação nuclear continuaram a ocorrer na década de 1990. Um exemplo importante foi a criação da Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC), em 1991, que permitiu a consulta recíproca das usinas de enriquecimento de urânio e proporcionou transparência e garantias de que cada um dos países estaria usando a tecnologia nuclear apenas para fins pacíficos.

Na década de 1990, persistiam pontos de fricção e desentendimento entre Brasil e Argentina, decorrentes das diferentes formas de perceber o sistema internacional e enfoques de Política Exterior. No Brasil, a leitura de mundo a partir da divisão em Norte-Sul continuava a ser reproduzida e o país entendia que a atuação das grandes potências impunha constrangimentos aos países periféricos, embora tenha existido uma amenização da ênfase no terceiro-mundismo e de noções como a de congelamento de poder. Já a Argentina concebia a si mesma como próxima aos países desenvolvidos e entendia que a adesão ao ordenamento internacional levaria a que o país voltasse a ser parte do Primeiro Mundo. O governo Menem buscou promover um movimento para a revisão da concepção de soberania entendida como

autonomia e não intervenção e diminuiu a ênfase na noção de "interesse nacional" (MERKE, 2008, p. 337-342).

Durante o governo Menem, a Argentina ambicionava participar da OTAN e buscou o status de aliada especial dos Estados Unidos, o que foi formalizado em 1997 e recebido com desconfianças pelo Brasil. Por outro lado, a pretensão brasileira de ocupar um assento permanente no Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (CS-ONU) não era aceita pela Argentina, sendo que o país considerava que isso traria desequilíbrios regionais (WINAND, 2010, p. 78-81).

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

Durante a crise política e econômica na Argentina em 2001, o Brasil continuou a definir as relações bilaterais pela noção de parceria estratégica e a conceber o Mercosul como importante, além de defender a posição dos vizinhos nos fóruns multilaterais. A posição brasileira foi bem recebida pelo vizinho, amenizando a crise de confiança (SARAIVA, 2012, p. 118). Apesar de divergências e desentendimentos, havia intensa preocupação de ambos para que a rivalidade e as desconfianças não fossem reavivadas. Em outras palavras, de maneira geral, apesar das divergências e desencontros ressaltados, a busca de cooperação prevaleceu como quadro geral do relacionamento durante os governos de Cardoso e Menem.

Em decorrência da crise de 2001, a política econômica e a estratégia de inserção internacional argentina

foram modificadas. Durante a administração de Eduardo Duhalde (2002-2003) a aliança especial com os Estados Unidos foi questionada, o país atribuiu maior destaque às relações com os vizinhos e retomou as noções de desenvolvimento e autonomia como eixos da inserção internacional, modificação que foi consolidada durante o governo de Néstor Kirchner. Nesse período a Argentina elegeu o Brasil como eixo prioritário para a re-inserção internacional. Já o Brasil, durante o segundo mandato de Cardoso (1999-2002), tornava-se mais crítico às normas internacionais e ao papel dos Estados Unidos. O aumento do unilateralismo estadunidense após os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001 não foi bem visto pelo Brasil e significou a emergência de maiores tensões no relacionamento com a potência.

Essas modificações se mantiveram com os governos de Néstor Kirchner (2003-2007) e Lula (2003-2010). Nesse período, as relações bilaterais foram marcadas por maior convergências nas visões de mundo entre os governos, que possuíam uma leitura de mundo baseada na divisão Norte-Sul. A postura de ambos frente aos Estados Unidos tornou-se mais crítica e mais próxima entre si e a cooperação regional assumiu características que a diferenciava do momento anterior, pois foi pensada como meio para ampliar a autonomia regional.

Contudo, houve desentendimentos entre ambos os países principalmente no que se refere ao espaço geográfico no qual deveria ocorrer a cooperação bilateral, sendo que o Brasil buscava ampliá-la para o espaço sul-americano, o que não foi bem recebido pela Argentina inicialmente. De todo modo, em 2008, a partir da liderança brasileira, foi criada a União Sul-americana de Nações e a cooperação em Defesa foi institucionalizada em âmbito sul-americano, com a criação do Conselho de Defesa Sul-americano (CDS). Apesar de uma reticência inicial argentina, após a criação do bloco o país passou a atuar fortemente no mesmo.

Assim, houve maior convergência na visão de mundo entre ambos os países e os governos buscaram apresentar o eixo regional como âmbito prioritário de inserção internacional. Essa convergência não significou inexistência de desentendimentos entre Brasil e Argentina, decorrentes principalmente da busca brasileira em alargar o âmbito de cooperação – enquanto a Argentina buscava aprofundá-la – e da busca de liderança individual por parte do Brasil.

De qualquer forma, já tendo perdurado por mais de duas décadas e havendo preocupação em amenizar possíveis focos de rivalidade, a cooperação bilateral e regional era percebida por ambos os países como política de Estado. Nas próximas seções buscaremos analisar de que forma a dimensão regional foi compatibilizada com o nacional nos documentos declaratórios de defesa e nos discursos de presidentes e ministros de Defesa e Relações Exteriores brasileiros e argentinos no período de 2003 a 2010.

## **2. Brasil: ambições de destaque global e ênfase na soberania**

O governo Lula destacava que sua Política Exterior teria como âmbito principal de atuação a América do Sul. Em seu discurso de posse, o então presidente brasileiro afirmou que “a grande prioridade da política externa durante [...] será a construção de uma América do Sul politicamente estável, próspera e unida, com base em ideais democráticos e de justiça social” (SILVA, 2003). Essa postura também era ressaltada pelo chanceler, Celso Amorim, o qual em discurso proferido no instituto Rio Branco, argumentou que “uma América do Sul politicamente estável, socialmente justa e economicamente próspera é um objetivo a ser seguido não só por natural solidariedade, mas em função do nosso progresso e bem-estar” (AMORIM, 2003a). A Estratégia Nacional de Defesa, publicada em 2008, afirmou, embora de forma secundária, a integração regional e a necessidade de aprofundar a integração e contribuir para a estabilidade regional (BRASIL, 2008).

Como exemplificado pelas passagens citadas, havia uma ênfase do governo, entre outros aspectos na promoção da estabilidade regional. Essa questão promove uma conexão discursiva entre o destino sul-americano e o brasileiro, através da noção de que o país não poderia desenvolver-se em um contexto regional de instabilidade. Assim, os representantes brasileiros conectavam a construção de uma região estável e desenvolvida com o interesse nacional brasileiro, considerando a noção de destino comum.

A circunstância de que a ligação entre o nacional e o regional ocorria a partir da noção de estabilidade tem um significado importante, tendo em vista que o período foi marcado por uma expansão do investimento externo direto brasileiro para a América do Sul. Nesse sentido, a política regional tinha uma base econômica e os interesses empresariais demandavam maior atuação brasileira na resolução de conflitos e promoção de estabilidade em seu entorno estratégico (TUSSIE, 2013). A promoção da estabilidade, portanto, seria importante não apenas para impedir o transbordamento de questões como o tráfico de drogas e o crime organizado, mas como forma de proteção de interesses materiais de empresas brasileiras.

Além da argumentação sobre a necessidade de promover estabilidade, a justificativa para a cooperação regional era relacionada também com a busca de autonomia e a cooperação apresentada como meio para assegurar menor intervenção externa. A presença dos Estados Unidos na região era interpretada como problemática e buscava-se maior cooperação regional e soluções endógenas aos problemas e tensões regionais, como foi sinalizado na construção do Conselho de Defesa Sul-americano (CDS). A cooperação regional também era importante pela possibilidade de coordenar políticas e apresentar uma posição mais forte frente aos EUA e em negociações multilaterais. De acordo com Celso Amorim, “unidos, os países da América do Sul terão melhores condições de defender seus interesses junto a outros blocos e interlocutores” (AMORIM, 2003b, p. 112).

Contudo, o regionalismo foi apenas uma das táticas da ação afirmativa do país diante da ordem internacional. Durante o governo Lula, o Brasil enfatizou uma política exterior e de projeção de poder em nível mundial, fazendo eco a uma ambição histórica. A noção de grandeza, de que o Brasil possuía potencial para tornar-se um ator de peso no cenário internacional, era reiterada nos discursos dos representantes brasileiros. O Secretário Geral do Itamaraty, Samuel Pinheiro Guimarães, por exemplo, destacava que a dimensão do potencial brasileiro “pode ser aferida pelo fato de que o Brasil, juntamente com os Estados Unidos da América e a China, são os três únicos países que aparecem simultaneamente nas relações dos dez países de maior território, de maior população e de maior produto” (GUIMARÃES, 2003, P. 64).

A projeção global brasileira e a busca de reconhecimento como potência internacional ressaltavam as especificidades brasileiras entre os países sul-americanos. O governo passava uma imagem de grandeza diferenciando o Brasil e os outros países da América do Sul. Ademais, passava a imagem de que se fazia um uso instrumental da atuação regional, entendida como um primeiro passo para o prestígio internacional. Tais representações, de forma paralela, aumentavam as resistências dos países vizinhos à liderança brasileira e geravam demandas para que o país pagasse os custos da integração, o que o Brasil não se mostrava disposto a fazer. Ademais, o governo brasileiro reiterava a sua posição tradicional de prezar por órgãos regionais que não significassem diminuição das margens de manobra em âmbito global (VIGEVANI, RAMANZINI, 2010, p. 16).

Portanto, apesar da proposta de uma política cooperativa para a região, o regionalismo brasileiro foi pautado por uma ênfase no interesse nacional, o que reflete uma leitura clássica do sistema internacional, na qual a soberania é entendida como um valor máximo. Essa visão converge com a tradição do Itamaraty de perceber o sistema internacional de maneira realista, ressaltando os conceitos de anarquia e soberania. Essa concepção não se diferencia do



próprio discurso de Lula, que ressaltava o nacionalismo e a grandeza do Brasil, promovendo uma narrativa nacionalista e buscando projetar poder nos fóruns mundiais. O Brasil, mais do que se projetar como ator global através da região, buscava-se projetar individualmente e construir sua liderança na América do Sul.

### 3. Argentina: nacionalismo econômico e política integracionista em Defesa

Durante o governo Kirchner, a retórica oficial também apresentava a região como âmbito principal da Política Exterior. De acordo com o ex-presidente, em seu discurso de posse, a "prioridade em política exterior será a construção de uma América Latina politicamente estável, próspera, unida" (KIRCHNER, 2003). O governo, como já ressaltado, havia escolhido a região como área principal para a reinserção internacional argentina, após um período de aguda crise econômica. A cooperação regional era vista como essencial do ponto de vista da Defesa, que era definida nos documentos proclamatórios como "autônoma e cooperativa".

A Defesa argentina foi pensada no período não apenas em termos nacionais, mas também em referência à região, sendo que a construção de um sistema sub-regional de Defesa foi defendida no Livro Branco e a Defesa passou a ser definida como um "bem público regional" (ARGENTINA, 2010). O Livro Branco de Defesa Nacional argentino de 2010 destaca que a Ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas de 1998 já antecipava a formação de um sistema de Defesa regional, o que mostra que a continuidade é reconhecida pelo próprio governo (Ibid., p. 239).

No entanto, há diferenças de ênfase. Nos anos 1990 o regionalismo foi pensado como plataforma para a maior inserção no sistema internacional, a globalização era entendida como benéfica e a cooperação hemisférica vista como importante. Já no período Kirchner, o espaço prioritário para o regionalismo passou a ser a América Latina – e,

posteriormente, a América do Sul. A cooperação era vista, ao contrário do período Menem, como um mecanismo para aumentar a autonomia argentina, de certa forma em contraposição às grandes potências, e em um entendimento mais pessimista do processo de globalização.

Considerando-se que a Política de Defesa objetiva a garantia de soberania, a proposição feita no Livro Branco argentino sobre a construção de uma política de Defesa conjunta a nível regional demonstra que para este país o conceito de soberania é menos duro no espaço regional. Nesse sentido, as fronteiras com os países vizinhos são apresentadas de maneira mais amena pela Argentina e a Defesa é pensada em termos regionais.

Tendo em vista que a busca de autonomia, a inserção internacional e a Política de Defesa argentina foram pensadas não apenas em termos nacionais, mas através da região, aparentemente a América Latina torna-se uma camada a mais no nacionalismo argentino. No prólogo do Livro Branco argentino, de 2010, Cristina Kirchner declarou que o futuro do país estaria "irremediavelmente associado ao futuro da região a que pertencemos: podemos ocupar o lugar que nos corresponde no mundo com a região e desde a região [...] as Forças Armadas deverão estar alertas ao desafio de sua proteção soberana, que é de toda a região" (FERNANDEZ DE KIRCHNER, 2010). A ministra da Defesa, Nilda Garré também destacou no prólogo do documento que as Forças Armadas teriam um papel não apenas nacional, como também regional. Nas palavras da ex-ministra, "no futuro, da mesma forma que nos processos de independência, a defesa de nossos interesses vitais e recursos estratégicos será uma tarefa regional coletiva. Nesse sentido, a agressão externa a um país da região não nos será indiferente" (GARRÉ, 2010, p.6, tradução nossa).

O governo argentino construía uma articulação entre regionalismo, autonomia e desenvolvimento, sendo que a autonomia era apresentada como condição necessária ao desenvolvimento e o regionalismo como necessário para

garantir maiores condições de autonomia. Segundo Bielsa, “o desenvolvimento a que aspiramos para nossos países – entendido como crescimento econômico com equidade social – depende, basicamente, dessa autonomia de decisão, e requer essa valorização estratégica da integração regional” (BIELSA, 2004, p. 18). Portanto, o objetivo e a legitimação da integração regional ocorriam por sua capacidade de contribuir ao desenvolvimento e à autonomia.

Por outro lado, havia certa ambiguidade no discurso do governo argentino, pois apesar de haver menções ao fortalecimento de instituições regionais havia também uma proposição de fortalecer o Estado-nação e de dar uma nova ênfase ao interesse nacional e à soberania. Como exemplos da ênfase na noção de interesse nacional, pode-se citar que o então ministro das Relações Exteriores, Jorge Taiana (2006), argumentava que entre as características da Política Exterior de Néstor Kirchner se destacava “um claro e decidido compromisso com o interesse nacional [...] essa visão, esquecida em tempos não muito longínquos, voltou a nossa agenda”. Em tais discursos, percebe-se uma crítica à postura adotada pelos governos anteriores. A política alinhada à globalização da década anterior, que buscava promover um entendimento mais flexível sobre a soberania e o interesse nacional (MERKE, 2008, p. 337-346) foi questionada e substituída pela concepção da globalização como uma estrutura que significa maior determinação do interno pelo externo.

A postura regionalista argentina deve ser matizada, tendo em vista que é combinada com uma retomada da noção de interesse nacional e com o fortalecimento do nacionalismo econômico. Nesse contexto, o aumento da exportação de produtos brasileiros ao país vizinho e a internacionalização de empresas brasileiras foi percebida de maneira negativa pelo vizinho, que adotou posturas protecionistas e impôs obstáculos a importação de produtos brasileiros, gerando conflitos comerciais no âmbito do Mercosul e, conseqüentemente, uma importante crise do bloco. Ademais, a própria construção da Unasul e do CDS foram percebidas

inicialmente com ceticismo pela Argentina, que via em tais instituições vontade de projeção de poder e busca de liderança individual por parte do Brasil. Assim, a Argentina, em um primeiro momento, a Argentina apresentou resistência à construção dos organismos sul-americanos.

No caso argentino há uma reconceitualização da noção de soberania principalmente no campo da Defesa, sendo que o país busca a construção e o fortalecimento da cooperação na área, dando importante destaque a tal tema em seu Livro Branco e atuando de maneira ativa no CDS. No caso argentino, a Defesa nacional incorpora o âmbito regional como parte de sua própria estratégia. No entanto, apesar de tal posição, e principalmente nos temas econômicos e na relação com o Brasil, a Argentina adota uma posição mais nacionalista, como evidenciado pela postura de dificultar a importação de produtos brasileiros e reticência inicial aos projetos regionais brasileiros, o que obstaculiza o aprofundamento da integração.

### Considerações finais

Os governos de Lula e Kirchner apresentaram discursos parcialmente convergentes no que se refere à leitura da região. Argentina e Brasil entendiam o regionalismo como um recurso de poder e autonomia frente aos constrangimentos internacionais e uma forma de amenizar a situação periférica. Nesse sentido, houve uma modificação importante, tendo em vista que durante os governos de Carlos Saul Menem e Fernando Henrique Cardoso o regionalismo era definido mais claramente como em convergência à globalização. Houve maior aproximação entre os países e construção de uma representação comum, pela qual ambos entendem-se como periféricos e sul-americanos.

Apesar da ênfase discursiva na necessidade de cooperação regional, o posicionamento com relação à região é dúbio, tendo em vista que ambos os governos pretenderam enfatizar uma posição nacionalista. No caso argentino, houve uma revalorização do conceito de interesse nacional e do

papel do Estado e um questionamento da Política Externa de Menem que possuía uma leitura favorável da globalização e uma visão mais amena da noção de soberania. O conceito de autonomia e de promoção de um projeto de desenvolvimento endógeno foi enfatizado. Embora a revalorização do nacionalismo seja apresentada principalmente em contraposição às grandes potências, significa uma posição ambígua da Argentina diante da integração regional, sendo que a mesma foi pensada também como uma maneira de fortalecer o Estado-nação, principalmente no campo econômico. Ademais, houve resistência argentina frente ao crescimento e busca de liderança por parte do Brasil.

No caso brasileiro, o nacionalismo traduziu-se na apresentação do país como grande e com aspirações à influência nos fóruns globais, combinada com uma atuação no plano internacional através da formação de coalizões com países emergentes. Nesse sentido, enquanto a Argentina entendia ser necessário resistir aos constrangimentos da ordem internacional através da cooperação regional, o Brasil buscava ser reconhecido como ator relevante de forma individual e através de sua liderança sul-americana. Houve uma posição dúbia de ambos os países em relação à integração, pois ao mesmo tempo que a ênfase na autonomia garantia um novo fôlego ao regionalismo, que foi pensado como forma de resistência à constrangimentos internacionais, a posição nacionalista significou um obstáculo

à maior institucionalização e à construção de organismos fortes.

Retomando a pergunta inicial, sobre se a cooperação mudou as concepções de self e de alter nos casos de Brasil e Argentina, nota-se que há alteração na percepção do Outro, especialmente em razão do fim das hipóteses de conflito. Essa situação, no entanto, não impede a existência de desentendimentos, mas contribui para que haja busca de negociação e de evitar que o padrão de rivalidades seja retomado. Há concepção de futuro conectado a partir noção de que o destino nacional é afetado pelo regional.

Contudo, em ambos os países o nacionalismo é forte e arraigado, havendo relativa contradição entre a busca de fortalecimento do Estado-nação e o regionalismo. A identificação regional, no campo da segurança internacional, é muito mais clara no caso argentino, que traslada a Defesa para o regional, ao contrário do Brasil. Contudo, a mudança e a ênfase na cooperação regional é muito mais simbólica e discursiva que de comportamento, pois as dificuldades, desentendimentos, e preocupações com projeção de poder permanecem. A mudança refere-se a existência de um contexto geral marcado pela busca de cooperação e a determinação em não retornar a um passado marcado por rivalidades e hipóteses de conflito.

## BIBLIOGRAFIA

AMORIM, C. (2003a). "Aula Magna do Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, sobre o tem "a diplomacia do Governo Lula, no Instituto Rio Branco, em Brasília, em 10 de abril de 2003", in: BRASIL. Resenha de Política Exterior do Brasil, número 92. DF: Ministério das Relações Exteriores.

AMORIM, C. (2003b). "Discurso do Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, por ocasião da cerimônia de formatura da Turma "Sergio Vieira de Melo, no Palácio do Itamaraty, em 18 de setembro de 2003", in: BRASIL. Resenha de Política Exterior do Brasil, número 93. DF: Ministério das Relações Exteriores.

ARGENTINA. (2010). Ministerio de la Defensa. Libro Blanco de la Defensa.

BETHELL, Leslie (2009). "O Brasil e a ideia de América Latina em perspectiva histórica". Estudos Históricos, v. 44, p. 289-321, Rio de Janeiro.

BIELSA, Rafael (2004). "A política externa da Argentina no quadro da integração regional", in: DEP. Diplomacia, Estratégia e Política. Brasília: Projeto Raul Prebich

BRASIL (2008). Estratégia Nacional de Defesa

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

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

ESCUDE, Carlos; CISNEROS, Andrés (1998). "La administración radical (1983-1989)", in: ESCUDE, Carlos; CISNEROS, Andrés História general de las Relaciones Exteriores de la República Argentina. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano. Disponível em: <<http://www.argentina-rree.com/14/14-065.htm>. Último Acesso: 30/09/2016.

FERNANDEZ DE KIRCHNER, Cristina. (2010). "Presentación", in: ARGENTINA. Ministerio de la Defensa. Libro Blanco de la Defensa. Buenos Aires.

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

GARRÉ, Nilda (2010). "Prólogo", in: ARGENTINA. Ministerio de la Defensa. Libro Blanco de la Defensa. Buenos Aires.

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

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

KIRCHNER, Néstor (2003). *Discurso de asunción del Presidente Néstor Kirchner*. Disponível em <http://www.lanacion.com.ar/498849-el-texto-completo-del-discurso-presidencial>. Acesso em 01 mar 2017.

LIMA, Maria Regina Soares de (1994). "Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política exterior brasileña". *América Latina/Internacional*, vol. 1, n° 2.

MCSWEENEY, B (1999). *Security, Identity and Interests*. Cambridge University Press.

MELLO, Leonel Itaussu Almeida (1996). *Argentina e Brasil: A Balança de Poder no Cone Sul*. São Paulo, Annablume.

MERKE, Federico (2008). *Identidad y Política Exterior en la Argentina y Brasil*. Tese de Doutorado em Ciências Sociais. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO): Buenos Aires.

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

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

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

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

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

TAIANA, J (2006). *Discurso durante XII Cumbre de Mercociudades*. 1 de dezembro de 2006. Disponível em: <https://www.mrecic.gov.ar/es/jorge-enrique-taiana-70>. Acesso em 01 mar 2017.

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

VIGEVANI, Tullio; RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo (2010). "Pensamento brasileiro e integração regional". *Contexto internacional*, Rio de Janeiro, v. 32, n. 2, p. 437-487.

WAEVER, Ole (2002). "Identity, communities and foreign policy. Discourse analysis as foreign policy theory", in: Lene Hansen and Ole Wæver (eds). *European Integration and National Identity. The challenge of the Nordic States*. London: New York: Routledge. 20-49.

WENDT, Alexander (1992). "Anarchy is what states make of it". *International Organization*, v. 46, n.2.

WENDT, Alexander (2003). *Social Theory of International Politics*. Cambridge University Press.

*WINAND, Érica (2010). Diplomacia e Defesa na Gestão Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) História e Conjuntura na Análise das Relações com a Argentina. Tese de Doutorado em História. Faculdade de Ciências Humanas e Sociais. Franca: Unesp*

*ZEHFUSS, Maja (2006). "Constructivism and identity. A dangerous liaison", in: Constructivism and International Relations: Alexander Wendt and his critics. Routledge: Inglaterra.*