

# Democracia e Política Externa no Cone Sul da América Latina

*Por Mauricio Santoro Rocha*

---

## Introdução

Qual foi o impacto da redemocratização do Cone Sul da América Latina nas políticas externas dos principais países da região, Argentina, Brasil e Chile? As décadas de 1980-2000 foram de notáveis realizações na consolidação do império da lei e do respeito pelos direitos humanos, gerando ampla literatura sobre transições políticas e natureza dos regimes autoritários (Linz 1996, O'Donnell et alii 1986, Stepan 1988). Mas há uma lacuna no estudo do papel da democracia nas relações internacionais no Cone Sul, apesar de importantes mudanças como a criação do Mercado Comum do Sul (Mercosul) e da resolução pacífica de disputas de fronteira entre Argentina e Chile.

A principal corrente na teoria de relações internacionais, o realismo, é preocupada com os poderes e capacidades do Estado diante uns dos outros, e não com seus regimes políticos domésticos. Contudo, há outras abordagens teóricas que ressaltam sua importância para a diplomacia, como a escola do realismo neoclássico (Schweller 1998) e especialmente a nova onda de pesquisa em análise de política externa (Hill 2005; Pinheiro e Milani 2012). Estudam as consequências das instituições políticas e das relações Estado-sociedade civil para a construção da agenda diplomática. Como Robert Putnam observa, é um “jogo de dois níveis” no qual política doméstica e externa influenciam-se mutuamente. (Putnam 1988).

Argentina, Brasil e Chile compartilham uma história de ditaduras militares e violações em massa de direitos humanos nas décadas de 1960-1980s, seguidas por uma transição para a democracia em contexto de turbulências econômicas. Têm longa tradição de acordos diplomáticos, guerras e alianças militares, comércio e investimentos. Mas a democracia é uma parte nova da relação. No século XX, os países do Cone Sul enfrentaram um difícil processo de liberalização política, expandindo o sufrágio eleitoral mas defrontando-se com golpes civis e militares, fraudes e retrocessos autoritários. Por exemplo:

Portanto a história política da Argentina revela um padrão extraordinário no qual a democracia foi criada em 1912, minada em 1930, recriada em 1946, minada em 1955, recriada plenamente em 1973, minada em 1976 e finalmente reestabelecida em 1983. No interregno houve vários graus de governos não-democráticos, indo de democracias restritas a regimes militares integrais. (Acemoglu e Robinson 2006: 7)

No Brasil, houve a ditadura civil de Getúlio Vargas, o Estado Novo, de 1937-1945 e o regime militar de 1964-1985, com uma república oligárquica em 1889-1930 e democracias limitadas nos intervalos. O Chile tem uma histórica mais longa de democracia (mesmo que restrita) desde a década de 1930, mas também sofreu o domínio individual de Augusto Pinochet em 1973-1990.

Os caminhos rumo à democracia também foram diferentes. No Brasil e no Chile as Forças Armadas tinham forte posição política e foram capazes de negociar a transição para o governo civil, na qual os militares permaneceram com diversos privilégios – tais como anistia por processos contra violações de direitos humanos. Na Argentina, o regime autoritário entrou em colapso após a derrota na Guerra das Malvinas contra o Reino Unido, e o novo poder civil prendeu os antigos ditadores militares e centenas de oficiais que se engajaram na repressão política. Contudo, interrompeu os processos após enfrentar rebeliões militares armadas e o presidente posterior os indultou. Nos três países o tema da justiça transicional voltou na década de 2000 com as vitórias eleitorais da esquerda (seção 3 deste texto).

A democracia muda a diplomacia porque permite aos diversos grupos de interesse na sociedade mobilizar-se por suas preferências políticas. Nas economias mais abertas e integradas globalmente dos anos 1990, isso levou a uma aproximação entre política externa e outras políticas externas (Hirst 2005; Pinheiro and Milani 2012). Mais atores sociais e políticos estão engajados em redes internacionais e a diplomacia está se tornando descentralizada, com mais órgãos governamentais assumindo responsabilidade pelos assuntos externos. Na América Latina, isso foi particularmente marcado pela ascensão da “diplomacia presidencial”, na qual chefes de Estado começaram a ter um papel muito ativo na elaboração da política externa. (Carson e Power 2006; Danese 1999; França e Sanchez 2009).

O objetivo deste artigo é analisar os impactos da redemocratização nas políticas externas da Argentina, Brasil e Chile, apontando avanços, obstáculos e contradições, com ênfase na integração latino-americana. O ensaio se divide em três seções. A primeira lida com a questão da “paz democrática”, o debate sobre se a democracia tornou as relações dos três países mais estáveis e menos propensas a conflitos.

A segunda seção é dedicada à integração regional. A América Latina tem uma densa rede de acordos, tratados e organizações regionais. Algumas delas foram criadas antes da democracia de massas, mas elas só floresceram após os colapsos das ditaduras. Qual foi o papel do regime político e qual a consequência dos novos modelos econômicos, mais abertos ao comércio internacional?

A última parte discute a integração entre direitos humanos e política externa, num jogo de dois níveis no qual as transformações na Argentina, Brasil e Chile foram influenciadas, e por sua vez influenciaram, as redes internacionais dedicadas ao tema. O foco é em como esses países apresentam-se nos fóruns globais, como lidam com temas difíceis como intervenções militares humanitárias e os rumos diferentes que assumiram na questão da imigração. Argumento que o modo como nação tornou-se uma democracia é muito importante para entender sua política externa de direitos humanos. Na Argentina e no Chile, o papel mais destacado das redes internacionais levou a um compromisso diplomático mais forte do que o que vemos no Brasil, que prefere ressaltar suas realizações sócio-econômicas.

## **1-Paz Democrática**

Há forte tradição no pensamento liberal que afirma que a paz pode ser alcançada ou pelo menos facilitada por determinados tipos de instituições políticas, como um Executivo que preste contas aos seus cidadãos. Como o filósofo Immanuel Kant escreveu em sua “Paz Perpétua” (1795), se as pessoas tiverem voz nos assuntos públicos, não irão enviar seus filhos à batalha. Kenneth Waltz listou essas visões no que ele chamou de “segunda imagem das relações internacionais” (Waltz 2001: capítulo 4) e acrescentou a confiança liberal nas funções positivas da opinião pública e de maior integração econômica como pilares da paz.

Nacionalismo e democracia provaram ser uma combinação ponderosa no século XX, e as sociedades abertas dos Estados Unidos, França e Reino Unido lutaram muitas guerras, contra outras grandes potências ou movimentos rebeldes dedicados ao autogoverno em colônias como Filipinas, Indochina, Malásia ou Quênia. E em muitos casos democratização significou a liberalização de ódio étnico violento, como nos Bálcãs da década de 1990. (Mann 2005).

Também houve alguns casos de guerras entre países relativamente democráticos como os Estados Unidos e o Reino Unido em 1812 ou as nações da Europa Ocidental na Primeira Guerra Mundial. Contudo, a idéia da paz democrática permaneceu forte – democracias iriam lutar, mas geralmente não contra outras democracias. A experiência a integração europeia e de outras nações desenvolvidas após 1945 era um exemplo que poderia ser replicado em outras partes (Pinker 2012).

A América Latina é uma região de sociedades violentas, mas com poucas guerras internacionais – às vezes considerada como uma anomalia nos sistemas de segurança mundiais (Buzan e Weaver 2003; Centeno 2002). No século XIX, Argentina, Brasil e Chile lutaram guerras importantes entre 1810-1880, para assegurar sua independência, definir suas fronteiras com os vizinhos e assegurar o controle dos principais rios e recursos naturais da região (Mitre 2010). No século XX, a Argentina lutou nas Malvinas, o Brasil teve um papel minoritário em ambas as guerras mundiais e o Chile não se envolveu em nenhum conflito militar.

Contudo, as ditaduras foram uma ruptura com essa história relativamente pacífica, pois suas políticas externas foram marcadas por tensões e corridas armamentistas. Argentina e Chile estiveram à beira da guerra em 1979, pelo controle do Canal de Beagle e por disputas de fronteiras na Patagônia. Argentina e Brasil tiveram intensas disputas pelos usos dos rios internacionais para geração de energia hidrelétrica e uma corrida em programas nucleares cujo objetivo era a produção de bombas atômicas. O longo conflito de fronteiras do Chile com o Peru também quase levou à guerra em 1975 e em 1982 a Argentina tentou recuperar pela força as ilhas Malvinas do Reino Unido. Como um diplomata brasileiro observou muitos anos após esses eventos, a era sofreu de uma “overdose de geopolítica” (Ricupero 1995: 342), preocupação excessiva com domínio territorial.

A democratização do Cone Sul é um exemplo importante para a teoria da paz democrática. Na América Latina a mudança de regime político doméstico teve consequências muito positivas para as disputas internacionais da região. Desenvolveu iniciativas que começaram nos anos finais dos governos militares na Argentina e no Brasil. Em 1979, ambos assinaram com a ditadura paraguaia um acordo sobre como compartilhar rios internacionais para a geração de eletricidade. No ano posterior, Brasília e Buenos Aires firmaram outro tratado, estabelecendo uma pequena troca de informação sobre seus programas nucleares.

Ambos os acordos foram motivados pelo desejo de construir coalizões contra outras pressões externas. A Argentina estava muito próxima de declarar guerra ao Chile, e Brasil e Argentina enfrentavam fortes críticas dos Estados Unidos por conta de seus programas nucleares e de violações de direitos humanos. Eles entenderam que era importante diminuir o conflito com seu maior vizinho, de modo a poder se concentrar em outras disputas. (Patti 2012). O governo brasileiro também estava preocupado com sua longa e negociada transição para a democracia, com a proclamação de uma anistia política e com o retorno da livre competição partidária, e não queria ser perturbado por conflitos regionais, que teriam fortalecido a extrema-direita, que se opunha às reformas políticas. Era uma trégua temporária, não uma aliança permanente.

Esse casamento de conveniência foi testado com sucesso durante a Guerra das Malvinas. O Brasil permaneceu oficialmente neutro no conflito, mas auxiliou a Argentina de diversas maneiras. Documentos recentemente abertos ao público mostram que o governo brasileiro foi parte de uma rede que forneceu armas para os generais em Buenos Aires, apesar do embargo internacional. O ministro brasileiro das Relações Exteriores, o veterano diplomata Ramiro Saraiva Guerreiro, percebeu a importância histórica da guerra e declarou ao Congresso que o Brasil tinha que ser cuidadoso, pois suas ações seriam lembradas por longo tempo pelo vizinho.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Agradeço a Rodrigo Mallea por compartilhar comigo sua pesquisa sobre a resposta brasileira à Guerra das Malvinas.

A Argentina perdeu a guerra, mas foi o início de um processo de construção de confiança com o Brasil. Na década de 1980 os novos presidente civis Raúl Alfonsín e José Sarney estabeleceram uma parceria pela paz – agora, com visão de longo prazo. Enfrentavam severa crise econômica e temiam a possibilidades de golpes pela extrema-direita militar, uma preocupação bastante concreta na Argentina, com as quatro rebeliões dos “carapitnadas” entre 1987-1990. O resultado foi um grande programa de integração econômica e cooperação política (Seção 2).

A história da Argentina e do Chile foi mais tensa. A guerra pelo Canal de Beagle foi evitada por uma intervenção de último minuto pelo papa João Paulo II e o Vaticano apresentou um plano de partilha em grande medida desfavorável às demandas argentinas, rejeitado pela ditadura. O Chile auxiliou o Reino Unido durante a Guerra das Malvinas, cedendo território para operações militares e enviando tropas às fronteiras disputadas, pressionando Buenos Aires a estar atenta ao risco de combates em duas frentes.

O Chile também tinha uma séria contenda fronteira com o Peru – naquela época, também sob uma ditadura militar, mas uma que tinha visões de esquerda e realizou reformas sociais, ao menos entre 1968-1975. Os generais peruanos ajudaram seus colegas de extrema-direita na Argentina durante a Guerra das Malvinas com armas e informações.

O retorno da democracia na Argentina levou a uma rápida solução do conflito pelo Canal de Beagle. O presidente Alfonsín apresentou a proposta do Vaticano a um plebiscito e a maioria da população a aprovou. Isso foi notável, porque à época (1984) o Chile ainda era uma ditadura sob o general Pinochet, mas a opinião pública queria paz e estabilidade – exatamente como Kant previu 200 anos antes em seu livro seminal.

Depois do novo tratado de fronteiras, grupos de acadêmicos e jornalistas em ambos os países começaram a discutir outros modos de dialogar e cooperar. Na década de 1990 muitos

deles estavam nos governos em Buenos Aires e Santiago, e negociaram juntos outras resoluções pacíficas para disputas territoriais na Patagônia.<sup>2</sup>

Por que os regimes democráticos resolveram facilmente problemas que as ditaduras consideravam ser graves ameaças à segurança nacional? Durante os regimes autoritários da região, as Forças Armadas ocuparam postos-chaves do processo decisório na Presidência da República e nos ministérios da Guerra, Relações Exteriores e Energia. Congresso e imprensa estavam sob severas limitações e censura. Havia um processo de “securitização” (Buzan 1997), i.e., muitas questões da agenda internacional foram pensadas como riscos ao Estado, numa lógica bipolar de amigo-inimigo, o vencedor-leva-tudo, muito diferente das práticas habituais de barganha e negociação de políticos numa democracia.

Quanto os militares retornaram aos quartéis nas décadas de 1980-1990s, foram substituídos por líderes civis com fortes desejos de manter as Forças Armadas fora da política. Isso significava a necessidade de desarmar crises que poderiam levar à instabilidade dentro de casa. Esse objetivo era compartilhado por políticos em toda América Latina, que tendiam a ver golpes de Estado – e não guerras ou disputas de fronteira – como as maiores ameaças à segurança nacional (Pion-Berlin e Tikunas 2006).

É possível argumentar que os conflitos pelas ilhas no Canal de Beagle ou as preocupações relativas aos rios no Cone Sul eram na realidade questões menores, mas impressiona que a mudança de regime tenha terminado também com a corrida nuclear entre Argentina e Brasil. Ambas as ditaduras investiram pesadamente em seus programas atômicos apesar de forte pressão americana para que assinassem o Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP).

Ao longo das décadas de 1980 e 1990 as novas democracias proibiram a construção de bombas atômicas, assinaram o TNP e acordos semelhantes, como o Tlatelolco<sup>3</sup> e criaram diversas medidas de construção de confiança. A mais importante foi a Agência Brasileira-

---

<sup>2</sup> O historiador Carlos Escudé, ex-assessor do Ministro das Relações Exteriores da Argentina, contou-me essa história numa entrevista em Buenos Aires em novembro de 2006.

<sup>3</sup> O Tratado Tlatelolco (1968) proíbe a posse e o estoque de armas nucleares na América Latina e no Caribe. Foi elaborado em reação à Crise dos Mísseis Cubanos e como complemento ao TNP.

Argentina para Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC), uma organização bilateral com acesso integral a instalações atômicas em ambos os países. Argentina, Brasil, ABACC e a Agência Internacional de Energia Atômica assinou um acordo diplomático para implementar o cumprimento de normas multilaterais.

Há muitos pontos comuns com a política nuclear da África do Sul após o apartheid. Com Nelson Mandela como presidente, o país também proibiu armas atômicas e até desmontelou os artefatos construídos durante o período autoritário. A África do Sul se juntou à Argentina, ao Brasil e a outros países na Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul, iniciativa lançada em 1986 pelo governo civil brasileiro para assegurar uma região livre de armas nucleares. Era um forte contraste com a proposta sul-africana durante o apartheid de criar uma aliança militar nessa área, análoga à OTAN no Norte. A idéia foi rejeitada pela ditadura brasileira, que tinha uma ambiciosa política externa na África ao sul do Sahara e não queria ser vista como aliada do regime racista. (Penna Filho 2008: 213-253).

Contudo, é importante considerar a relevância do contexto regional na decisão em não desenvolver armas nucleares. Argentina e Brasil eram rivais durante a ditadura, mas não eram inimigos (Russell e Tokatlian 2003). É uma situação muito diversa da relação entre Índia e Paquistão, por exemplo, ou do Oriente Médio. Governos democráticos em Buenos Aires, Brasília ou Pretória poderiam optar por não criar bombas atômicas porque não enfrentavam a perspectiva de invasões estrangeiras ou guerras regionais.

O cenário econômico também foi decisivo. A severa crise da “década perdida” de 1980 forçou os países latino-americanos a cortar orçamentos públicos e a política de defesa não era a prioridade de ninguém. Assinar acordos de controle de armas era um modo de criar mecanismos de “trancamento” (“lock in”) dessas opções contra pressões das Forças Armadas – seria difícil para qualquer governo denunciar os acordos diplomáticos e recriar os programas atômicos.

Os tratados também eram uma maneira de mostrar aos investidores estrangeiros o compromisso com paz e estabilidade – algo especialmente importante na Argentina por causa das reações internacionais e embargos desde a Guerra das Malvinas. Jogando de acordo com as

regras internacionais, Buenos Aires e Brasília esperavam aumentar sua credibilidade como mercados emergentes, participando dos regimes internacionais patrocinados pelas grandes potências (Cardoso, 2006: 604-5, 612-17).

É interessante observar que na década de 2000 houve mudanças significativas nas políticas de defesa regional, com a obtenção da estabilidade macroeconômica, bons níveis de crescimento do PIB e um boom de commodities que levou a mais investimentos nas Forças Armadas. A integração regional deixou para trás o modelo liberal de “regionalismo aberto” e abraçou uma nova versão mais comprometida com questões como território, segurança, energia e infraestrutura (Lima e Coutinho 2006). Brasil e Chile lançaram grandes programas de compras governamentais para renovar suas Marinhas e Forças Aéreas, e o projeto brasileiro da década de 1970 de construir um submarino movido a energia nuclear tornou-se novamente uma prioridade, com altos funcionários como o ministro da Ciência e o secretário-geral das Relações Exteriores afirmando que foi um erro assinar o TNP (Santoro 2011).

Há preocupação crescente na região com o papel mais assertivo desempenhado pelo Brasil em assuntos militares e algumas tensões entre Chile e Peru no que toca às suas disputas de fronteira. A democracia não resolveu todos os conflitos territoriais – eles voltaram na década de 2000 motivados pela importância econômica mais elevada dos recursos naturais nas áreas contestadas (Pieri 2011). Isso foi particularmente visível nas disputas ambientais entre Argentina e Uruguai pelo uso do rio que separa os dois países, e na constante demanda boliviana por acesso ao mar perdida para o Chile na Guerra do Pacífico, no século XIX.

Mas a democracia enquadrou essas disputas em negociações políticas e não em batalhas militares. A única guerra que ocorreu entre nações da América Latina desde a redemocratização foi o Conflito do Cenepa entre Peru e Equador em 1996, quando o primeiro país era uma ditadura sob Alberto Fujimori.

## 2) Integração Regional

Na segunda metade do século XX houve vários esforços de integração regional no Cone Sul da América Latina. Inspirados no regionalismo europeu da década de 1950, com medo de perder seus mercados, e guiados pela doutrina desenvolvimentista da Comissão Econômica da ONU para América Latina e Caribe (CEPAL), Argentina, Brasil e Chile estiveram entre os países que assinaram o Tratado de Montevideu (1960) com o objetivo de criar uma área de livre comércio na região.

Esse processo fracassou por muitas razões. Houve um conflito econômico entre os modelos nacionais-desenvolvimentistas da América Latina e a necessidade de liberalização da integração regional – empresários eram relutantes em concordar com diplomatas sobre rebaixamento de barreiras ao comércio. Os maiores países estavam mais preocupados com a expansão de seus mercados de exportação, os menores queriam iniciativas conjuntas em infraestrutura. Democracia – ou a falta dela – também desempenhou um papel importante. As décadas de 1960-1970 foram repletas de golpes no Cone Sul (Brasil e Bolívia, 1964; Argentina, 1962, 1966, 1976; Chile, 1973; Uruguai, 1974). A região tornou-se divididas em ditaduras militares e democracias frágeis, que temiam seus vizinhos autoritários (Barbosa 1996, Santoro 2007a; Prazeres 2007).

Eles tinham razões para ter medo. A política externa brasileira foi muito ativa na repressão aos dissidentes exilados na região, e no auxílio à queda de governos democráticos no Chile e no Uruguai. O jornalista Claudio Dantas Sequeira, do *Correio Braziliense*, publicou em 2007 uma série de reportagens analisando arquivos do Ministério das Relações Exteriores sobre esse tema. A questão também tem objeto de pesquisa acadêmica (Almeida 2008; Bandeira 2008, Penna Filho 2009) e ficção semi-autobiográfica escrita por diplomatas (Ribeiro 2010).

Os países andinos, incluindo o Chile, criaram seu próprio de integração sub-regional em 1969, o Pacto Andino. Mas após o golpe, o general Pinochet deixou a organização – ele e seus conselheiros econômicos a consideravam hostil ao investimento externo e em conflito com o modelo neoliberal que queriam implementar.

Em meados da década de 1970, Argentina, Brasil e Chile eram governados por ditaduras militares com diferentes doutrinas econômicas, envolvidas em contenciosos fronteiriços, conflitos territoriais e uma corrida nuclear. Esse era, evidentemente, um mau ambiente para negociar cooperação econômica e não é surpresa que o projeto de um acordo de livre comércio latino-americano fosse abandonado na prática, embora não formalmente. Havia até uma campanha da TV brasileira dos anos 70 aconselhando os consumidores a não comprar produtos argentinos!

Contudo, Argentina, Brasil e Chile foram hábeis em cooperar na repressão política transnacional. A Operação Condor foi uma tentativa bem-sucedida dos governos militares em caçar dissidentes na região. A polícia política, o serviço secreto e as Forças Armadas trocavam informações, investigavam juntas e realizavam operações em parceria (Dinges 2004).

O ambiente começou a mudar na década de 1980 com a crise dos modelos nacionais-desenvolvimentistas e o início de reformas políticas em países como Bolívia, Brasil e Peru. As nações latino-americanas firmaram um novo Tratado de Montevidéu com ambições mais modestas – ou realistas. Em vez de uma área de livre comércio regional, os Estados negociariam pactos sub-regionais, com a concessão de preferências econômicas para seus vizinhos.

Em 1983-1985, quando a democracia voltou para a Argentina e o Brasil, esse modelo tornou-se o pilar do Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE, no acrônimo espanhol), um grupo de mais de 20 acordos em campos estratégicos como a indústria automobilística, telecomunicações e energia. Eles eram mais sobre planejamento e coordenação bilateral do que sobre liberalização comercial no que a cientista política Monica Hirst chamou “o último suspiro do modelo nacional-desenvolvimentista” (Santoro 2008: 65-67).

Embora iniciado no meio de uma série crise econômica regional, o PICE realizou muito. No fim da década de 1980, o Brasil era o principal parceiro comercial da Argentina, e a Argentina era o segundo maior mercado do Brasil, atrás somente dos Estados Unidos. Foi a primeira vez em sua história em que ambos eram importantes economicamente para o outro, e as relações entre os dois eram tão boas que os antigos rivais falavam em “aliança estratégica” (Gonçalves e Lyrio 2003). É questionável que um vínculo tão forte tenha sido consolidado, mas

ainda assim é verdade que Buenos Aires e Brasília tentaram ver a si mesmos como amigos e permanecem desse modo (Russell and Tokatlian 2003).

Na década de 1990, Uruguai e Paraguai se juntaram a Argentina e ao Brasil para criar uma união aduaneira, o Mercado Comum do Sul (Mercosul). Os quatro países eram democracias recentes atravessando um processo difícil de reforma econômica e em geral enfrentando alta inflação. Os parceiros menores, Uruguai e Paraguai, temiam ser deixados fora de acordos comerciais entre os dois vizinhos mais importantes. Com o Mercosul, cerca de 90% do intercâmbio econômico dentro do bloco era realizado sem barreiras, embora houvesse exceções importantes como automóveis (regulados por tratados bilaterais separados) e açúcar (protegidos da competição externa). As quatro nações compartilhavam uma tarifa comum aplicadas a produtos de fora do bloco.

O Mercosul era um projeto tanto econômico como político. O comércio dentro do bloco multiplicou-se 400% durante sua primeira década e as tarifas mais baixas representavam mensagem de destaque para os empresários, com importações baratas ajudando a controlar a inflação, mesmo que às custas da indústria local. Mas também era um objetivo estratégico para o Brasil – um ambiente na América do Sul com redes de segurança política para estimular suas empresas a internacionalizar-se e alcançar mercados globais. A regionalização foi o primeiro passo para a globalização (Florêncio e Araújo 1998). A Argentina não tinha uma visão coerentes, com um grupo considerando o Mercosul como uma área de livre comércio hemisférica e outros querendo a concentração na relação com o Brasil (Ablin e Bouzas 2004; Seixas-Corrêa 1999).

A democracia foi importante para criar a confiança que permitiu ao PICE e ao Mercosul florescerem, e tornou-se parte das preocupações do bloco durante a crise militar no Paraguai, em meados da década de 1990, que quase resultou em um golpe. Argentina e Brasil inseriram uma “cláusula democrática” (o Protocolo de Ushuaia) estipulando que governos autoritários não poderiam integrar o Mercosul. Posteriormente, foi complementado pelo Protocolo de Assunção, listando direitos humanos que poderiam ser respeitados dentro do bloco.

Na década de 2000, as questões democráticas do Mercosul foram expandidas com uma aproximação com a política social. Esse foi um elemento importante na decisão de Lula e dos Kirchners em “relançar” o bloco depois da crise econômica de 1998-2002. Diversos fóruns (“Reuniões Especiais”, no jargão do bloco) foram criadas, dedicadas a direitos das mulheres, políticas juvenis, agricultura familiar etc. As relações internacionais das cidades e províncias foram incentivadas. Incluíram representantes do governo e da sociedade civil e estão ajudando na formação de redes regionais ligando política social e diplomacia (Santoro 2007b; Pinheiro and Milani 2012). O Mercosul também criou um parlamento em 2005, embora com poderes muito limitados: basicamente, ele pode apenas convidar funcionários para falar sobre integração regional, pois não tem autorização para legislar ou definir o orçamento do bloco. (Erthal 2006)

O Mercosul também foi importante para aproximar o Chile da Argentina e do Brasil. A economia chilena é muito mais aberta do que a de qualquer outro país latino-americano, com tarifas mais baixas, e não era interessante para os líderes do país – democraticamente eleitos desde 1990 – mudar isso para ajustar-se às normas do bloco. Contudo, o Chile tornou-se um “membro associado” do Mercosul em 1996. Isto é, assinou um acordo de livre comércio e ganhou o direito de participar em diversos fóruns políticos regionais, especialmente em direitos humanos e política social.

O compromisso do Chile com a integração regional tornou-se mais forte em 1999, quando o Partido Socialista retornou à Presidência, pela primeira vez desde o governo de Salvador Allende na década de 1970. Sob a liderança de Ricardo Lagos, e depois dele de Michelle Bachelet, o Chile se envolveu em diversas iniciativas diplomáticas com outros países da América Latina, como o comando político da Missão da ONU no Haiti (o comando militar estava com o Brasil) e até retornou à Comunidade Andina de Nações, novo nome do Pacto Andino – embora só como observador, pelas mesmas razões econômicas pelas quais ele não aderiu ao Mercosul como membro pleno.

Para o Brasil, o Mercosul foi apenas o começo de uma política externa muito ativa na América do Sul. Nas décadas de 1990 e 2000, sob os presidentes Fernando Henrique Cardoso e

Luís Inácio Lula da Silva, o país lançou diversos processos de integração na região, reunindo todos os seus países. Havia uma iniciativa para construir infraestrutura (IIRSA, 2000), e acordos de livre comércio entre o Mercosul e os países andinos (1996-2003), a criação de uma organização sub-regional na bacia do rio Amazonas (OTCA, 2002) e, finalmente, a União das Nações Sul-Americanas (Unasul, 2004), uma instituição guarda-chuva criada para prover “integração integral” (Paredes 2010), coordenando todos os outros esforços.

A Unasul, como Mercosul, tem uma cláusula democrática, a Declaração de Georgetown. Seu foco é em prevenção de golpes, preocupação reforçada depois das tentativas na Venezuela (2002), da que foi bem-sucedida em Honduras (2009) e diversas crises e rebeliões na Bolívia, Equador e Paraguai. Ambas as instituições têm sido criticadas pela falta de compromisso em monitorar violações de direitos humanos, em especial de liberdades civis e políticas, pelos governos sul-americanos.

### **3) Direitos Humanos e Política Externa**

Durante a ditadura, os direitos humanos foram um grande problema de política externa para os governos do Cone Sul. Eles enfrentaram fortes críticas de ONGs como Anistia Internacional e Human Rights Watch, investigações da Comissão Inter-Americana de Direitos Humanos, acusações na imprensa e pressões ocasionais de líderes ocidentais – do presidente americano Jimmy Carter ou do papa Paulo VI, por exemplo. O Prêmio Nobel da Paz foi concedido ao ativista argentino Adolfo Pérez Esquivel in 1980. De modo que não é surpresa que os regimes militares tenham adotado uma política defensiva com relação ao tema, e que as democracias a mudassem de modo decisivo. Mas a transformação não foi tão grande no Brasil quanto se poderia imaginar, em especial na comparação com Argentina e Chile.

Após a redemocratização, os três países assinaram quase todos os tratados relevantes de direitos humanos – na realidade eles são as nações em desenvolvimento que mais os adotaram (Milani 2012: 45) – mas na Argentina e Chile têm status constitucionais. No Brasil foram leis comuns até a reforma do Judiciário em 2004, que estabeleceu uma mudança bastante confusa, estipulando que dali em diante novos tratados seriam considerados como emendas à Constituição, mas que permaneceu em silêncio sobre os antigos. Posteriormente, o

Supremo Tribunal Federal decidiu que estariam numa posição intermediária, acima da legislação ordinária mas ainda abaixo do status constitucional.

Argentina e Chile têm fortes grupos de pressão por direitos humanos, bem conectados às redes internacionais. Na realidade, a ampla rejeição externa à repressão em ambos os países na década de 1970 foi muito importante em consolidar o tema como a “última utopia” do século XX, depois da crise do comunismo e do fracasso dos projetos autonomistas pós-coloniais (Moyn 2010). Os movimentos sociais foram hábeis em ligar-se às organizações nos Estados Unidos e Europa, criando um “efeito bumerangue” no qual sua luta contra as ditaduras nacionais foi amplificada por aliados estrangeiros (Keck and Sikkink 1998).

O Brasil também teve isso – mas num nível menor. Estrangeiros em geral comentam com surpresa sobre a relativa fraqueza da presença brasileira nas redes internacionais de direitos humanos.<sup>4</sup> Uma hipótese é a “dependência de trajetória” (path-dependence) com relação ao período ditatorial: “Em processos de dependência de trajetória, no entanto, retorno positivo significa que a história é ‘lembrada’. Esses processos podem ser muito influenciados por perturbações relativamente modestas em etapas iniciais.” (Pierson 2004: 45).

No fim da década de 1970, quando ativistas perderam suas fronteiras na América Latina, os movimentos sociais brasileiros estavam mais preocupados com outras necessidades – testar e aproveitar a abertura política do regime autoritário. Tortura e assassinatos políticos caíram a níveis baixos após 1974, uma anistia foi concedida em 1979, os exilados retornaram, as leis mais duras foram suspensas e a competição multipartidária foi retomada. Foram transformações muito importantes, mas eram urgentes aos olhos estrangeiros do que os assassinatos em massa acontecendo na Argentina e no Chile.<sup>5</sup>

O período mais violento do regime militar no Brasil foi entre 1969-1974. A maior parte da diáspora política estava no Uruguai ou no Chile, com pouco acesso às redes internacionais na

---

<sup>4</sup> Em quase todas as entrevistas que realizei nos Estados Unidos em organizações internacionais e universidades esse ponto foi ressaltado, com frequência na comparação com Argentina e Chile.

<sup>5</sup> O jornalista americano Larry Rother e o acadêmico cubano Mauricio Font, ambos vivendo no Brasil à época, me disseram em entrevistas que as notícias sobre o país na imprensa americana eram mais voltadas para a mobilização política e cultural nos anos finais da ditadura e para as expectativas sobre o retorno da democracia.

Europa e Estados Unidos – que ainda estavam sendo criadas. O principal aliado externo era a Igreja Católica. Nas palavras do cardeal de São Paulo, dom Paulo Evaristo Arns, a Igreja tornou-se a “voz dos que não tinham voz”, catalogando e denunciando as violações de direitos humanos e tentando mediar conflitos com os líderes militares do país (Arns 2001; Serbin 2001).

A diferença pode ser vista no modo com os direitos humanos tornaram-se uma questão muito mais importante para a política externa da Argentina e do Chile após a redemocratização, com frequência devido às redes internacionais. Durante a década de 1980, as Mães da Praça de Maio foram parte da delegação diplomática argentina que negociou a Convenção Internacional sobre os Direitos das Crianças. Elas ajudaram a redigir os artigos que asseguravam às crianças o direito a saber os nomes dos pais e a ter uma identidade. Essa foi, claro, uma consequência das experiências traumáticas da repressão, como o sequestro dos bebês de prisioneiros políticos, para que fossem dados em adoção a famílias conectadas à ditadura.

Outro exemplo foi a nomeação de Julio Cesar Strassera pelo presidente Raúl Alfonsín para ser o embaixador da Argentina junto aos órgãos de direitos humanos da ONU, em Genebra. Strassera foi o promotor-chefe dos julgamentos das juntas militares. Seu vice, Luis Ocampo Moreno, também foi trabalhar em organizações internacionais, e anos depois tornou-se o principal funcionário do Tribunal Penal Internacional, responsável em julgar criminosos de guerra e pessoas que cometeram crimes contra a humanidade (Eliashev 2011).

O julgamento das juntas foi um divisor de águas nos processos contra violações de direitos humanos e iniciou um “efeito em cadeia de justiça internacional” que chegou a altos níveis na década de 2000 (Sikkink 2011). Os ativistas engajados na tarefa tinham consciência do alcance internacional de suas ações e tentaram aprender as lições dos Julgamentos de Nuremberg, fazendo comparações explícitas da ditadura militar com o regime nazista. A

caracterização da violência política do período como genocídio seria um marco do discurso de direitos humanos na Argentina, por ativistas, acadêmicos e nas artes.<sup>6</sup>

No Chile, a transição política foi longa e difícil negociação com o general Pinochet. Ele deixou a presidência em 1990 após perder um plebiscito sobre sua permanência no cargo – um voto que ele claramente viu como formalidade e que esperou vencer facilmente (Lagos et alli 2012). Contudo, conseguiu manter diversos privilégios, como ser senador vitalício e comandante do Exército até o fim da década. Mas isso mudou quando ele foi preso no Reino Unido, em 1998, por ordem do juiz espanhol Baltazar Garzón, sob a Convenção Internacional contra a Tortura.

O julgamento das juntas da Argentina foi um ponto de ruptura que provou que violadores maciços de direitos humanos – mesmo chefes de Estado – poderiam ser julgados por seus crimes. A prisão de Pinochet foi outro momento decisivo, que mostrou que não estavam a salvo da prisão nem em países estrangeiros que haviam apoiado seus regimes. Foi uma longa história que começou com Joan Garcés, um advogado espanhol que foi assessor do presidente socialista Salvador Allende. Garcés fugiu do Chile após o Golpe de 1973 e tornou-se um ativista de direitos humanos na Espanha e depois um deputado pelo Partido Socialista. Ele foi importante em fazer com que o país assinasse muitos tratados diplomáticos humanitários e ajudou Garzón a construir o processo contra Pinochet. (Dorfman 2002: 28-32). A prisão em Londres foi a consequência de uma impressionante rede de organizações e cidadãos comuns:

Garzón, que já estava profundamente envolvido nas investigações argentinas, sentiu que o escopo internacional da Operação Condor jogava a favor da jurisdição espanhola. Joan Garcés finalmente tinha um forte aliado no judiciário espanhol (...) Enquanto jantava no restaurante Fortnum e Mason, Pinochet foi reconhecido por um dos garçons, filho de exilados chilenos, que notificou a Anistia Internacional que o ex-ditador estava em Londres. As rodas da engrenagem de direitos humanos começaram a girar. Advogados da Anistia Internacional em Londres telefonaram para seus colegas em Madri, que avisaram Joan Garcés (Muñoz 2008: 245, 247)

---

<sup>6</sup> Para a expressão artística das definições de genocídio na Argentina, os melhores exemplos são o filme “Garage Olimpo”, dirigido por Marco Bechis (1999) e canções como “La Memoria”, de León Giéco.

A prisão foi controversa no Chile, onde Pinochet ainda tinha muitos apoiadores. Alguns dos democratas também estavam divididos na situação, pensando que o antigo ditador deveria ser julgado em seu país e não por um tribunal estrangeiro. O Senado aprovou uma resolução condenando a detenção – mas só por um voto. Houve longa batalha política e legal e Pinochet foi eventualmente enviado de volta ao Chile, onde foi processado. Nesse meio tempo, sua imagem se deteriorou por conta de outra investigação internacional, na qual autoridades americanas, agindo sob as novas leis anti-terrorismo, descobriram suas contas bancárias secretas, alimentadas por dinheiro de corrupção (Lagos et alli 2012: capítulo 5). Morreu antes do julgamento.

Em comparação com Argentina e Chile, o Brasil não teve casos de direitos humanos com tanta repercussão internacional. A lei de Anistia da ditadura ainda está em vigor e o Supremo Tribunal Federal a considerou válida, embora contradiga a Constituição democrática e os tratados internacionais assinados pelo país, que nomeiam tortura e assassinato político como crimes contra a humanidade, imprescritíveis.

Mas a democracia tem sido importante na formulação e implementação de políticas sociais mais efetivas e as iniciativas bem-sucedidas tornaram-se uma ferramenta para expandir o prestígio do país, por meio de acordos de cooperação internacional. Saúde e segurança alimentar são os exemplos mais ricos. O Brasil tornou-se um benchmark global em programas de transferência de renda (Bolsa Família), combate à AIDS e redução da pobreza. É o único entre os BRICS onde a desigualdade está em queda (Neri 2012: 25), também em contraste com os índices crescentes na Argentina e no Chile.

Desse modo, a política externa de direitos humanos do Brasil está concentrada nas realizações sociais do país e não na sua (muito baixa) capacidade de lidar com os crimes do passado. Em 2010, uma ex-guerrilheira e prisioneira política, Dilma Rousseff foi eleita presidente. Ela criou uma Comissão da Verdade para investigar a ditadura, mas sem poderes para prender ninguém. Embora fale com orgulho sobre sua resistência ao regime autoritário, ela também fez declarações controversas, como afirmar que não é capaz de parar a tortura no Brasil – ainda usada com frequência pela polícia, contra criminosos comuns.

Outra questão na qual observamos padrões diferentes em direitos humanos é política de imigração. No Cone Sul a redemocratização aconteceu em condições econômicas bastante ruins, especialmente na Argentina e no Brasil, e muitos de seus cidadãos migraram para a Europa ou Estados Unidos, revertendo a tendência histórica que fez desses países refúgios para pessoas pobres buscando vidas melhores.

Contudo, na década de 2000 as economias voltaram a crescer e o Cone Sul tornou-se novamente um imã para oportunidades de empregos. A maioria dos recém-chegados eram de outros países da América Latina e do Caribe, como Bolívia, Paraguai, Peru e Haiti. Posteriormente, com a crise na União Européia, migrantes das antigas metrópoles coloniais na Espanha e em Portugal também escolheram a região. Mas a nova prosperidade foi às vezes acompanhada por um surto de xenofobia e racismo contra imigrantes, ecoando reações similares em nações ricas.

No Brasil, a lei de imigração ainda é do período da ditadura e estabelece em seu primeiro artigo que seu principal objetivo é a defesa da “segurança nacional”.<sup>7</sup> É preocupada com as “atividades subversivas” de cidadãos estrangeiros, pretexto usado durante o regime autoritário para expulsar padres engajados em redes de direitos humanos. Desde meados da década de 2000 uma legislação alternativa é discutida no Congresso, mas não é prioridade na agenda de ninguém. O Brasil tem sido criticado por não ter assinado a Convenção Internacional sobre Direito dos Trabalhadores Migrantes, mesmo que o Ministério das Relações Exteriores tenha se tornado bastante ativo na defesa de cerca de 3 milhões de brasileiros que vivem no exterior.

Essas contradições foram destacadas em 2012, com uma crise política envolvendo imigrantes do Haiti – um país com uma missão de paz da ONU comandada pelo Brasil. Uma onda de novas chegadas na Amazônia – por volta de 4 mil pessoas – levou a uma forte reação na imprensa, alegando que o Brasil estava sendo “invadido” por haitianos. O governo respondeu com atos controversos, como limitar vistos para cidadãos do Haiti para apenas 100

---

<sup>7</sup> O texto da lei está disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6815.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6815.htm). Acesso em maio de 2012.

por mês e anunciando uma “política de imigração seletiva” para “candidatos qualificados” de nações desenvolvidas:

surpresa é ouvir falar em “imigração seletiva” num país que, há muito, teria superado ideias como as de substituição da mão de obra escrava e embranquecimento da população, inspiradoras de políticas migratórias altamente seletivas em outros períodos de nossa história. Somos hoje também um país de emigração. Estima-se que cerca de 3 milhões de brasileiros residam atualmente no exterior, enquanto dados oficiais sinalizavam, até junho de 2011, a presença de em torno de 1,5 milhão de estrangeiros em situação regular no Brasil, a maior parte deles de origem portuguesa, boliviana, chinesa e paraguaia.

Considerando que se trata de poucos milhares de haitianos em algumas cidades do Norte, fugitivos de uma catástrofe natural e humanitária retumbante – aliás, ocorrida num país diante do qual o Brasil assumiu especiais compromissos, inclusive o inédito protagonismo numa missão de paz (a polêmica Minustah, Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti) – e arribados numa região cujas gigantescas obras carecem de mão de obra, só pode restar a impressão de que a grande notoriedade do caso serviu como um pretexto constrangedor, mas eficaz. A ocasião permitiu erodir a visão do migrante como ser humano em busca de uma vida melhor, titular de direitos e deveres, como aquela propugnada pelo Conselho Nacional de Imigração (Ventura e Iles 2012)

O Chile enfrenta uma situação parecida, com imigrantes do Peru sofrendo discriminação (Ghiardo et alli 2008). Mas a Argentina aprovou a Lei Pátria Grande em 2006, depois que um incêndio destruiu um prédio em Buenos Aires onde bolivianos trabalhavam em condições inseguras na indústria têxtil, matando seis pessoas. A tragédia estimulou um debate nacional sobre imigração e um mês depois o Congresso aprovou a nova iniciativa. É uma legislação aberta e progressista, considerando a migração como um direito humano e até dando aos cidadãos estrangeiros o direito ao voto e à participação política. Com 5% de sua população composta por imigrantes (a maioria da Bolívia e do Paraguai) esses não são apenas gestos simbólicos, mas um forte compromisso para a integração regional.

A Lei Pátria Grande tem sido criticada por exigir demasiados documentos dos imigrantes e por não ter sido capaz de deter a exploração trabalhista. Também é limitada a cidadãos dos países da América do Sul e não inclui pessoas da China, importante origem de imigrantes

recentes para a Argentina. Apesar disso, tornou-se referência fundamental na região, em conjunto com a legislação uruguaia.

A última questão nesta seção é como Argentina, Brasil e Chile agem internacionalmente no que diz respeito às violações maciças de direitos humanos, em particular no tema da defesa da democracia. Os três países compartilham uma tradição de desconfiança de intervenções nos assuntos internos de outras nações, mesmo que por razões humanitárias. Mas ambições de política externa às vezes as levam a mudar essas posições. Por exemplo, a Argentina durante a presidência de Carlos Menem buscou uma aliança política com os Estados Unidos, e apoiou a Guerra do Golfo. Algo similar ocorreu quando Menem engajou o país na missão de paz no Haiti na década de 1990, e em suas críticas aos abusos de direitos humanos em Cuba.

Contudo, a divergência era a exceção, não a regra. Argentina, Brasil e Chile são democracias em países em desenvolvimento, em uma região onde intervenções estrangeiras tem sido parte do problema, não da solução. De modo que não ficam muito entusiasmadas com a perspectiva de impor democracia e direitos humanos do exterior e são geralmente contra o uso da força para obter isso – nos Bálcãs durante a Guerra do Kosovo, no Oriente Médio durante a Guerra do Iraque e a Primavera Árabe etc. Mas criaram mecanismos na América do Sul e apoiaram instituições no sistema da ONU que focam em ferramentas políticas e no Direito Internacional, como o Conselho de Direitos Humanos e o Tribunal Penal Internacional.

Na América Latina há a combinação desse novo quadro jurídico com instabilidade política – que permanece intensa. Os três países agiram muitas vezes para preservar a democracia na região. Argentina e Brasil pressionaram as Forças Armadas e os políticos em outras nações para prevenir ou reverter golpes no Paraguai (1996, 1999), Venezuela (1992, 2002) e Honduras (2009), coordenando ações com outros países e organizações internacionais. A queda da democracia era percebida como uma ameaça para a estabilidade regional e como uma crise que trazia de volta o risco do retorno das intervenções militares contra a vontade popular expressa em resultados eleitorais. (Santiso 2002; Cardoso 2006: chapter 10).

Contudo, os três países reconheceram o regime autoritário de Alberto Fujimori no Peru (1992-2000), considerando-o como um mal menor diante das atividades do Sendero Luminoso, do Movimento Revolucionário Tupac Amaru e do caos econômico naquele país. Quando Peru e Equador lutaram uma guerra por disputas de fronteira (1995), o Brasil negociou uma paz bem-sucedida e foi parte dos esforços da Organização dos Estados Americanos em firmar um acordo para a crise política peruana. Anos depois, o Chile extraditou o então ex-presidente Fujimori de volta para o Peru, onde foi preso por corrupção e assassinato.

Em outras ocasiões, o governo brasileiro defendeu regimes autoritários, criticando dissidentes democráticos, como ocorreu com o Irã durante a Revolução Verde em 2009, e com Cuba na condenação dos atletas que tentaram asilar-se no Brasil durante os Jogos Panamericanos (2007) e com seus presos políticos que entraram em greve de fome (2010). Autoridades da Argentina e do Brasil também tem sido apoiadores constantes do presidente Hugo Chávez da Venezuela em todas as acusações feitas contra ele por atos ilegais e autoritários, em seu país e no exterior.

No Haiti, Argentina, Brasil e Chile participam da nova missão de imposição da paz da ONU para estabelecer o país após a queda do presidente Jean-Bertrand Aristide (2004). O Brasil liderou sua ala militar, na maior operação das Forças Armadas brasileiras desde a Segunda Guerra Mundial, e o Chile comandou seu lado político. A mudança é explicada pelo interesse crescente do Brasil em uma vaga permanente no Conselho de Segurança, mas foi justificada pelo Ministério das Relações Exteriores com a adoção do princípio de “não-indiferença” frente a severas violações de direitos humanos. O Chile viu a missão como oportunidade para demonstrar seu compromisso com a América Latina, mesmo se seus principais parceiros econômicos estão na Ásia e Europa. A Argentina não podia permanecer fora de um projeto no qual as outras principais nações do Cone Sul participaram (Hirst 2007).

Em todos os casos, foi a aceitação de uma missão bastante intervencionista, com tropas de paz da ONU agindo como polícia nas favelas haitianas. Sinaliza uma disposição para um papel mais ativo na promoção da democracia, com algumas pré-condições importantes: apoio

multilateral, forte engajamento latino-americano, uma crise regional. Não há indicação de mudança com respeito a padrões semelhantes na Primavera Árabe ou em nações afro-asiáticas.

### **Conclusão**

A democracia importa para a política externa no Cone Sul da América Latina. A queda dos regimes autoritários ajudou a criar condições para resolver pacificamente muitas (não todas) das disputas de fronteiras internacionais na região e permitiu uma maior confiança entre governos, crucial para a integração econômica e cooperação política. Argentina, Brasil e Chile também tornaram-se mais comprometidos com os direitos humanos nos fóruns globais, embora cada país tenha suas próprias tradições e interesses nesse campo, com fortes contradições em temas como imigração e promoção da democracia.

A democracia importa para a política externa porque muda o processo de formulação de políticas públicas, tornando-o mais aberto a diversos grupos sociais, cada vez mais conectados às redes internacionais e à economia global. Eles fornecem a seus governos visões alternativas, novas abordagens e interesses em assuntos externos, criando uma agenda diplomática muito mais diversificada e de muitos modos ligada a outras políticas públicas, em particular em temas sociais.

É uma situação muito diferente daquela que houve durante as ditaduras, quando muitos temas de relações internacionais foram “securitizados” e vistos como ameaças à segurança nacional, numa perspectiva de jogo de soma zero. O retorno das Forças Armadas aos quartéis e a ascensão de uma nova geração de políticos civis mudou o marco das negociações diplomáticas. A transformação foi ainda mais profunda na década de 2000, quando ativistas de movimentos sociais chegaram em posições de poder nos três países, com visão mais ampla de direitos humanos (Dagnino et alli 2006).

A democracia não é uma pilúla mágica que irá resolver todos os problemas da América Latina. No começo da década de 2020 o Cone Sul obteve muitas vitórias em reduzir a pobreza e fomentar o crescimento econômico, mas também enfrenta diversos desafios, como a desigualdade crescente na Argentina e no Chile, a alta taxa de violência no Brasil, os riscos da

xenofobia – mesmo contra outros povos da região (bolivianos, paraguaios, peruanos) e a persistência de longas disputas territoriais entre Chile, Peru e Bolívia, e entre Argentina e Reino Unido.

A democracia está sempre em construção. Os jovens regimes do Cone Sul já são o mais longo período de vigência das liberdades civis e políticas na história da região, mas ainda têm um longo caminho na transformação da Argentina, Brasil e Chile. As relações internacionais serão um campo de batalha ainda mais importante nessa luta.

### Referências Bibliográficas

ABLIN, Eduardo e BOUZAS, Roberto. “Argentina’s Foreign Trade Strategy: the curse of asymmetric integration in the world economy”. In: V.K. Aggarwal, R. Espach e J. Tulchin (orgs) *The Strategic Dynamics of Latin American Trade*. Palo Alto: Stanford University Press, 2004.

ACEMOGLU, Daron e ROBINSON, James. *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. “Do alinhamento recalcitrante à colaboração relutante: o Itamaraty em tempos de AI-5”. In: O. Munteal Filho, A. De Freixo e J. Freitas (eds). *Tempo Negro, temperatura sufocante”: Estado e Sociedade no Brasil do AI-5*. Rio de Janeiro: PUC-Rio, Contraponto, 2008.

ARNS, Paulo. *Da Esperança à Utopia: o testemunho de uma vida*. Rio de Janeiro: Sextante, 2001.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. *Fórmula para o Caos: a derrubada de Salvador Allende, 1970-1973*. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 2008.

BUZAN, Barry et alli. *Security: a new framework for analysis*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1997.

\_\_\_\_\_. e WEAVER, Ole. *Regions and Powers: the structure of international security*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

CARDOSO, Fernando Henrique. *A Arte da Política: a história que vivi*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2006.

CARSON, Jeffrey and POWER, Timothy. “Presidentialization, Pluralization and the Rollback of Itamaraty: explaining change in Brazilian Foreign Policy Making from Cardoso to Lula.” Artigo

preparado para a conferência "Regional Powers in Asia, Africa, Latin America, the Near and Middle East", organizada pelo German Institute of Global and Area Studies (GIGA). Hamburgo, December 2006.

CENTENO, Miguel. *Blood and Debt: war and statemaking in Latin America*, Pittsburg: Pennsylvania State University, 2002.

DAGNINO, Evelina; Olivera, Alberto e Panfichi, Aldo. (eds) *A Disputa pela Construção Democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra; Campinas: Editora da Unicamp, 2006.

DANESE, Sergio. *Diplomacia Presidencial*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1999.

DINGES, John. *The Condor Years: How Pinochet and His Allies Brought Terrorism to Three Continents*. New York: New Press, 2004.

DORFMAN, Ariel. *O Longo Adeus a Pinochet*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

ELIASCHEV, Pepe. *Los Hombres del Juicio*. Buenos Aires: Sudamericana, 2011.

ERTHAL, Juliana. "Democracia e Parlamentos Regionais: Parlacen, Parlandino e Parlasul". *Observatório Político Sul-Americano*. Observador On-Line (v.1, n. 9). 2006.

FLORÊNCIO, Sérgio e ARAÚJO, Ernesto. *Mercosul Hoje*. São Paulo: Ed. Alfa-Ômega, 1998.

FRANÇA, Cássio e SANCHEZ, Michelle Ratton. "A Horizontalização da Política Externa Brasileira". *Valor Econômico*, 04/24/2009.

GHIARDO, Felipe *et alli*. "Construcción de juventudes, discursos y practicas sociales". In: O. Dávila (ed) *Ser Joven en Sudamérica: diálogos para la construcción de la democracia regional*. Santiago: CIDPA, 2008.

GONÇALVES, José Botafogo and LYRIO, Maurício. *Aliança Estratégica entre Brasil e Argentina: antecedentes, estado atual e perspectivas*. Rio de Janeiro: Centro Brasileiro de Relações Internacionais, 2003.

HIRST, Monica. *The United States and Brazil: a long road of unmet expectations*. New York: Routledge, 2005.

\_\_\_\_\_. "A Intervenção Sul-Americana no Haiti". *Análise de Conjuntura do Observatório Político Sul-Americano*, n.6, 2007.

KANT, Immanuel. *A Paz Perpétua e Outros Opúsculos*. Lisboa: Edições 70, 2002 [1795].

KECK, Margareth & SIKKINK, Kathryn. *Activists Beyond Borders: advocacy networks in international politics*. Ithaca: Cornell University Press, 1998.

LAGOS, Ricardo, HOUNSHELL, Blake e DICKINSON, Elizabeth. *The Southern Tiger: Chile's fight for a democratic and prosperous future*. New York: Palgrave MacMillan, 2012.

LAFER, Celso. *A Identidade Internacional do Brasil e a Política Externa Brasileira: passado, presente e futuro*. São Paulo: Perspectiva, 2001.

LIMA, Maria Regina Soares de e COUTINHO, Marcelo. "Integração Moderna". *Análise de Conjuntura do Observatório Político Sul-Americano*, n.1, janeiro de 2006.

LINZ, Juan. *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1996.

MANN, Michael. *The Dark Side of Democracy: explaining ethnic cleansing*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

MILANI, Carlos. "Atores e Agendas no Campo da Política Externa de Direitos Humanos". In: L. Pinheiro and C. Milani (orgs) *Política Externa Brasileira: a prática das políticas e as políticas das práticas*. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2012.

MITRE, Antonio. "Relaciones Peligrosas: Estado y guerra en América Latina." Em: <http://www.plataformademocratica.org/Arquivos/Relaciones%20Peligrosas.pdf>. Acesso em abril de 2012.

MOYN, Sam. *The Last Utopia: human rights in history*. Cambridge: Harvard University Press, 2010.

MUNOZ, Heraldo. *The Dictator's Shadow: a political memoir*. New York: Perseus, 2008.

NERI, Marcelo. *A Nova Classe Média: o lado brilhante da base da pirâmide*. Rio de Janeiro: Editora Saraiva, 2012.

O'DONNELL, Guillermo, SCHMITTER, Phillip e WHITEHEAD, Laurence. *Transitions from Authoritarian Rule*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1986.

PAREDES, Erika. "The Union of South American Nations: at the onset of a socio-regional integration." Dissertação de mestrado apresentada ao Mestrado em Estudos do Desenvolvimento do Graduate Institute of International and Development Studies, Genebra. 2010.

PATTI, Carlo. "Brazil in Global Nuclear Order". Tese de Doutorado apresentada à Faculdade de Ciência Política da Università degli Studi di Firenze. Florença, 2012.

.PENNA FILHO, Pio. *O Brasil e a África do Sul: o arco atlântico da política externa brasileira (1918-2000)*. Brasília; Funag, 2008.

\_\_\_\_\_. "O Itamaraty nos anos de chumbo - o Centro de Informações do Exterior (CIEIX) e a repressão no Cone Sul (1966-1979)". *Revista Brasileira de Política Internacional*. V. 52. N.2, 2009.

PIERI, Vitor di. "Securitización de los Recursos Naturales vs Conflictividad Interméstica: los desafíos geopolíticos de la integración sudamericana." Dissertação de mestrado apresentada ao programa de Relações Internacionais da Universidad de Bolonia – representación en Buenos Aires, 2011.

PIERSON, Paul. *Politics in Time: history, institutions, and social analysis*. Princeton: Princeton University Press, 2004.

PINHEIRO, Letícia and MILANI, Carlos. *Política Externa Brasileira: a prática das políticas e as políticas das práticas*. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2012.

PINKER, Steve. *The Better Angels of Our Nature: why violence has declined*. New York: Penguin, 2011.

PION-BERLIN, David and TIKUNAS, Harold. "Attention Deficits: why politicians ignore defense policy in Latin America". *Latin American Research Review*, v.42, n.3, 2007.

PRAZERES, Tatiana Lacerda de. "A Integração Sul-Americana: uma idéia ainda fora do lugar?". In: T. Lacerda, A. Carrato e M. Santoro. *O Brasil e a América do Sul: desafios no século XXI*. Brasília: FUNAG, 2007.

PUTNAM, Robert. 1988. "Diplomacy and Domestic Politics: the logic of two-levels games. *International Organization*, v.42, n.3.

RECONDO, Gregorio. *El Sueño de la Patria Grande: ideas y antecedentes integracionistas en América Latina*. 1ª.ed. Buenos Aires: Ciccus, 2001.

RIBEIRO, Edgard Telles. *O Punho e a Renda*. Rio de Janeiro: Record, 2010.

RICUPERO, Rubens. *Visões do Brasil: ensaios sobre a história e a inserção internacional do Brasil*. 1ª.ed. Rio de Janeiro: Record, 1995.

RUSSELL, Roberto e TOKATLIAN, Juan Gabriel. *El Lugar de Brasil en la Política Exterior Argentina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2003.

SANTISO, Carlos. "Promoção e Proteção da Democracia na Política Externa Brasileira." *Contexto Internacional*, v.24, n.2, 2002.

SANTORO, Maurício. "Participação Social e Direitos Humanos no Mercosul". *Observatório Político Sul-Americano*. 2006.

\_\_\_\_\_. "Desenvolvimento como Integração". In: T. Lacerda, A. Carrato e M. Santoro. *O Brasil e a América do Sul: desafios no século XXI*. Brasília: FUNAG, 2007a.

\_\_\_\_\_. "Direitos Humanos e Participação Cidadã no Mercosul: a experiência do Comitê Brasileiro de Direitos Humanos e Política Externa". Trabalho apresentado no Congresso de 2007 da Latin American Studies Association, Montréal, 2007b.

\_\_\_\_\_. “Idéias, Diplomacia e Desenvolvimento: ascensão e queda do realismo periférico na Argentina”. Tese de doutorado em Ciência Política, IUPERJ, 2008.

\_\_\_\_\_. “Agenda Internacional de la Política de Defensa en Brasil”. *La Replica*, agosto de 2011, p.1-5. Disponível em: <http://lareplica.jimdo.com/2011/08/29/observatorio-de-estudios-p%C3%BAblicos-agenda-internacional-de-la-pol%C3%ADtica-de-defensa-del-brasil/#permalink>. Acesso em 5 de setembro de 2011.

SCHWELLER, Randall. *Deadly Imbalances: Tripolarity and Hitler's Strategy of World Conquest*. New York: Columbia University Press, 1998.

SEIXAS-CORRÊA, Luiz Felipe. “La Visión Estratégica Brasileña del Proyecto de Integración”. In: J. Campbell (org) *Mercosur: entre la realidad y la utopia*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1999.

SERBIN, Kenneth. *Diálogos na Sombra: bispos e militares, tortura e justiça social na ditadura*. São Paulo: Editora Companhia das Letras, 2001.

SIKKINK, Kathryn. *The Justice Cascade: how human rights prosecutions are changing world politics*. New York: WW Norton and Company, 2011.

STEPAN, Alfred. *Rethinking Military Politics: Brazil and the Southern Cone*. Princeton: Princeton University Press, 1988.

VENTURA, Deisy e ILLES, Paulo. “Qual a Política Migratória do Brasil”. <http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=1121> Acesso em maio de 2012.

WALTZ, Kenneth. *Man, the State and War: a theoretical analysis*. New York: Columbia University Press, 2001.