Argentina
visões brasileiras

Argentina
visões brasileiras

Samuel Pinheiro Guimarães
organizador


CAPES - FUNDAÇÃO COORDENAÇÃO
DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR


Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais
Fundação Alexandre de Gusmão

Supervisão geral
Paulo Marcos Almeida de Moraes

Coordenação dos seminários
Marco Antonio Soares de Souza Maia

Supervisão editorial
Marco Antonio Soares de Souza Maia
Sebastiana Maria de Azevedo

Revisão e editoração dos textos
Ana Teresa Perez Costa

Preparação de originais
Eliane Miranda Paiva

Editoração eletrônica e correção de textos
Renata Maria de Azevedo
Thyana Maria de Azevedo

Desenvolvimento de capa
Pablo Abbdo Bueno
Thyana Maria de Azevedo

Equipe de apoio
Anderson Rodrigo Gonçalves Lima
Elza Marí dos Reis Veras
Florentina Florencia de Freitas

A689 Argentina : visões brasileiras / Samuel Pinheiro Guimarães, organizador. – Brasília : Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, Fundação Alexandre de Gusmão , 2000.

1. Argentina – Relações exteriores. 2. Argentina – Relações Econômicas. 3. Argentina. 4. Mercosul. 5. Argentina – Defesa. I. Guimarães, Samuel Pinheiro, org. II. Brasil. Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais. III. Fundação Alexandre de Gusmão.

C.D.U. 327 (73)

O projeto Anuário de Política Internacional realizou-se graças ao generoso apoio das seguintes pessoas e instituições:

Prof. Dr. Abílio Afonso Baeta Neves, Presidente da
CAPES - Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

Embaixador Alvaro da Costa Franco, Presidente da
FUNAG - Fundação Alexandre de Gusmão

Agradecemos também a
Adriane Palacios - Grand Hotel Ca'd'Oro; Lilian Gelly - Hotel Le Meridien; e Kelbia Loureiro - Voetur Turismo.

Índice

Prefácio **09**

Textos

Amado Luiz Cervo **11**
A política do exterior da Argentina: 1945-2000

Pedro Motta Pinto Coelho **89**
Observações sobre a visão Argentina da política internacional de 1945 até hoje

Ricardo Markwald & Roberto Iglesias **209**
A Política Externa Econômica da Argentina uma Visão dos Anos 90

Participantes dos seminários **307**

Prefácio

A importância da política e da economia internacional e das relações com terceiros países para a sociedade e o Estado brasileiros vem rapidamente aumentando e esta tendência somente tende a se acentuar. Por outro lado, é escassa a bibliografia, elaborada por estudiosos brasileiros, sobre terceiros países, ainda quando as relações com esses sejam de grande importância para o Brasil.

Assim, o objetivo principal do projeto Anuário de Política Internacional, organizado pelo IPRI - Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, com o patrocínio da CAPES - Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, é promover a elaboração de estudos sobre países de especial importância para o Brasil e assim contribuir para a gradual construção de uma visão brasileira sobre as principais sociedades e Estados.

Os trabalhos reunidos no presente livro foram elaborados por cientistas políticos, diplomatas e economistas de destaque e abordam aspectos políticos e econômicos da política exterior da Argentina. Os textos preliminares de cada estudo foram objeto de seminários, realizados no Rio de Janeiro e em São Paulo, com a participação de especialistas que contribuíram com suas reflexões e críticas para o aperfeiçoamento dos textos preliminares.

Os textos finais aqui publicados são de responsabilidade de cada autor e apresentam sua visão pessoal sobre as questões que abordam.

Samuel Pinheiro Guimarães

A política exterior da Argentina: 1945-2000

*Amado Luiz Cervo**

Introdução

Observou-se na Argentina, nos anos 90, uma efervescência das interpretações acerca das relações internacionais do país. A maior parte dos analistas inclinou-se para o revisionismo histórico, coincidindo em qualificar negativamente o período que se estende de 1930-45 a 1983-89. Para uns, trata-se de um período de profundas contradições quanto ao modo de conceber a inserção internacional do país, para outros, as opções externas isolaram a Argentina do mundo e foram, para alguns intérpretes, responsáveis pelo longo período de decadência do país. Além de revisionista, essa literatura dos anos 90 encobre profundo sentimento de autocompaixão. Não se percebe bem se destina-se a explicar o passado ou a oferecer suporte cognitivo às opções da nova política exterior dos mandatos de Carlos Saúl Menem.

Independentemente do impacto que a nova política exterior argentina vem exercendo sobre as interpretações, e vice-versa, o período do pós-guerra, há que se dizer, foi marcado por aparentes incoerências e

* Doutor em História pela Universidade de Strasbourg. Professor Titular de História das Relações Internacionais da Universidade de Brasília. Editor da Revista Brasileira de Política Internacional. Vice-presidente da Comissão de Relações Internacionais do Comitê Internacional de Ciências Históricas. Orientador dos cursos de mestrado e doutorado em História das Relações Internacionais. Pesquisador do CNPq, diretor do grupo de pesquisa Relações Internacionais Contemporâneas. Chefe do Departamento de História da UnB. Possui diversos livros publicados, dentre os quais destacam-se, entre outros, O Parlamento Brasileiro e as Relações Exteriores, A Política Externa Brasileira, História da Política Exterior do Brasil, O Papel da Diplomacia. Assessor de agências brasileiras de fomento à pesquisa (CAPES, CNPq), órgãos públicos (Ministério da Educação, Ministério das Relações Exteriores), fundações (Fundação de Apoio à Pesquisa do Distrito Federal, Fondazione Giovanni Agnelli de Milão).

oscilações da política exterior, em escala raramente observada em outros Estados. Na origem dessa fragilidade está a cisão da nação diante dos apelos dos partidos políticos, em especial o embate entre justicialistas e radicais, que provocou sucessivas quebras da ordem institucional e intervenções dos militares na política. O nó político dos argentinos foi o peronismo, que, no dizer do representante brasileiro em Buenos Aires, Freitas Vale, correspondia a uma mística "usada para conservar ao lado do presidente as massas que o levaram ao poder".[1] Dividiu a nação durante décadas diante das opções a tomar acerca da organização social, da moldura do Estado, do exercício do poder e do modelo de desenvolvimento nacional. Dividiu a opinião pública, conseqüentemente, diante das opções de política exterior. Paradoxalmente, com a ascensão de Menem, o peronismo fez autocrítica e rompeu em 1989 com uma herança de concepções e de estratégias de conduta política, consolidando a fase da **nova política exterior**, encaminhada com o advento do regime democrático em 1983. Examinaremos nesse trabalho a política exterior da Argentina sob três aspectos: as tendências históricas das últimas décadas, o revisionismo dos anos 90 e, de forma mais exaustiva, os objetivos e resultados da política exterior do governo de Menem, entre 1989 e 1999.[2]

Permanências e contradições: 1945-1989

Os anos da depressão capitalista e da Segunda Guerra Mundial coincidiram com a crise da agroexportação argentina. Assim mesmo, apesar do declínio europeu e da emergência dos flancos do sistema internacional, Estados Unidos e União Soviética, os dirigentes do país platino mantiveram a tradicional vinculação européia e a estreita dependência do

[1] Freitas Vale a Raul Fernandes, ofício, Buenos Aires, 24 de maio de 1947, Arquivo Histórico do Itamaraty (Brasília), caixa 21.

[2] Limitamos a referência às fontes de consulta ao mínimo necessário. Acrescentamos uma extensa bibliografia ao final do texto e nela o leitor disporá de informação abundante sobre qualquer dos tópicos desenvolvidos nesse trabalho.

comércio e das finanças com relação à Grã-Bretanha, como na fase anterior. Somaram, contudo, a essa orientação de fundo estímulos à expansão da indústria no país, para fazer face a demandas oriundas do crescimento demográfico e não satisfeitas pelo fornecimento externo. Uma obstinada neutralidade diante da guerra pareceu-lhes conveniente, apesar da irritação dos Estados Unidos, dispostos a aliar a solidariedade e a colaboração do continente a seus planos estratégicos. Administrar essa herança de obstinação e irritação converteu-se no imediato pós-guerra em desafio para as relações bilaterais.

Quando se conformava a nova ordem mundial engendrada pela inteligência norte-americana, entre 1943 e 1949, para reger as relações internacionais pelos parâmetros das fronteiras ideológicas e do liberalismo ilimitado, a Argentina conheceu a ascensão de Juan Domingo Perón e adotou uma conduta externa heterodoxa. Cedeu o alinhamento ao Ocidente na esfera geopolítica, mas separou dele os interesses econômicos próprios da potência hegemônica, os Estados Unidos. Aderiu ao TIAR, mas recusou-se a subscrever os acordos do sistema Bretton Woods. Deu, assim, continuidade, a relações bilaterais conflitivas com os Estados Unidos.

Entre os dirigentes norte-americanos que fustigavam a Argentina de Perón, o mais notável e agressivo fora no imediato pós-guerra o ex-embaixador na Argentina, Spruille Braden, designado em 1945 subsecretário de Estado para Assuntos Latino-Americanos. Com o intuito de provocar uma repulsa generalizada no continente contra a pessoa do líder portenho, publicou em fevereiro de 1946 um memorando do Departamento de Estado, que logo denominou-se *Livro Azul*. Embora fartamente documentado, esse documento que estabelecia relações entre o nacionalismo argentino e o nazismo foi percebido pela opinião pública como um libelo político destinado a provocar efeitos sobre os resultados das eleições presidenciais que se aproximavam. Era a mão do Departamento de Estado que se abatia sem êxito sobre Perón, com o intuito de alijá-lo da cena política, como fê-lo sobre Vargas, derrubando-o então do governo. Por trás da imagem e da

ética política que pretendia ferir, o *Livro Azul* de Bradem destinava-se, no fundo, a torpedear o nacionalismo argentino e sua política exterior autonomista. Aos olhos do funcionário norte-americano, esse nacionalismo revestia-se de caráter hostil em relação aos países da América Latina, sobre os quais a Argentina pretenderia estabelecer uma hegemonia mediante estratégia de uniões aduaneiras e penetração política graduais que seriam implantadas a partir dos vizinhos, Chile, Bolívia, Paraguai e Uruguai. Essa visão conflitiva seria compartilhada por dirigentes brasileiros, como o chanceler do segundo governo de Vargas (1951-54), Neves da Fontoura, para quem a disposição argentina de criar o bloco regional, se não era uma disposição hostil aos Estados Unidos, poderia afastar os efeitos positivos das relações especiais entre o Brasil e este país. Há razões para supor que tanto Bradem quanto Fontoura estivessem equivocados?

A **Terceira Posição**, termo com que se definiu a política exterior argentina entre 1945 e 1955, durante o primeiro peronismo, fundava-se na visão externa de um mundo dividido entre dominantes e dominados e na disposição interna de promover a justiça e a eqüidade social. Requeria, operacionalmente, a autonomia de decisão diante das duas superpotências para levar adiante o projeto nacional. Não significava não pertencer a um bloco ou eqüidistância relativa aos mesmos, mas subentendia o não-alinhamento a um dos lados e a diversificação das relações internacionais com parceiros dos dois mundos. Significava mover-se no ambiente internacional por meio de livre política de negociação e realização de interesses e, no ambiente regional, por meio da integração seletiva e depurada do ingrediente geopolítico da Guerra Fria que os Estados Unidos imprimiam ao trato das questões latino-americanas. Conforma-se com os desígnios de alcançar a independência econômica por meio do paradigma do desenvolvimentismo. Com o objetivo de robustecer o poder nacional, a Terceira Posição deu continuidade à disposição histórica de reafirmar os direitos territoriais sobre a Antártica, as Malvinas e a plataforma continental atlântica.

O primeiro peronismo conformou, portanto, um projeto de política exterior caracterizado por densa coerência doutrinal e por consistente estratégia operacional. Para compensar as dificuldades nas relações com os Estados Unidos, buscou novamente reforçar os liames com a Inglaterra, a potência em declínio, estabelecer relações úteis com a União Soviética e implementar um plano original de associações políticas e econômicas com os países vizinhos, mormente o Brasil e o Chile. Diante da perplexidade provocada pelas alternativas liberal e comunista de organização social, adotou a fórmula intermediária da planificação democrática, o **justicialismo**. Para prover às necessidades de trabalho, salário e consumo de uma população em crescimento, orientou-se no sentido de expandir as atividades industriais, protegendo o mercado interno. Esse projeto foi expressão pioneira do movimento dos países não-alinhados e do terceiro-mundismo. Diferia, contudo, daquele engendrado pelos governos de Getúlio Vargas no Brasil, que também movia-se com desenvoltura em meio aos blocos antagônicos que dividiram o mundo no pré e no pós-guerra, mas que intercambiava nas relações com a potência hegemônica da área a adesão política e estratégica pela cooperação econômica para a promoção do desenvolvimento nacional. Embora considerasse uma tentação, Vargas não entrou no jogo argentino de confronto com lideranças dos Estados Unidos, mesmo porque, em país de regime democrático, manifestações em contrário impediam-no de fazê-lo.

Pode-se perguntar, com bom fundamento, se a dificuldade nas relações da Argentina com os Estados Unidos advinha da hostilidade de alguns dirigentes norte-americanos que não suportavam divergências de opinião política em sua zona de influência no pós-guerra. Há razões para crer que a Terceira Posição não comportava, *per se*, ingrediente conflitivo com o exterior, mas apenas a defesa de legítimos interesses percebidos como tais pelo governo peronista. Esta era, por exemplo, a visão do representante brasileiro em Buenos Aires, Oswaldo Furst: "Todas as atividades da política internacional argentina ... repousam em interesses

comerciais", escreveu em relatório endereçado ao Itamaraty.[3] Embora, em seu segundo mandato, Juan Domingo Perón houvesse alcançado com sua política exterior uma bem sucedida aproximação aos Estados Unidos, um golpe militar que se denominou **Revolução Libertadora** derrocou-o do poder em 1955. Por quase trinta anos a seguir, a Argentina viveria o drama da instabilidade política e da indefinição de paradigma em política exterior, que resultava da alternância em curtos períodos de regimes militares e constitucionais, da divisão interna entre partidários e adversários do justicialismo e da divisão externa entre independentistas e ocidentalistas.

O regime militar que vigorou entre 1955 e 1958 rompeu radicalmente com a fase anterior e estabeleceu a Argentina no bloco ocidental. O governo aderiu aos convênios de Bretton Woods (FMI e Banco Mundial), converteu a política de comércio exterior de bilateral em multilateral, rompeu as uniões econômicas com os vizinhos, abdicou dos direitos sobre a plataforma marítima e selou, enfim, a aliança ideológica com os Estados Unidos, quando estes, no auge da Guerra Fria, requeriam a conversão total da América Latina a sua visão de mundo e não estavam dispostos a tolerar nessa área terceiras posições, quer de países democráticos quer autoritários.

A vitória eleitoral da União Cívica Radical levou ao poder Arturo Frondizi (1958-62). Embora adversário do justicialismo, Frondizi não deu continuidade à guinada para a aliança ocidental na forma de alinhamento que os militares haviam encaminhado desde 1955. Restabeleceu alguns traços da segunda fase da Terceira Posição, com base nos princípios da conformação ideológica ocidental sem sacrifício da autonomia decisória. O alinhamento dos militares foi substituído por uma política mais equilibrada que buscava compartilhar interesses entre parceiros e evitar o confronto estratégico com os Estados Unidos. Ademais, Frondizi alcançou uma

[3] Oswaldo Furst a Samuel de Souza Leão Gracie, relatório, Buenos Aires, 2 de outubro de 1946, Arquivo Histórico do Itamaraty, lata 2.122, maço 37.966.

aproximação política com o Brasil ao firmar os acordos de Uruguaiana em 1961 e deu prova, depois, de relativa autonomia, ao não acompanhar os Estados Unidos que acabaram por excluir Cuba do sistema interamericano no ano seguinte, durante a Conferência de Punta del Este. Os dois grandes países do Cone Sul convergiam, então, em suas políticas exteriores de autonomia heterodoxa. Mas, enquanto o Brasil preservava o desenvolvimento como vetor da política exterior depois de Vargas, durante os governos de Kubitschek, Quadros e Goulart, a Argentina saltitava, depois de Perón, sobre questões pontuais, tais como adesão ou crítica ao ocidentalismo, soluções de gabinete para o comércio exterior, aproximação ou distanciamento da América Latina e valorização ou descuido em matéria territorial. Era a diferença entre ter um paradigma ou guiar-se por parâmetros dispersivos. Como conduzir com equilíbrio uma política pendular entre as forças conservadoras tradicionais e as massas operárias politizadas pelo peronismo? Este fora o desafio enfrentado sem muito êxito por Frondizi.

A cisão entre os argentinos que alimentava uma instabilidade nas visões de mundo e do projeto nacional trouxe novamente os militares à cena política em 1962, para anular uma vitória eleitoral do peronismo, que foi proibido de participar das próximas eleições, cujos resultados levaram ao poder o Partido Radical de Arturo Illia no ano seguinte. Este novo governo democrático assemelhou-se ao de Frondizi, com sua relativa autonomia decisória em matéria de política exterior, mas viu-se na contingência de romper com o princípio de autodeterminação e não-intervenção, votando a favor da intervenção da OEA na República Dominicana, como queriam os Estados Unidos. Tanto os governos radicais como os militares entenderam, contudo, que o problema do comércio exterior era ponto crucial e preservaram uma mesma linha de atuação a tal respeito, em que se dissociava o conteúdo ideológico da conduta diplomática. Comportava essa política de comércio exterior, por um lado, a reivindicação de conserto pelos foros multilaterais dos fluxos do comércio

internacional nas relações desfavoráveis entre o Norte e o Sul, inclusive a introdução de tratamento preferencial sem contrapartida, e, por outro, o incremento, aliás bem sucedido, do comércio com a União Soviética.

A cisão nacional diante do modelo de desenvolvimento a adotar e do modo de inserção internacional está na origem de nova intervenção militar em 1966, denominada desta feita de **Revolução Argentina**, a qual, havendo deposto o governo constitucional, prolongou-se até 1973, com os sucessivos governos dos generais Onganía, Levingston e Lanusse. Em matéria de política exterior, o governo do primeiro homem assemelhou-se ao da **Revolução Libertadora** de 1955, com sua postura de lastro ocidentalista e de subserviência aos Estados Unidos, ao passo que os dois últimos aproximaram-se timidamente do modelo de autonomia heterodoxa dos governos radicais. Dava-se, pois, continuidade à instabilidade da vida política interna e às oscilações da política exterior, em resposta aos desafios gerados pelas necessidades sociais e em conseqüência da incapacidade dos dirigentes em administrar a intriga. O golpe de 1966 na Argentina assemelhou-se muito ao de 1964 no Brasil, mas a reversão de 1967 neste último país, em direção ao paradigma desenvolvimentista, foi precoce e de natureza a acentuar os traços da política externa independente, porém cooperativa, em termos de coerência e continuidade. Em outras palavras, a crise paradigmática dos anos 60, que refletia o choque das correntes de opinião entre os modelos de desenvolvimento nacional autônomo e liberal associado dependente, foi resolvida de modo distinto nos dois países. No Brasil, pelo reforço do paradigma desenvolvimentista da política exterior, que recolheu elevado grau de consenso nacional e, na Argentina, pelo agravamento da cisão nacional, que alimentava os antagonismos.

Ao lado do alinhamento às posições norte-americanas ou autonomia do processo decisório em matéria de política exterior, ao tempo da Guerra Fria, outro dilema apareceu nos anos 60 para atormentar os dirigentes argentinos. Com efeito, no momento que se davam os primeiros passos no sentido da integração regional com a criação da Alalc e com o

Tratado da Bacia do Prata, a opinião argentina tornou-se muito sensível diante do atraso nacional em matéria de estruturas econômicas, que induzia o comércio desigual com os países avançados e o Brasil. A continuar tal esquema, previa o periódico *Clarin*, prolongar-se-ia a vocação pastoril destinada pela divisão internacional do trabalho à economia argentina. Na expressão do embaixador brasileiro em Buenos Aires, Pio Correa, esse "trauma psicológico" de país mais atrasado e receoso de tornar-se caudatário ou parente pobre do Brasil emergia como fator desestabilizador das políticas de cooperação e integração regionais. Com uma visão realista e prospectiva, sugeria então o representante brasileiro que os governos de ambos os países criassem um mercado comum no seio do qual se daria a harmonização das macropolíticas industriais:

> Para o Brasil e para a Argentina, existe a necessidade imperiosa de uma complementação industrial mútua: somente assim poderão os dois países chegar a economias de escala, condição indispensável para atingir a um desenvolvimento econômico de caráter genuinamente industrial e pós-industrial. Não há outro caminho para chegar a isso, senão a articulação dos dois mercados em um mercado comum sub-regional, mediante o planejamento em conjunto da política industrial dos dois países, de modo a assegurar às respectivas indústrias, na fase sobretudo de amortização do investimento inicial, base de mercado que proporcione condições econômicas de operação, competitivas com as similares de outros países.[4]

Onganía inaugurou esse regime militar buscando contraditoriamente o alinhamento aos Estados Unidos, matriz do mundo ocidental e cristão, o confronto geopolítico com o Brasil a propósito do

[4] Pio Correa a José de Magalhães Pinto, ofício, Buenos Aires, 27 de janeiro de 1969, Arquivo Histórico do Itamaraty (Brasília), caixa 35.

aproveitamento do potencial hidrelétrico da Bacia do Prata e o confronto territorial com o Chile e a Grã-Bretanha, agravando esses contenciosos de fronteira. Durante os governos dos dois outros generais, em conseqüência do acentuado isolamento em que mergulhava o país e do estreitamento da margem de decisão autônoma em política exterior, refluiu-se para os cânones do modelo de dependência heterodoxa, com o reconhecimento do governo da China comunista e uma tentativa de aproximação aos países vizinhos da América Latina.

O interregno constitucional peronista (governos de Héctor Cámpora, Juan Domingo Perón e Estela Martínez de Perón, entre 1973 e 1976) acentuou a cisão da opinião interna e as oscilações da diplomacia, em clara demonstração de que não havia paradigma de conduta política em condições de garantir a continuidade de um projeto nacional. O regresso de Perón pareceu, precisamente, aos argentinos a solução para a cisão nacional e a possibilidade de um novo consenso. A política exterior do segundo peronismo correspondeu a uma aplicação adaptada e atualizada dos princípios da **Terceira Posição**. Restabeleceram-se as relações com Cuba e iniciaram-se com países comunistas de combate, como a Coréia do Norte e o Vietnã do Norte, além da República Democrática Alemã. A Argentina obteve, em recompensa, maior abertura do mercado socialista. Esse maior grau de autonomia decisória verificou-se ainda na adesão ao Movimento dos Países Não-Alinhados e em relações cordiais com os Estados Unidos, que se conformaram com a heterodoxia da política exterior argentina. O modo como Perón enfrentou diante do Brasil a questão do aproveitamento dos rios e diante dos vizinhos as preocupações pela preservação do patrimônio territorial revestiu-se, coerentemente com suas posições do passado, de boa vontade e racionalidade. Sua morte, contudo, fez desvanecer essa linha de política exterior cooperativa.

Havia nos meados dos anos 70 a percepção de que o contexto internacional acenava com perspectivas de êxito para a ação dos países do Terceiro Mundo no sentido de provocar mudanças favoráveis no

comércio internacional. Assim, uma política exterior de relativa autonomia diante da confrontação leste-oeste era vista com expectativas de resultados. Perón conferia à política exterior, como os brasileiros de então, o papel de instrumento supletivo ao esforço de desenvolvimento nacional. Para exercê-lo, haveria de revestir-se de caráter oportunista, despolitizado e desideologizado. Desejou-a com baixo nível de alinhamentos e alto perfil diplomático, menos amarrada aos Estados Unidos e mais aberta ao mundo, particularmente aos países do Leste, em razão das dificuldades do comércio criadas pelo protecionismo dos europeus ocidentais.

A turbulência das relações internacionais que sucedeu à alta dos preços do petróleo e a luta entre facções internas que a debilidade física de Perón não permitia controlar coincidem com nova intervenção militar na vida política argentina, outra quebra da ordem constitucional, chamada de **Processo de Reorganização Nacional**, que eclodiu em 1976 e estendeu-se até 1983. A disposição inicial dos militares era de depurar a vida pública da corrupção e do marxismo e instaurar novo consenso pela coalizão hegemônica das elites sociais internas com as elites transnacionais, em detrimento do populismo de configuração tripartite: burguesia nacional, classe média e classe operária. A política exterior no período manteve inicialmente certos traços do interregno peronista. O país permaneceu membro do Movimento dos Não-Alinhados, conservou suas relações com os países socialistas e expandiu o comércio com a União Soviética, que se tornou o maior comprador de produtos argentinos. Recusou-se, por tal razão, a acompanhar os Estados Unidos no boicote às exportações destinadas àquele país, após a invasão do Afeganistão em 1981. Em outros termos, deu-se continuidade, nas relações com os Estados Unidos, a uma política de autonomia decisória assentada na percepção de interesses nacionais concretos.

Duas contradições minavam, contudo, a coerência da política exterior do regime militar com o projeto nacional de desenvolvimento e de autonomia política: a simpatia pelo modelo liberal de organização interna e

de relações econômicas externas e a disposição de apoiar os Estados Unidos na Guerra Fria em troca de sólida aliança estratégica. Nutriam-se tais contradições da crença segundo a qual as relações especiais com os Estados Unidos surtiriam efeitos políticos e econômicos automáticos. Reproduzia-se na Argentina o erro de cálculo brasileiro do governo de Castelo Branco (1964-67). Essas tendências foram se acentuando desde 1976 e resultaram em dois fiascos espetaculares, a derrocada da economia interna e a derrota diante da Inglaterra na Guerra pelas Malvinas.

O responsável pela abertura ilimitada da economia argentina aos fluxos internacionais que excluía os interesses dos segmentos populares foi o ministro José A. Martínez de Hoz. Inspirando-se nas potências do Primeiro Mundo e crendo poder alcançar o controle da inflação e a retomada do crescimento com suas políticas de vertente neoliberal, provocou, ao contrário, uma hecatombe dos índices internos, segundo Aldo Ferrer: queda de 15% da renda *per capita*, de 40% dos salários reais, de 25% da produção industrial e de 50% da capacidade produtiva. Por outro lado, a dívida externa foi multiplicada por cinco. Com essas bases minadas, a política exterior não tinha mais condições de implementar sua margem de autonomia. A dependência externa, particularmente dos Estados Unidos, acentuou-se desmesuradamente e essa percepção foi mais uma vez equivocadamente convertida em estratégia de política exterior com o intuito de obter um benefício que de alguma forma viesse remediar ao estado de calamidade nacional. Nas relações com a América Latina, o governo oriundo da intervenção militar de 1976 rompeu com a busca de coincidências com o Brasil que caracterizava a política argentina desde 1943, enfrentando seu grande vizinho, precisamente quanto este, durante o governo de Ernesto Geisel, tomava distância dos Estados Unidos. Somente ao final da década, consentiu em encontrar fórmulas de entendimento acerca do aproveitamento dos rios, a questão conflitiva mais grave entre ambos. De modo geral, sua opção ocidentalista desqualificou a política econômica cooperativa em proveito da ação ideológica, impedindo-a de integrar-se

pela via do multilateralismo ou de estabelecer vínculos com parceiros estratégicos.

Ao tempo do governo do general Galtieri, fortaleceu-se a crença de que o apoio às intervenções norte-americanas na América Central e Caribe conjugado com o perfil neoliberal da política econômica havia harmonizado a política exterior argentina com a do Primeiro Mundo. Recusava-se o livre debate entre as alternativas paradigmáticas do desenvolvimento autônomo e associado dependente e introduzia-se o **debate armado** entre os extremos. Eliminava-se a possibilidade de cosmovisões alternativas, confundindo-se o combate ao comunismo com a subserviência aos Estados Unidos. O dilema das opções entre a heterodoxia na Guerra Fria, o latino-americanismo e o ocidentalismo ideológico foi resolvido por clara opção a favor deste último. Contudo, o agravamento da situação interna, combinado com a repressão e a aliança geopolítica na Guerra Fria, reuniu fatores que, se não explicam, coincidem com a brusca mudança diante da solução negociada com a Grã-Bretanha que vinha sendo conduzida até um mês antes da invasão das Ilhas Malvinas. A derrota na guerra fechou um ciclo de resultados catastróficos.

Com a presidência de Raúl Alfonsín, a Argentina ingressou, em 1983, no período de estabilidade democrática que se prolongaria sem quebra da ordem. Seu modelo de política exterior assemelhou-se, até 1989, ao paradigma desenvolvimentista brasileiro que vinha sendo implementado com coerência e continuidade desde 1967. A política exterior de Alfonsín recuperou os melhores traços do passado, dando-lhes unidade por meio do que os analistas argentinos denominaram de **autonomia heterodoxa**. Significava buscar a cooperação internacional, não o confronto, seja com o Primeiro seja com o Terceiro Mundo, reforçando os princípios de não-intervenção e autodeterminação; apesar da reativação da Guerra Fria pelo governo de Ronald Reagan, tomar distância do conflito Leste-Oeste, alheio aos interesses do desenvolvimento, e associar-se ao diálogo Norte-Sul nos organismos internacionais; dispor-se até mesmo à negociação branda

da dívida externa. Com relação à América Latina, convinha produzir uma mudança de qualidade: tender ao consenso no plano multilateral, por meio dos Grupos de Apoio e Contadora, e à cooperação depurada de qualquer conotação geopolítico com os vizinhos, mormente o Brasil e o Chile, por meio de moderno processo de integração. Os conflitos territoriais seriam confiados à mediação no caso chileno e à negociação, no caso inglês. Tudo convergia para a recomposição da desgastada imagem do país no mundo e para a nova reinserção internacional, tanto mais que vinha a política exterior imbuída nessa fase de profundo apelo democrático. O Governo de Alfonsín esteve condicionado por circunstâncias externas de revigoramento do liberalismo econômico e político em razão da abertura soviética e de triunfo das concepções postas em prática por Ronald Reagan nos Estados Unidos e Margaret Thatcher na Inglaterra. O modelo keynesiano de economia fortemente estatal, que ainda inspirava o esforço desenvolvimentista do Terceiro Mundo, já estava à deriva.

"A política exterior da **Terceira Posição** de Perón [conclui o historiador Mario Rapoport] ou os intentos posteriores de triangulação com a Europa comunitária, ou com a decadente ex-União Soviética, ficaram à metade do caminho ou terminaram em fracasso."[5] A pergunta que esse malogrado passado de oscilações sem paradigma deixa ao observador é a de saber se uma relação especial como aquela que manteve o Canadá com os Estados Unidos seria a estratégia de inserção internacional adequada para situar a Argentina em posição de superar suas crises históricas.

Revisionismo histórico: origens da política exterior dos anos 90

A liberdade da era democrática inaugurada pelo governo de Alfonsín em 1983 animou o debate político acerca das alternativas de

[5] Rapoport, Mario. *Globalización, integración e identidad nacional:* análisis comparado Argentina-Canadá. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1994, p. 206.

inserção internacional da Argentina. Constituiu-se na década de 1990 uma dinâmica e expressiva comunidade epistêmica integrada por historiadores, economistas, cientistas políticos e autoridades de governo, por vezes as mesmas pessoas.[6] O itinerário de sua atuação associou os objetivos de produzir conhecimento, formar consciência e opinião, influir sobre a decisão política e transformar o sistema produtivo. A comunidade epistêmica teve em mente, primeiro, proceder a uma implacável revisão histórica do período compreendido entre a ascensão do peronismo, em 1945, e a redemocratização de 1983 ou então o advento de Carlos Menem em 1989 e, segundo, assessorar o governo deste último na implementação de suas propostas de mudança. Não esteve muito longe de recolher o consenso da inteligência argentina e o domínio do mercado editorial na área das relações internacionais do país. Engendrou animado debate interno, mesmo porque essa comunidade refletia, dialogava e polemizava de modo introspectivo, para dentro e não para fora. A produção de conhecimento diretamente aplicável às decisões de política exterior esteve presente nas intenções e nas interpretações do grupo. Ao mesmo tempo, aquelas decisões se refletiram na evolução dos debates. Para compreender as orientações da política exterior dos dois mandatos de Menem, entre 1989 e 1999, torna-se portanto imprescindível expor a invenção desse pensamento revisionista aplicado.

O revisionismo argentino dos anos 90 apresentou duas vertentes confluentes: as análises da vida nacional e da inserção internacional. A expressão mais elaborada da primeira encontra-se no livrinho escrito sob forma de desabafo pelo conceituado historiador Tulio Halperín Donghi[7] e

---

[6] O grupo veio a público com obras individuais e coletivas. A maior parte destas últimas resultou de seminários organizados pelo Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), cujos textos foram publicados principalmente pelo Grupo Editor Latinoamericano. Ver, em especial, as obras coletivas organizadas por Balze e Roca (1997); Jalabe (1996); Cisneros (1998); Russell (1992); Bouzas (1997) e Giavarini (1993).

[7] Donghi, Tulio Halperín. *La larga agonía de la Argentina peronista*. Buenos Aires: Ariel, 1994.

da segunda nos dois livros de combate publicados pelo cientista político Carlos Escudé[8]. Em seu curso, o pensamento revisionista tornou-se polêmico, não mais ao estimular os embates entre as correntes tradicionais da vida política argentina, o justicialismo e o radicalismo, mas ao confrontá-las simultaneamente. A condenação dos valores e das experiências do passado induziu a sensação de desconforto pelas décadas perdidas, vindo a explicar a mudança da política exterior, pelo menos seus traços fundamentalistas. Segundo Andrés Cisneros, o balanço desses últimos tempos levava os argentinos a lamentar o estancamento econômico, a marginalização do comércio internacional, a hostilidade dos vizinhos, a ditadura e a guerra suja.[9]

Os revisionistas esboçaram uma teoria dos três tempos da história argentina: o da grandeza nacional da geração dos 80 do século XIX que logrou uma inserção internacional com benefícios internos de elevado impacto social, o da introspecção nacional entre 1930-45 e 1983-89, responsável pela decadência interna e pelo isolamento internacional e o terceiro tempo, introduzido por Raúl Alfonsín e consolidado por Carlos Menem mediante estratégia interna de estabilidade monetária e política combinada com abertura econômica e política exterior de inserção do país no Primeiro Mundo. Fechar-se-ia, desse modo, o círculo da história, com o regresso às origens de grandeza nacional e restabelecer-se-ia o prestígio da nação por modo a esterilizar o sentimento de autocompaixão. Este foi o curso do revisionismo, cujas interpretações serão expostas a seguir.

A força do conservadorismo que prevaleceu no primeiro tempo daquela periodização histórica entrou em declínio entre 1916 e 1930, quando

---

[8] Escudé, Carlos. *Realismo periférico:* fundamentos para la nueva política exterior argentina. Buenos Aires: Planeta, 1992. Escudé, Carlos. *El realismo de los Estados débiles:* la política exterior del primer Gobierno Menem frente a la teoría de las relaciones internacionales. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1995.

[9] Cisneros, Andrés. Argentina, história de un éxito. Cisneros, Andrés. *Política exterior argentina, 1989-1999:* historia de un éxito. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoameircano, 1998, p. 35-77.

as concepções liberais de Alberdi, Mitre e Sarmiento cederam espaço ao reforço do Estado, desejado por Yrigoyen. Os valores cívicos de que se nutria o Partido Radical preservaram desde 1930 sua permanente relevância, mas o peronismo irrompeu como expressão política de outra sociedade e abriu o conflito de legitimidade do poder. A cisão nacional consistiu na disposição de negar-se legitimidade a outra representação, seja à peronista pelos conservadores, seja à tradição cívica e ideológica da Argentina conservadora pelos peronistas. A representatividade eleitoral foi corrompida pelo desespero com que as facções políticas manipulavam o processo democrático longe de padrões cívicos e éticos. Ao sufrágio recorria-se em função de sua eficácia prática, ao tempo em que se lhe negava papel como fonte de poder legítimo e, assim, ia o Estado, enquanto edifício do poder, caindo na degeneração, ao ponto de buscar nas corporações ou na força militar - por que não no regime do terror? - outras formas de legitimidade. A administração desregrada da representatividade provocou rupturas institucionais repentinas (1945, 1955, 1962, 1966, 1973, 1983), como também a diferença do sucedido em 1989, quando os derrotados reconheceram o governo do terceiro peronismo como resultado da legitimidade eleitoral e não do voto de classe ou corporação. As soluções para os males acarretados pelas crises financeiras refletiram durante essas décadas os limites da legitimidade de quem as propunha com evidente intento de beneficiar a uns e castigar a outros: elites conservadoras, burguesia nacionalista ou classes populares. A desconstrução da nação foi o resultado da vingança política alçada à ordem insitucional. E os donos do poder tornavam-se cada vez mais débeis. Alfonsín percebeu, e com ele a sociedade argentina, diante do insuportável malefício da hiperinflação, que convinha pôr termo à aventura peronista de quarenta anos e restabelecer as regras da legitimidade eleitoral. Não hesitou em franquear o Estado ao próprio peronismo, o de feição democrática, pondo termo a uma agonia política.

Os cruéis resultados do segundo tempo da história da Argentina verificaram-se, a partir de 1945, nas esferas da vida política, econômica e

diplomática: desenvolvimento econômico fechado e orientação externa que desconhecia as mudanças do cenário internacional e alimentava-se de percepção exagerada do próprio poder. Tendências autodestrutivas vicejavam, exigindo uma ruptura radical que provocasse a reversão ao antigo período de grandeza. A nova política exterior da terceira fase significa essa volta ao passado de inserção do país na economia e na política internacional, embora com outros esquemas de alianças, em razão do declínio inglês e da emergência dos Estados Unidos.

Com efeito, afirmam os revisionistas, entre 1852 e 1941, a política exterior argentina nutriu-se de suficiente realismo. Apostou com êxito nas vantagens da interdependência sobre seus inconvenientes e, assim, logrou benefícios em termos de nível de vida, qualidade institucional e prestígio internacional. Como Estado comerciante em que se transformou, a Argentina fundou no êxito da expansão agrícola e na estabilidade institucional relações econômicas densas com os países avançados que realçaram a independência política e o prestígio internacional do país. Com base nesse lastro de poder, implementou uma estratégia de não-envolvimento em assuntos internos de outros países e de liderança regional competitiva com o Brasil e os Estados Unidos. Cuidou de manter a baixo custo essa disputa pela liderança regional, que não era hostil aos dois outros países. Desse modo, aquela política exterior contribuiu para tirar a Argentina da condição de uma das nações mais atrasadas da América nos meados do século XIX e alçá-la à condição de segunda nação mais avançada na primeira metade do século XX, em termos tanto econômicos quanto políticos e culturais.

O sonho de a Argentina transformar-se no país mais importante da América Latina e em grande potência regional esvaiu-se, contudo, na segunda metade do século XX, em razão de erros estratégicos e da perda de legitimidade do Estado, que resultou da debilidade das normas democráticas, da fraude eleitoral, da intervenção dos militares na política e da ascensão da demagogia. A política exterior desse segundo período

não assimilou o declínio inglês e o aparecimento de novas grandes potências, bem como a fratura ideológica e a criação de zonas de influência, fatores sobre os quais os Estados Unidos arquitetaram as regras da ordem internacional que prevaleceria durante décadas.

A transição das relações internacionais da Argentina para o segundo tempo, de acordo com o revisionismo histórico dos anos 90, passou portanto pela crise de uma adaptação mal encaminhada. Em primeiro lugar, a Argentina prolongou em nova versão sua neutralidade anterior diante das questões internas a outros Estados e das guerras, embarcando no neutralismo dos países não-alinhados, sob a forma própria da **Terceira Posição**. Ora, esse neutralismo tornou-se positivo e contestatório da ordem política e econômica internacional e coincidiu com drástica redução do índice de abertura da economia nacional. A Argentina abandonou o multilateralismo comercial e adotou o bilateralismo de preferências no momento em que os fluxos das finanças e das trocas estavam impulsionando um amplo processo de globalização, com base nas concepções do comércio livre e multilateral. Em suma, essa profunda mudança nas regras do jogo verificada nos anos posteriores à Segunda Guerra Mundial, o declínio da Europa, a divisão bipolar do mundo, a consolidação da União Soviética e dos Estados Unidos como superpotências e a emergência do Terceiro Mundo rompeu o laborioso equilíbrio do modelo de política exterior da geração dos 80 do século XIX.

Governos civis e militares, até mesmo de matizes políticos distintos, compartilharam certas orientações de política exterior a partir de 1945. Os revisionistas cunharam a expressão **política exterior do isolamento** para realçar sua interpretação do passado e revisar aquelas que se escondiam por trás de outros termos até então consagrados pela literatura, tais como neutralismo, terceira posição, política externa independente ou autonomia heterodoxa. As origens dessa política de isolamento parecem apontar para um mal entendido entre a Argentina e os Estados Unidos durante a Segunda Guerra, por um lado, e, por outro, para a percepção

equivocada acerca das tendências de fundo que haveriam de prevalecer nas relações internacionais. Em decorrência disso, a Argentina refluiu sobre si mesma e, pretendendo permanecer à margem do conflito global, acionou uma estratégia de desenvolvimento econômico introspectivo.

Os parâmetros da política exterior do isolamento foram os seguintes:

a) No plano global, uma política exterior não comprometida ou de apoio condicionado ao Ocidente que provocou por vezes a contestação da ordem e agudas situações de isolamento;

b) Plano continental, uma política de sucessivos desencontros com os Estados Unidos que afugentava o concurso dos capitais e dos empreendimentos para o desenvolvimento nacional;

c) Na área do Cone Sul, a alternância entre o cálculo geopolítico e o cálculo da integração nas relações com o Brasil, prevalecendo no longo prazo a primeira linha de conduta e vindo a segunda eivada de disposições antinorte-americanas;

d) Na esfera econômica, uma política de isolamento que se convencionou chamar de modelo substitutivo de importações, voluntarista e por vezes hostil à participação do capital estrangeiro.[10]

Duas versões do revisionismo foram desenvolvidas, uma de caráter crítico acima exposta e liderada por Felipe de la Balze, outra de caráter fundamentalista, conduzida por Carlos Escudé. Esta última desvendou o principal enigma da história dos cem anos que precederam ao advento de Menem: a deliberada escolha dos Estados Unidos para implementar uma confrontação diplomática desigual. E encontrou a explicação no conteúdo

[10] Balze, Felipe A. M. de la. La política exterior en tres tiempos. Los fundamentos de la nueva política exterior. Balze, Felipe A. M. de la e Roca, Eduardo A. (orgs.). *Argentina y EEUU:* Fundamentos de una nueva alianza. Buenos Aires: CARI, 1997, p. 42-83.

nacionalista do sistema educativo que vigorou durante aquele século. Ter-se-ia apregoado ou imposto, com efeito, nas escolas do país, o dogma da superioridade nacional argentina alicerçada sobre presumida grandeza pátria.

Por isso, desde a Conferência de Washington de 1889, o governo argentino obstou à liderança norte-americana sobre o continente, avançando contra ela uma política de construção da própria liderança hemisférica que preservou a tradição de conflito nas relações bilaterais. Apelou ao universalismo para barrar a determinação norte-americana de formar o bloco regional sob sua hegemonia e ao princípio da não-intervenção para condenar a ingerência nas repúblicas latino-americanas. Cultivou a obsessão de **ser independente** em política exterior, fugindo de compromissos externos e abrindo mão dos benefícios das alianças. Ostentou o perfil de política exterior de estado arrogante e poderoso, quando lhe faltavam os meios. Padeceu as conseqüências de uma política norte-americana de perfil contraditório e temperamental, que para a potência hegemônica não representava custo algum mas que para o Estado débil comportava efeitos destrutivos. Mesmo quando cedeu ao bom senso e atenuou o confronto em troca de vantagens econômicas (empréstimos, comércio), manteve elevada a retórica antinorte-americana.

A interpretação revisionista radical - com a qual apenas em parte concordam os revisionistas críticos e da qual discordam historiadores profissionais, com base nas oscilações bruscas e constantes da política exterior argentina entre a confrontação e o alinhamento com os Estados Unidos descritas na primeira parte desse texto - tendeu a sublinhar os erros do passado para condenar a velha política exterior do país, responsável pela decadência e pelo isolamento. Essa corrente radical, como já se observou, tendia a difundir junto aos argentinos o sentimento de autocompaixão diante das décadas perdidas desde o pós-guerra.

O paradigma da política exterior do isolamento correspondeu à versão externa das políticas públicas internas, ampliando os efeitos

autodestrutivos de ambas, prosseguem afirmando os revisionistas. A Argentina foi o único país próspero a rechaçar de pronto a ordem econômica internacional liberal e multilateral implementada no pós-guerra pelos aliados ocidentais. Sua participação no comércio internacional caiu dos 3% em 1930 para 0,3% em 1990. A densidade das relações econômicas com as grandes potências e o grau de integração com os países vizinhos desceram aos níveis mais baixos da história. A pretensão de operar uma política exterior independente foi uma ilusão que sobrevalorizou os atributos de poder e prestígio e privou o país dos benefícios de alianças cooperativas. Ademais, desde o pós-guerra até 1983, todas as tentativas de correção de rumos dessa política de isolamento malograram, regredindo-se, a cada vez, a seus parâmetros destrutivistas. Morreu, afinal, não por haver-se exaurido lentamente, mas por choques de uma hecatombe que combinou a derrota na Guerra das Malvinas, o desrespeito afrontoso dos direitos humanos, o hiperendividamento externo e a hiperinflação. Requeria-se, argumentam os revisionistas argentinos, uma ruptura radical com esse passado e a definição de novo paradigma de inserção internacional para o país, um terceiro tempo da história nacional.

O revisionismo argentino esteve perto de erigir um pensamento único em decorrência da implacável rejeição do passado de cinqüenta anos durante o qual a vida política do país caracterizou-se pela cisão entre opositores incapazes de se entender. Comportou esse revisionismo o risco de produzir, em razão dos limites de abertura impostos à reflexão, uma nova política exterior de marco também radical? O realismo periférico, que serviu de base teórica para a nova política, corresponde concretamente a uma teoria ou apenas a uma nostalgia do passado? Ao fundar-se exclusivamente na avaliação das relações assimétricas, entre grandes potências e potências débeis, não descartou o dinamismo das relações simétricas entre potências médias que explica, por exemplo, o êxito dos países europeus na segunda metade do século XX? Não estaria esse pensamento único aconselhando uma política exterior que reproduz as contradições que ele mesmo tenta superar?

Os dois ministros das relações exteriores do governo de Carlos Menem, Domingo Felipe Cavallo (1989-91) e Guido Di Tella (1991-99) associaram o revisionismo ao fim da ordem internacional do pós-guerra para explicar a correção de rumos da política exterior. Cavallo mencionou a degradação das instituições argentinas e Di Tella a política de isolamento como causas da decadência interna e do descenso internacional. Para ambos, o retorno da democracia em 1983 representou o divisor de águas da reconstrução institucional, porém apenas em 1989 pôs-se termo em definitivo à política isolacionista.

A política exterior de reincorporação ao Primeiro Mundo*: alinhamento externo e diplomacia de prestígio (1989-2000)*

Base doutrinal e objetivos da política exterior durante o primeiro mandato de Menem (1989-1994)

O enigma referente ao impulso inicial da nova política exterior dos anos 90 consiste em entender o giro dramático que deu o peronismo com relação ao caráter popular e ao apelo igualitário de que se havia revestido no passado. Tanto mais que, ao cabo de cinco anos, o governo de Menem aprofundara a desigualdade social.

Quando o peronismo foi desalojado do Estado por um golpe militar, em 1955, fortaleceu ainda mais seu discurso igualitário. Interpretou, desde então, o golpe militar como uma articulação das minorias conservadoras com as Forças Armadas tendo em vista a realização de interesses setoriais. Ao retomar o poder entre 1973 e 1976 teve uma atuação ambígua diante das demandas dos setores populares, que não ficaram satisfeitos. Em 1983, os peronistas perderam as eleições verdadeiramente democráticas, mas se impuseram em 1989, é bem verdade, em meio ao caos econômico e a graves tensões sociais provocados pelo desfecho hiperinflacionário do governo radical de Alfonsín.

O primeiro gabinete de Menem realizou uma ruptura com relação à forma de competição pelo poder que existiu no passado, entre os subsistemas de partidos políticos, por um lado, e de representação corporativa de empresários e operários, por outro. Entre seus 47 membros (oito ministros e 39 secretários de Estado), apenas sete haviam ocupado funções públicas, dentre os quais, Domingo Cavallo, das Relações Exteriores, que exerceu papel protagônico nas mudanças da política exterior, e Roberto Dromi, que desenhou a política de privatizações. Apenas três funcionários provinham do setor sindical. Em suma, o primeiro gabinete não representava nem as classes conservadoras tradicionais nem os segmentos populares. Ricardo Sidicaro aplicou à coalizão social que acompanhou a ascensão de Menem ao poder o conceito de **antielite**[11] O grupo teria surgido da autocrítica diante da derrota de 1983 e da necessidade de revitalizar a força política do peronismo, cujos dirigentes tradicionais eram em parte propensos a atitudes antidemocráticas. Desejava-se projetar do movimento uma imagem mais séria, mais democrática e menos populista. Um peronismo moderno no estilo e nas propostas, que rompia com as duas elites, a política e a corporativa, que disputavam há décadas o controle do Estado.

O grupo menemista veio das margens do tradicional sistema argentino de poder. Recrutado de províncias interioranas menos desenvolvidas do ponto de vista econômico e cultural (Menem havia sido governador da La Rioja), esse grupo não tinha compromissos com a aristocracia dirigente e com as regras de controle social do poder que existiam nas províncias mais avançadas e na capital federal. Estava em condições de forjar alianças surpreendentes em razão tanto da conjuntura de colapso nacional quanto da flexibilidade ideológica de seus membros.

[11] O conceito de antielite é formulado por Sidicaro, Ricardo. Argentina 1989-1993: la liberalización económica y sus consecuencias. Hurtienne, Thomas e outros (orgs.). *Cambio de rumbo en el Cono Sur:* crisis y oportunidades. Caracas: Nueva Sociedad, 1994. p. 129-54.

Quando os recém-chegados ao poder instalaram-se e adotaram um projeto econômico liberal e antiestatista, a resistência do peronismo tradicional reduziu-se a poucas vozes, aliás sem impacto. Menem estimulou o revisionismo histórico ao referir-se, amiúde, à decadência argentina, cuja gênese localizava nos parâmetros do primeiro governo peronista. Assim como os militares haviam desarticulado as forças produtivas para enfraquecer o sindicalismo e ferir o peronismo de morte, Menem se propôs desarticular o Estado intervencionista e adotar um liberalismo sem confusão. Já que o símbolo da soberania nacional eram as grandes empresas estatais, uma prática de privatização sem política seria implementada com a finalidade de destruir a base em que se assentara a visão do passado. O discurso da urgência econômica diante da tragédia hiperinflacionária abria caminho para as medidas de tendência liberal, esterilizando o tradicional debate interpartidário e desqualificando a pressão das corporações de classe. Aliás, os empresários que exigiam há muito tempo uma economia livre e desregulada não estavam em condições de negar apoio ao governo. Ao termo, o consenso liberal acabou por unificar governo e oposição, já que o radicalismo estava então mal situado para contrapor-se ao novo projeto de governo. Menem fechou o ciclo histórico dos conflitos entre peronistas e empresários de ideologia liberal. Mas ao termo de cinco anos de mandato, nem todos estavam satisfeitos diante do projeto liberal, as classes baixas porque a exclusão social se ampliara, e os empresários porque se deram conta de que o liberalismo era antes um lugar ideológico de encontro coletivo e não necessariamente uma unidade de critérios e de interesses.

A mudança sem confusão quanto aos conceitos ou decisões a tomar que se observou no plano da política interna verificou-se também no plano da política exterior durante o primeiro mandato de Menem. Um pensamento presumivelmente realista - **realista**, segundo os escritos de Carlos Escudé - alimentou a nova orientação e provocou um giro dramático da política exterior com o fim de eliminar os efeitos autodestrutivos das

tendências confrontacionistas com grandes potências ocidentais que haviam acompanhado a política exterior desde os anos 30 do século XX. A política exterior ajustou-se, em nome desse presumível realismo, à condição de país periférico. Seus fundamentos doutrinais foram explicitados em três princípios, expostos amplamente nos textos de Escudé.

1. Um país periférico, dependente, pobre e estrategicamente irrelevante para as grandes potências, deve eliminar suas confrontações políticas com o exterior e lutar apenas por assuntos materiais que afetem o bem-estar do povo. Deve conformar seus objetivos externos com os da potência hegemônica na área tendo em vista obter algum ganho econômico em troca da aceitação da liderança política.

2. A política exterior do país periférico deriva do cálculo entre custos e benefícios materiais, como ainda do cálculo de risco de custos eventuais. O desafio político à grande potência pode não comportar custos imediatos, mas a longo prazo sempre revela-se autodestrutivo.

3. A autonomia da política exterior há de refletir a capacidade real de confrontação do Estado mas, sobretudo, orientar-se pelos custos relativos dessa confrontação. Ela não corresponde à liberdade de ação mas à possibilidade de eliminar perdas e promover ganhos nas relações exteriores do país.[12]

4. Apesar de conformar-se com esses princípios de **realismo periférico**, a política exterior do governo de Menem foi denominada por seu primeiro condutor, Domingo Cavallo, de **reincorporação ao Primeiro Mundo**. Verifica-se, portanto, uma conformação doutrinal e não uma derivação operacional

[12] Ver os dois livros de Escudé, referidos na bibliografia. Em obras coletivas também citadas, outros textos desse autor condensam seu pensamento.

entre a teoria do realismo periférico e a política exterior de Menem. Esta apresentou-se não como ajuste de percurso ou mudança de programa mas como reorientação estrutural da visão de mundo e dos posicionamentos da Argentina diante das questões mundiais. Três impulsos se conjugam em sua origem: o revisionismo histórico, que acima descrevemos, promoveu a catarse dos conceitos, princípios e tendências da fase anterior, julgados perniciosos: "*Muchos años de errores políticos y económicos habían borrado la imagem de* ***tierra de promisión*** *que alguna vez tuvo nuestro país*", afirmou Cavallo; o presumível realismo periférico, uma teoria conselheira, inspirou-lhe a proposta positiva; c) os condicionamentos provocados pelas mudanças do contexto internacional na passagem dos anos 80 para os 90 coadunavam-se com a determinação de ruptura dos argentinos: "*Ello implicó la necessidad de cambiar las características de nuestra relación con el mundo, para adaptarnos a las nuevas circunstancias imperantes*", asseverou o primeiro-ministro das Relações Exteriores de Menem.[13]

A ascensão da antielite menemista em 1989 na Argentina apresentou traços muito similares à ascensão do grupo de recém-chegados ao poder de Fernando Collor de Melo em 1990 no Brasil, mas somente a primeira logrou êxito em um ponto que condicionava visceralmente a adesão popular, que era o controle da hiperinflação. Contudo, em escala mais coerente e densa, a nova política exterior reproduziu em 1989 na Argentina a efêmera correção de rumos impressa à política exterior brasileira por Castelo Branco entre 1964 e 1967. A semelhança dessas duas últimas

[13] Cavallo, Domingo Felipe. La inserción de la Argentina en el Primer Mundo, 1989-1991. Jalabe, Silvia Ruth. *La política exterior argentina y sus protagonistas. 1880-1995*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1996, p. 357-91.

experiências é notável para tempos tão distantes, visto que ambas foram calcadas no liberalismo radical, no antiestatismo, na aliança servil aos Estados Unidos, no ocidentalismo e na interdependência. Menem reproduziu também outro aspecto da auto-imagem difundida pelo regime militar no Brasil, especialmente pelo governo de Emílio Medici (1968-74): o objetivo estratégico de longo prazo da política exterior em ambos os casos foi explicitamente enunciado como sendo o de, no lapso de uma geração, incorporar o país ao Primeiro Mundo. Aliás, esse mesmo pensamento é retomado pelos dois mandatários do início dos anos 90, a **reincorporação ao Primeiro Mundo** na expressão de Menem, a **fuga da periferia** na de Collor de Melo. Apenas o revisionismo histórico é exclusivo das interpretações argentinas, uma vez que não vingou entre intelectuais e políticos brasileiros, intérpretes ou decisores, que mantiveram nos anos 90 uma apreciação valorativa no geral acerca da política exterior dos 60 anos anteriores.[14]

Um conjunto de orientações foi consignado à política exterior de Carlos Saúl Menem, que constitui sua proposta de ação. A tensão prospectiva da proposta, o salto para frente, confundiu-se em certa medida com o regresso ao passado anterior a 1930, cujos princípios políticos e morais pretendia-se recuperar. A política exterior de Menem fez lembrar também o período posterior a 1930, sobretudo o estilo diplomático peronista clássico, ao repor o comportamento de **alto perfil**, ou seja, de gestos enfáticos e elusivos que teriam o **significado** de tornar a mudança clara e explícita.

---

[14] Ver Cervo, Amado Luiz (org.). *O desafio internacional:* a política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias. Brasília: Edunb, 1994. Albuquerque, José Augusto Guilhon (org.). *60 anos de política externa brasileira, 1930-1990.* 2 volumes, São Paulo: Cultura Editores Associados, 1996. Vizentini, Paulo G. F. *A política externa do regime militar brasileiro:* multilateralização, desenvolvimento e construção de uma potência média (1964-1985). Porto Alegre: Ed. da Universidade, 1998. VIZENTINI, Paulo G. F. *Relações internacionais e desenvolvimento:* o nacionalismo e a Política Externa Independente. Petrópolis: Vozes, 1995.

O cientista político Felipe A. M. de la Balze identificou cinco domínios de ação da nova política exterior argentina de reincorporação ao Primeiro Mundo.[15]

1. **Reinserir a economia argentina na economia mundial.** O propósito aposta na premissa de que o processo de globalização da economia mundial manterá sua tendência ascendente no futuro e parte da convicção de que a abertura econômica induz o progresso tecnológico. Esse domínio de ação estabeleceu como meta alcançar a fronteira tecnológica dos países do Primeiro Mundo no espaço de uma geração. Contudo, visto com espírito crítico, esse parâmetro decisório surpreende o observador, visto que não leva em conta o fato de que a desnacionalização da economia interrompe a geração e a apropriação de tecnologia pelo sistema produtivo nacional. No fundo, por trás dessa linha de conduta dissolve-se o conceito de sistema produtivo nacional, a indicar a ruptura filosófica com o passado. Daí a ênfase no mais relevante dentre os objetivos econômicos da política exterior, de aumentar o fluxo de investimentos externos no país com o intuito de provocar a modernização da estrutura produtiva local. Se no passado, afirmou Cavallo, havia-se difundido na cultura política argentina a convicção de que o desenvolvimento era uma espécie de dívida caritativa das nações avançadas para com os pobres, no caso presente, é lícito concluir, corresponde da mesma forma a uma responsabilidade alheia, cuja indução é posta a cargo da nova política exterior. O segundo objetivo econômico relevante consiste na definição de estratégia para reinserir o país no comércio internacional. A abertura da economia à

[15] Balze, Felipe A. M. de la. La política exterior en tres tiempos. Los fundamentos de la nueva política exterior. Balze e Roca. *Op. cit.*, p. 11-130.

competição internacional e a atuação junto aos órgãos reguladores multilaterais, aos blocos regionais e aos países emergentes da Ásia foram meios selecionados para realizar tal objetivo. As condições internas para tornar exeqüíveis os dois objetivos da política econômica externa foram as reformas estruturais e a estabilidade monetária. Fechou-se, desse modo, o círculo da política econômica externa e interna.

2. **Estabelecer relação especial com os Estados Unidos.** O propósito reconhece o triunfo dos Estados Unidos sobre a União Soviética ao termo da Guerra Fria. Assenta na convicção de que o mundo encaminha-se a longo prazo para um futuro multipolar, com distribuição relativamente eqüitativa do poder, do prestígio e da riqueza, mantendo, porém, a médio prazo, a preeminência dos Estados Unidos nesses aspectos. Essa linha de força da política exterior de Menem não esconde o caráter corretivo relativamente ao passado de confrontação, embora ela se assemelhe a formulações de política exterior de períodos anteriores, como já se mostrou. A posição de excepcionalidade dos Estados Unidos no mundo sugere à Argentina que estabeleça com esse país uma relação especial capaz de produzir os seguintes efeitos: modernização das Forças Armadas, apoio para superação de questões estratégicas regionais (Malvinas, corrida armamentista, estabilidade democrática, eventuais desastres ecológicos), influência argentina sobre o processo decisório norte-americano em política exterior, acesso especial das exportações argentinas ao mercado dos Estados Unidos e do Nafta e captação de uma parcela importante dos investimentos norte-americanos no exterior. A nova relação pressupõe a conformação dos valores que condicionam as visões dos dois países quanto à organização interna e às relações

internacionais, conformação essa que também foi eleita como objetivo ou condição a criar pelos dirigentes do governo de Menem. Admite-se entre as partes apenas aquele tipo de confrontação normal em matéria econômica, que os Estados Unidos enfrentam com seus aliados europeus. Em sua formulação mais elaborada, a relação especial não recusa a intenção de a Argentina vir a tornar-se mão-forte dos Estados Unidos, quando a expansão de seus interesses (de um ou de outro) requeira medidas de coerção regional. Tal recuperação da tradicional empáfia argentina assenta-se na presunção segundo a qual o país foi posto, em conseqüência da ruptura dos anos 90 com o passado, em situação de superioridade sobre qualquer outro da América Latina para implementar uma política de **influência** em Washington, ao ponto de haver-se tornado **indispensável** à tomada de decisão das autoridades norte-amerticanas com respeito aos países latino-americanos. O objetivo de longo prazo, afirma Balze, "*es llegar a una situación en la cual los Estados Unidos encuentrem natural pedir nuestra opinión en los temas claves de su política latinoamericana y se sientan incómodos de ignorarla*".

3. **Aprofundar a integração econômica e a cooperação política com o Brasil**. O terceiro parâmetro da política exterior de Menem não constitui propriamente um fim em si, segundo Balze, mas, sim, o meio indispensável de se chegar, depois de décadas de tentativas mal sucedidas, a uma genuína estratégia de cooperação e integração latino-americana. Seu pressuposto consiste na substituição da geopolítica pela integração nas relações sub-regionais, particularmente entre os países do Cone Sul. Com efeito, o grupo de Menem esperava daquela **influência** em Washington solução prévia

para a dimensão geopolítica de sua política exterior. Assim, por coerência, essa dimensão podia ser afastada das relações entre parceiros sub-regionais. Entretanto, como adiante se verá, a geopolítica corria o risco de ser reintroduzida na área por efeito involuntário ou maquiavélico, precisamente em razão daquele papel que a Argentina presumia exercer na esteira de suas relações especiais com os Estados Unidos. Por enquanto - no cálculo dos dirigentes menemistas - uma relação de tipo especial com o Brasil modificaria o jogo de duas maneiras: primeiro, ao contrabalançar aquela que se buscava com os Estados Unidos, e, segundo, ao relançar a relação cooperativa com os vizinhos da América do Sul e com as grandes potências, por modo a romper com a política de isolamento em que o país vivia mergulhado no passado.

4. **Criar uma zona de paz no Cone Sul da América**. A garantia de paz para a Argentina seria fornecida pelo fortalecimento da segurança decorrente da criação da zona de paz em sua área de influência, o Sul do continente. Para tanto, o entendimento com a Inglaterra e a cooperação militar, primeiro com o Brasil e depois com o Chile, seriam os passos da estratégia de confiança a alcançar. Esse objetivo vem associado ao anterior, de promover a integração econômica e política latino-americana a partir do Mercosul. Contudo, a realização da política externa de segurança nacional aparece como uma variável dependente de dois outros fatores: por um lado, da obtenção de tratamento especial por parte dos Estados Unidos mediante acesso à condição de membro especial da OTAN ou, quiçá, a própria admissão à organização e, por outro, da desconstrução das seguranças nacionais. Em outros termos, a zona de paz seria efetiva quando os meios de segurança dos países do Cone Sul fossem desmontados em favor do

controle externo por parte do aliado especial ou da OTAN, que auscultariam a Argentina antes de tomar decisões relativas à América do Sul e, quiçá, lhe fornecessem modernos meios de ação externa.

5. **Desenvolver uma política de prestígio internacional**. A política de prestígio recupera a tradição principista do passado, conferindo-lhe a legitimidade de que carecia, por vir desde Menem estribada nos princípios universais da diplomacia do Primeiro Mundo. Após reverter a opinião argentina aos novos valores - globalização, integração, democracia, direitos humanos, meio ambiente, combate ao narcotráfico, ao terrorismo e às ditaduras - o Estado dispõe-se a conduzir de forma ostensiva a política de prestígio como tática voltada à epifania da nova política exterior da nação. Para realizar tal empenho, o momento e o gesto espetacular foram escolhidos como oportunidades da sorte. Aos olhos do observador externo, essa lógica não levou em conta o realismo, ao que parece. Com efeito, o fato de ter sido através da história a conduta de algumas nações que careciam de poder e de ter comumente malogrado em seus intentos não demoveu os dirigentes de recorrer a uma política de prestígio feita de gestos grandiloqüentes, consoante velhas táticas do peronismo.

A comunidade epistêmica argentina que procedeu ao revisionismo histórico, à fundamentação doutrinal e ao desenho estratégico da nova política exterior, nos moldes dos cinco **pilares** acima descritos, apresentou surpreendente coerência, além de convergir para a convicção de que esse era o caminho da reincorporação do país ao Primeiro Mundo. Esses analistas das relações internacionais do país, que por vezes coincidem com seus protagonistas, pretendiam, na prática, fechar o ciclo da decadência nacional resultante da política exterior do isolamento implementada no segundo tempo da história argentina, entre 1930-45 e 1983-89, e contribuir para

empurrar o país ao terceiro tempo, o da prosperidade.

A nova política exterior reconhece as grandes assimetrias de poder e de riqueza entre as nações, porém pressupõe que seja indispensável tecer uma densa trama de interesses com as grandes potências para alcançá-las a médio prazo no plano econômico, militar, diplomático e de prestígio. Desiste de exercer papel estratégico mundial, por reconhecer e conformar-se com a própria irrelevância, como também de lutar pela mudança das regras traçadas pelos grandes para conformar a ordem internacional. Prefere segui-los. Incorpora à política exterior os conceitos de relação especial com os Estados Unidos, de aliança política e integração econômica com o Brasil e o Chile, de desmonte do sistema nacional e regional de segurança, de relação econômica preferencial com os Estados Unidos e a Europa, tudo com o intuito de favorecer a inserção econômica do país na economia globalizada. Caso alguma dentre tais diretrizes entre em choque com outra quando de sua execução, a hierarquia das orientações externas traçada pelos cinco **pilares** contém a ordem normativa pela qual o processo decisório haveria de optar entre o que manter ou o que sacrificar.

A nova política exterior corresponde a uma acepção fundamentalista da interdependência global, o novo consenso histórico do fim do século, cujos benefícios são vistos como se dotados fossem do poder mágico de promover o crescimento econômico e a elevação do nível de vida ao ponto de ofuscarem eventuais malefícios.

Avaliação dos resultados da política exterior durante o Governo de Menem (1989-1999)

Resultados econômicos do primeiro mandato

Os resultados da estratégia de política exterior traçada pelo governo de Menem para reinserção do país no Primeiro Mundo foram relativamente positivos durante a primeira metade dos anos 90. Nessa fase, as energias

se voltaram para os eixos pelos quais se veiculavam os interesses do país, Estados Unidos, Europa e Ásia-Pacífico, enquanto se avançava na montagem da estrutura funcional do Mercosul. A partir de 1994, a ênfase é posta em negociações que se fazem através do bloco regional, visto que a Argentina já o integrava como parte constitutiva.

As medidas destinadas à inserção econômica da Argentina à economia internacional lograram resultados visíveis na área comercial. Revertendo a curva histórica de declínio do país no comércio internacional, entre 1991 e 1996 o crescimento anual do comércio exterior situou-se em torno dos 13%, ou seja bem acima do crescimento do PIB, da ordem de 6%. As exportações passaram nessa fase de 12,3 para 23,8 bilhões de dólares, com taxa de expansão anual da ordem de 11,6%. A abolição dos controles de câmbio e o tratamento igualitário ao capital nacional conferido ao investidor estrangeiro favoreceram a integração dos mercados monetário e de capitais nacionais aos internacionais. Os investimentos externos no país duplicaram o estoque de investimentos diretos de 1989. O aparelho produtivo nacional, embora desnacionalizando-se com as privatizações, passou por um período de modernização rápida acompanhado por conexões externas que adensaram a rede dos vínculos econômicos com o mundo.

O estreitamento das relações com os Estados Unidos foi procurado em razão de três percepções: o papel unipolar por eles exercido ao término da Guerra Fria, sua capacidade de influência sobre os órgãos multilaterais e, enfim, a capacidade de consumo de seu mercado e a disponibilidade de capitais para investimentos externos. Havia a disposição inicial do governo de Menem de aplainar as arestas ainda existentes nas relações bilaterais ao termo do governo de Alfonsín, particularmente a confrontação nos órgãos financeiros multilaterais. Essa disposição foi implementada mediante cuidadoso programa de troca de visitas de altas autoridades, que preparou o entendimento político, ampliado à esfera das relações econômicas com o anúncio de uma política argentina de caráter neoliberal explícito. Ademais, no contexto internacional e bilateral, a ação diplomática argentina voltou-se

para gestos de agrado ao aliado especial. O apoio deste às mudanças introduzidas por Menem na Argentina não tardaram a vir a público.

O comércio bilateral manteve-se favorável à Argentina, que logrou com o Eximbank um acordo de reescalonamento de sua dívida oficial. Um ambiente favorável estabeleceu-se para as negociações de pontos conflitivos existentes na esfera das relações econômicas bilaterais, tais como a imposição de direitos compensatórios ou outras restrições não-alfandegárias à importação de produtos argentinos e a reivindicação norte-americana de uma lei de patentes para os produtos farmacêuticos.

Uma segunda frente de ação tendo em vista a inserção argentina na economia internacional correspondeu à investida na Europa. Desde sua ascensão ao poder, Menem reforçou a estratégia de recuperação das Ilhas Malvinas pela via de solução pacífica e negociada com a Grã-Bretanha. Com efeito, sem a normalização das relações com este país, a penetração dos interesses argentinos permaneceria bloqueada em razão do veto inglês imposto à Comunidade Européia em 1982. Como Alfonsín não alcançara essa normalização, a administração de Menem negociou em 1989 os Acordos de Madri, pelos quais progressivamente foram sendo removidos os entulhos políticos no ano seguinte. Em abril de 1990, firmou-se em Luxemburgo o Acordo-Quadro de Cooperação Comercial e Econômica entre a Argentina e a Comunidade Européia, abrindo-se as vias de acesso aos interesses de ambos os lados, como já havia ocorrido com o Brasil. Esperançoso, Menem solicitou dois anos depois a admissão da Argentina à Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), mas ela apenas foi aceita como observadora em determinados grupos de trabalho, apesar de reiterar-se oficialmente o pedido em 1997. Quando Menem visitou o continente em 1992, esforçou-se por dissuadir críticas e eliminar desconfianças manifestas na região acerca do caráter das relações prioritárias com os Estados Unidos e disse aos europeus que a Comunidade era um pólo de equilíbrio face a tais relações prioritárias. A contribuição européia à internacionalização da economia argentina veio sobretudo com

a participação de empresas privadas e públicas no processo de privatização das empresas estatais.

A região da Ásia-Pacífico foi eleita como terceira frente de ação destinada a promover a inserção econômica argentina no mundo, em complemento aos eixos direcionados para os Estados Unidos e a Europa. O objetivo principal nessa área consistia em fortalecer as relações com o Japão. Um programa de troca de visitas foi bem sucedido e logo pensou-se na Argentina em solicitar, como no caso da OCDE, a admissão do país à Associação de Cooperação da Ásia-Pacífico (APEC), que cogitava implantar no futuro outra zona de livre comércio.

As negociações via Mercosul

O governo de Menem herdou um processo de integração em curso no Cone Sul, cujo ambiente foi preparado pelos últimos governos militares do Brasil e da Argentina e cujo impulso adveio dos protocolos firmados pelos presidentes Sarney e Alfonsín em 1986. É plausível a hipótese de que seu governo desejava dar passos ousados rumo a uma integração horizontal e vertical, política e econômica, mas era contido em seu ímpeto pelo Brasil, para o qual o bloco regional significava menos um mercado integrado e mais um fator de robustecimento de sua capacidade de negociação internacional. Nesse embate, e em conseqüência das mudanças ocorridas nos dois países, com a introdução de políticas públicas de corte neoliberal desde 1990, a filosofia original do Mercosul, aquela dos protocolos de 1986, foi abandonada. Com efeito, concebido como um processo de integração primariamente das unidades produtivas dos países membros, tendo em vista robustecer as economias nacionais pela via de empreendimentos regionais de grande porte capazes de gerar tecnologias em alguns setores estratégicos do desenvolvimento, a formação do bloco desviou-se para o terreno do comércio, ocupando-se apenas com os fluxos de mercadorias entre seus integrantes e destes com terceiros.

O Tratado de Assunção criou em 1991 o Mercosul, mas somente em dezembro de 1994, durante a reunião dos presidentes em Ouro Preto, outorgou-se ao Conselho do Mercosul personalidade jurídica e competência para negociar com terceiros em nome do bloco. A administração de Menem assimilou com entusiasmo as novas possibilidades abertas pela diplomacia do bloco, e por isso propunha novos avanços rumo à institucionalização. Durante a segunda metade da década de 90, uma tensão estabeleceu-se entre os dois principais parceiros do Mercosul, Brasil e Argentina, disposta esta a acelerar o processo de integração e aquele a contê-lo em dimensões prudentes.

O bloco saiu reforçado com a adoção da tarifa externa comum que criou a união aduaneira sobre a base da zona de livre comércio. Ampliou-se para além dos quatro membros fundadores - Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai - com a associação do Chile e da Bolívia. Legitimou-se politicamente ao firmar seu compromisso com a democracia. Nessa segunda etapa, a política exterior argentina, embora sem neutralizar os resultados da primeira, tendia à dissolver-se nas iniciativas coletivas. Os dirigentes argentinos, reagindo às precauções evidenciadas pelo Brasil, modificaram aos poucos seu enfoque e restringiram o alcance do processo de integração ao benefício do mercado brasileiro. Firmaram, em jogo alternativo, as outras prioridades de sua política exterior. Se o Mercosul não era um fim em si, convinha mirar para a hierarquia das prioridades externas de acordo com a ordem normativa dos cinco pilares da política exterior acima descritos.

O comércio da Argentina com seus parceiros do Mercosul cresceu a uma taxa anual média próxima dos 30% na primeira metade dos anos 90. Passou de 2,7 para 13,7 bilhões de dólares entre 1989 e 1996. Assim realizava-se o intento argentino de ter no bloco um mercado ampliado para escoamento sobretudo de seus produtos agrícolas. Realizava-se, contudo, ao mesmo tempo, o desejo do Brasil de negociar em bloco com terceiros. A primeira negociação entre os Estados Unidos e o Mercosul

ocorreu em junho de 1991, dela resultando o chamado Acordo 4 + 1, que não produziu efeitos. A estratégia comercial dos Estados Unidos permanecia a Iniciativa para as Américas e a criação da Zona de Livre Comércio das Américas (ALCA). Durante a gestão de Domingo Cavallo no Ministério das Relações Exteriores argentino, expressou-se a intenção de ingressar no Nafta, o acordo que reúne desde janeiro de 1994 Estados Unidos, México e Canadá. A oposição do Brasil e dos outros membros do Mercosul obstou a que se rompesse a unidade de conduta nas negociações comerciais externas. Posterior pedido chileno de ingresso no Nafta também foi barrado, não pela vontade do presidente Bill Clinton, mas por não haver este obtido do Congresso norte-americano a faculdade de negociar acordos comerciais pela via rápida, o *fast track*.

Essa mesma negativa do legislativo norte-americano em conceder ao executivo prerrogativas de negociar acordos comerciais contribuiu para o insucesso da idéia de criação da ALCA lançada por Clinton durante a cúpula dos presidentes americanos em Miami, em 1994. Apesar de sucessivas reuniões técnicas e políticas entre autoridades hemisféricas, nas quais o Brasil manteve sua determinação de adesões negociadas via blocos e não via governos, a ALCA não transitou para o terreno das realizações efetivas. As dúvidas acerca do modo como haveria de concretizar-se a integração continental, se por blocos ou por países, dividiu o continente, especialmente porque ficou patente nas negociações que os membros do Mercosul temiam perder vantagens alcançadas pela união aduaneira.

As negociações entre a América Latina e a União Européia ocorriam antes de 1990 em conformidade com as cláusulas dos acordos-quadros, entre o bloco europeu e os países latino-americanos. O Mercosul avançou então a modalidade de negociações interblocos. Em dezembro de 1995, reuniu-se em Madri a primeira cúpula dos 15 chefes de Estado europeus com os quatro do Cone Sul. O acordo então firmado previu para 2005 a criação da zona de livre comércio, que poderia ser o ponto de

partida da fusão dos dois processos de integração. Essa mesma política de negociação entre os blocos triunfaria na nova cúpula realizada no Rio de Janeiro em 1999, reunindo desta feita a todos os chefes de Estado da União Européia e da América Latina. Nessa ocasião decidiu-se antecipar o início das negociações para a formação da zona de livre comércio entre o bloco europeu e o do Cone Sul e projetou-se uma fusão interbloco que suplantasse a esfera estritamente econômica para abranger compromissos políticos, jurídicos e de meio ambiente.

Em escala mais modesta, o Mercosul também encaminhou contatos coletivos com governos e organismos regionais da Ásia-Pacífico, sobretudo a partir de 1996. Na América Latina, essas iniciativas lograram acordos de livre comércio com o Chile e a Bolívia, cujos representantes já participavam de reuniões dos países membros do Mercosul. Ademais, o bloco também estabeleceu contatos com o Pacto Andino de forma coletiva e bilateral e com outros países do continente americano.

Entre os dois mandatos do presidente Menem observou-se, portanto, uma mudança tática na forma de implementar a política exterior que evoluiu da prevalência dos contatos bilaterais para a prevalência da negociação coletiva mercosulina. Essa tendência não foi comprometida antes da desvalorização da moeda brasileira em janeiro de 1999, que abalou os fluxos do comércio entre os dois países e gerou atritos entre suas autoridades. Desde então, em razão de dificuldades internas de balança de comércio e de pagamentos, como também em razão de crescente desemprego e descontentamentos sociais, mas sobretudo em período de campanha eleitoral para a presidência da República, o governo de Menem apresentou certa desorientação externa e apelou a gestos grandiloqüentes que surpreendiam seus parceiros do Mercosul.

As relações especiais com os Estados Unidos

Após o giro realista da política exterior de Alfonsín, que provocou uma melhora nas relações com Washington, o governo de Menem foi

muito além, ao querer compor com a nova potência hegemônica os proveitosos vínculos que a Argentina estabelecera com a Grã-Bretanha à época da prosperidade e que se esvaíram sem serem substituídos por nova parceria estratégica após o declínio inglês. Como no fim do século XIX a chave para uma inserção internacional útil eram as boas relações com a Inglaterra, no fim do século XX, a chave para atrair capitais e empréstimos de instituições financeiras internacionais de que carecia o país para fazer face aos problemas inflacionários e financeiros seriam as boas relações com os Estados Unidos. Contudo, o modo como foram encaminhadas essas relações especiais, se foi visto pela comunidade epistêmica de apoio ao governo como a tábua de salvação nacional, foi por alguns analistas considerado contraproducente ao aprofundar a dependência e o atraso estrutural da nação.

Em certa medida, o esquema argentino tinha por fim reproduzir o do Brasil, que, desde o início do século, ao tempo do barão do Rio Branco, estabelecera como diretriz de sua política exterior uma relação de afinidade política de que resultaria a cooperação econômica. Entretanto, desde Getúlio Vargas, nos anos 30, esse esquema no Brasil foi temperado com alta dose de realismo político, porquanto não se vislumbrava uma conexão automática entre os termos. E por tal razão foi eficaz. Tanto é que duas experiências posteriores, a do governo de Dutra entre 1945 e 1950, e de Castelo Branco, entre 1964 e 1967, que cederam o alinhamento político sem barganhá-lo, malograram em termos de resultados econômicos, que foram inferiores aos de quando se agregava à relação política firmeza e determinação na negociação de interesses bilaterais.

A política de alinhamento com os Estados Unidos consolidou-se durante o primeiro mandato de Menem consoante os princípios já referidos do chamado realismo periférico e produziu os resultados positivos na esfera econômica também descritos em parágrafo anterior. Seu objetivo síntese era o de alcançar o tratamento especial que diferenciasse a Argentina dos demais países da América Latina nas decisões norte-americanas de política

exterior. Para tanto, segundo a Chancelaria argentina, era mister, por um lado, restabelecer a confiança perdida por décadas de confrontações nacionalistas e, por outro, criar uma densa trama de interesses entre as duas sociedades. O esquema de ação para entrosamento bilateral e a criação de confiança mútua eram vistos como esforços complementares que serviam um ao outro. Por isso, as relações foram estimuladas para além das relações intergovernamentais, por meio de investimentos privados, penetração empresarial, relações culturais destinadas à promoção da boa imagem, intensificação das comunicações, etc.

O ambiente das relações especiais foi preparado pelo governo argentino mediante iniciativas que visavam favorecer os interesses dos Estados Unidos nos seguintes domínios: defesa da paz e da segurança internacional, não-proliferação nuclear e de veículos lançadores, valorização da democracia e dos direitos humanos e, enfim, abertura econômica acompanhada de desregulamentação. Como tais iniciativas correspondiam ao desenho de uma política exterior concebida pelo Departamento de Estado como produto de exportação para consumo de outros países, concluiu-se na Argentina que configuravam o conceito de alinhamento ou de **país normal** na visão norte-americana de mundo. Assim, a comunidade epistêmica argentina esmerou-se em requerer coerência com aquele paradigma de política exterior de **país normal**, sobre o qual erguer-se-ia uma sólida aliança. Grosso modo, esse modelo caracterizava, contudo, a orientação externa de inúmeros países latino-americanos. Os dirigentes argentinos aborreciam-se diante da idéia de estar implementando um parâmetro regional. A especificidade da relação especial com os Estados Unidos foi conseqüentemente patenteada pelo alarde de uma ruptura dramática *vis-à-vis* da fase de confrontação anterior e simbolizada por gestos exemplares de subserviência.

As condições do início do segundo mandato de Menem eram inteiramente distintas daquelas que acompanharam sua ascensão à presidência da Argentina em 1989. As relações com os Estados Unidos

haveriam de inserir-se em outro contexto, não mais o da crise econômica da hiperinflação. Se durante o primeiro mandato predominaram as questões de fundo, durante o segundo estabeleceu-se o predomínio das microrrelações. Permanecia, contudo, para os dirigentes argentinos, um sentimento de frustração, pelo fato de não haver a Argentina, em razão da radical assimetria de poder, sido elevada pela inteligência norte-americana ao topo das considerações políticas. Em outros termos, se para os argentinos os norte-americanos eram excepcionais, o inverso não se podia dizer. Essa frustração explica novas iniciativas nas relações bilaterais, particularmente na área da segurança e da geopolítica, as quais, desde uma perspectiva argentina, destinavam-se a lançar combustível mais poderoso no fogo da paixão política.

Com efeito, ao termo da década de 1990, após dez anos de alinhamento, um balanço das relações bilaterais indica que foram minguados os ganhos em matéira comercial, econômica ou estratégica. Percebeu-se que os Estados Unidos orientam suas decisões externas desde o prisma unilateral do interesse nacional e não fazem concessões à subserviência política. E que jogam duro. São capazes de distribuir favores apenas quando seus interesses estratégicos estejam ameaçados, o que não era caso no Cone Sul. Mesmo a consolidação de uma comunidade hemisférica de valores em torno dos ingredientes do regime democrático, que parecia servir de base comum de ação entre Argentina e Estados Unidos, conforme afirmou o presidente Clinton, não costuma sobrepor-se, bem ao contrário, aos interesses econômicos e estratégicos que os norte-americanos acionam nas relações com a América Latina. O que possivelmente desejava fazer a diplomacia norte-americana em recompensa pela aliança política graciosamente cedida pela Argentina não entrava normalmente em consideração pelas outras agências do governo, que cuidavam de assuntos financeiros, comerciais ou mesmo estratégicos. Dessa contradição interna aos mecanismos de ação dos Estados Unidos ressentia-se o governo argentino, que se beneficiava apenas das simpatias políticas dos

funcionários do Departamento de Estado, seja em Washington seja em Buenos Aires. Aliás, de modo geral, os integrantes da comunidade epistêmica argentina, Di Tella e Escudé em especial, haviam previsto tais dificuldades e consideravam as relações especiais com os Estados Unidos como fator certamente determinante da diminuição dos custos da inserção externa e, aleatoriamente, como causadoras de ganhos concretos.

Em dezembro de 1996 Carlos Menem visitou os Estados Unidos com o intuito de tranqüilizar os investidores norte-americanos diante do afastamento do homem forte da economia argentina, Domingo Cavallo, em quem confiavam, mas ainda com vistas a resolver problemas práticos que emperravam os negócios bilaterais. Decidiu-se então formar uma comissão bilateral destinada a dar suporte aos negócios bilaterais. Supondo-se conselheiro do príncipe, sugeriu Menem ao presidente Clinton a formação de uma aliança extra-OTAN que se ocuparia da luta contra o narcotráfico e o terrorismo. Essa forma de implementar a política de aproximação com Washington despertava reações na opinião argentina. Por isso, a tendência em produzir gestos espetaculares com evidente grau de **significado** que prevaleceu durante o primeiro mandato, atenuou-se a seguir até os meses finais do segundo mandato, em 1999, quando novamente aflorou.

À diplomacia presidencial, muito ativa nos Estados Unidos, o governo argentino somou outros meios de contato, cujo destino eram o Congresso americano, agências de fomento, partidos políticos, universidades e meios de comunicação, de modo a ampliar o espectro e as chances das relações especiais. A comunidade epistêmica de apoio ao governo aconselhava essa diversificação de contatos para melhor conhecer o processo decisório norte-americano e, quiçá, sobre ele influir.

Esse modo de dar vitalidade operacional às relações especiais era correto, visto que o segundo mandato de Menem diferenciava-se do primeiro. Uma passagem estava em curso nos meados da década de 1990,

quando as relações bilaterais que já se haviam posto em ambiente de entendimento cordial enfrentavam questões miúdas relativas ao gerenciamento de interesses bem concretos. Antes de Menem, a Argentina penetrava os Estados Unidos pela via dos problemas e não das oportunidades. Uma nova situação foi induzida pela mudança de atitude de Buenos Aires durante o primeiro governo de Menem. Vale dizer que houve resultado positivo da primeira fase também no campo político, com a erosão das suspeitas e da má vontade que a burocracia norte-americana nutria diante da Argentina em razão de décadas de enfrentamentos. O novo momento não excluía, contudo, conflitos pontuais, sobretudo técnicos e jurídicos.

Em alguns domínios de sua agenda externa, a Argentina tirou vantagens do apoio dos Estados Unidos. O incremento das inversões privadas, a boa vontade dos organismos financeiros multilaterais de crédito, o envolvimento em operações para a manutenção da paz, o exame do movimento diplomático argentino por altos funcionários americanos e a propagação da imagem política do país foram exemplos de resultados que o apoio dos Estados Unidos favoreceu. Mas o processo decisório norte-americano é tal que não permite, como conseqüência da aliança política, o tratamento compensatório na esfera econômica. Destarte, os conflitos de interesse se mantiveram, por exemplo, para a entrada de certos produtos da agroexportação argentina. Cada lado agia sob pressão, nesses domínios, para fazer valer o próprio interesse. Mesmo no âmbito macroeconômico, as crises financeiras internacionais, como as que afetaram o México, os tigres asiáticos, a Rússia e o Brasil durante a década de 1990, repercutiam inexoravelmente sobre a praça argentina. Em tais circunstâncias de crise, o apoio norte-americano não produzia efeitos além da esfera estritamente política.

Foram firmados acordos precisos para desbloquear alguns negócios bilaterais, particularmente no fechamento da Rodada Uruguai do GATT. Em 1994, o Acordo Agrícola, o Memorando de Consultas sobre Transporte

Aéreo e a ratificação do Convênio de Promoção e Proteção Recíproca de Investimentos; em 1995, o Memorando de Entendimento sobre Tabaco.

As inversões privadas norte-americanas ultrapassaram os 10 bilhões de dólares na Argentina durante os governos de Menem, o que se considerou um dos êxitos mais relevantes das relações especiais. Contudo, a participação desses capitais nas privatizações não esteve isenta de dificuldades, como as que criou o Senado argentino para a venda dos correios. Ademais, a justiça argentina interveio em 1996 no escândalo que envolveu a IBM e o Banco Nación.

O comércio bilateral expandiu-se a partir de 1990, ao ponto de os Estados Unidos tornarem-se o segundo parceiro do país. Surgiriam, entretanto, sérios transtornos, visto que a política comercial norte-americana orienta-se por dispositivos legais elaborados para atender necessidades internas. Tais dispositivos criaram, por exemplo, mecanismos destinados a impor sanções a países que infringem regras justas de comércio, assim consideradas pelos legisladores norte-americanos. A coerção vai ao ponto de se poder aplicar sanções contra países que resistem em modificar a própria legislação comercial para harmonizá-la à legislação norte-americana. Tais condicionamentos explicam déficits de outros países no comércio bilateral com os Estados Unidos, como aqueles que se abateram sobre o comércio argentino a partir de 1993 em proporções muito elevadas.

A coerção comercial norte-americana não foi tomada em consideração pelas autoridades econômicas argentinas e de outros países durante o processo de abertura dos mercados da América Latina. Equivocaram-se essas autoridades, como no passado, ao acreditarem que medidas de liberalização teriam reciprocidade e que os produtos de exportação entrariam no mercado do Norte assim como os de lá penetravam o mercado do Sul. Mas a coerção provocou reações *a posteriori* sobre o processo negociador, destinadas a sanar males acumulados. No caso da Argentina, a reação veio, por exemplo, com a lei nacional de patentes, que os norte-americanos exigiam se conformasse a

seus dispositivos e interesses. Estribado no apoio do Congresso, o Executivo de Menem endureceu sua posição a partir de 1996, dando conhecimento aos Estados Unidos que não aceitaria novas pressões e, com base na exposição dos números do comércio bilateral, acusando-os de manterem o próprio mercado bem mais fechado do que o argentino. Aliás, queixava-se ainda de que os norte-americanos desrespeitavam os termos dos acordos de comércio firmados em anos anteriores para exportação de produtos da agroindústria, sob pretexto de que lhes eram ocasionalmente desfavoráveis. A nova estratégia argentina de negociação comercial com os Estados Unidos, ao modificar-se no início do segundo mandato de Menem, harmonizou suas posições com as do Brasil, que já zelava com maior esmero pela defesa dos interesses comerciais. O desejo norte-americano de apressar a implantação da ALCA foi bloqueado por essa atitude conjugada dos protagonistas do Mercosul.

O confronto bilateral acerca da proteção à propriedade intelectual que a lei argentina de patentes suscitou dividiu em 1995 as repartições norte-americanas quanto à decisão a tomar. Enquanto o Departamento de Estado e a própria Casa Branca estavam inclinados à benevolência, o Departamento de Comércio insistia na necessidade de aplicar sanções com base nas leis americanas. As negociações prosseguiram, mas, diante da relutância do Congresso e das autoridades econômicas argentinas em atender a todos os reclamos da outra parte, a partir de abril de 1997 a administração Clinton tomou a decisão de aplicar sanções comerciais à Argentina, reduzindo em 50% as vantagens do Sistema Geral de Preferência para as importações de sua procedência. Para consternação da comunidade epistêmica que havia proposto como prioridade externa o esquema de relações especiais com os Estados Unidos, percebeu-se na Argentina, enfim, que não havia relação mecânica entre o alinhamento político e a obtenção de vantagens econômicas. Nem mesmo retaliações comerciais por interesse unilateral inequívoco aquele alinhamento esteve em condições de dissuadir.

Na avaliação de Joseph S. Tulchin[16], o erro de cálculo argentino ao engendrar-se a política de relações especiais consistiu no fato de se atribuir ao país um peso muito acima do que poderia ter nas considerações dos norte-americanos. A sobrevalorização dos Estados Unidos na visão de mundo simples que envolvia a nova política exterior de Menem foi ao ponto de considerar o novo eixo como variável determinante do sucesso das políticas interna e externa. Não era uma atitude realista, porquanto a Argentina como também os outros países da América Latina mantinham-se, ao final do século, na posição de baixa prioridade em que foram classificados pelos Estados Unidos logo após a Segunda Guerra Mundial em termos econômicos e estratégicos. Mas o conselho de assessores da comunidade epistêmica levou Menem a crer que uma relação especial com a nova potência hegemônica reproduziria ao termo do século XX as vantagens histórica das relações que a Argentina estabelecera com a Grã-Bretanha um século antes.

A orientação externa da política de segurança

Durante o governo de Menem, a articulação entre a política argentina de defesa e a política exterior compreendeu quatro dimensões. Numa primeira buscou-se enquadrá-la no esquema das relações especiais com os Estados Unidos; procedeu-se então ao desmonte dos meios próprios de segurança nacional; seguiu-se pela negociação com o Chile e o Brasil, no contexto do Mercosul, com o intuito de vê-los tomar medidas de idêntico desmonte ou, no mínimo, de mútua e absoluta confiança; reverteu-se, enfim, aos Estados Unidos, em busca de tratamento especial que elevasse a Argentina acima dos demais países da América do Sul em termos de relevância estratégica. Essas dimensões não correspondem a fases sucessivas, mas antes ao desdobramento lógico da orientação política.

---

[16] Tulchin, Joseph S. La nueva política exterior de Argentina hacia los Estados Unidos. Balze e Roca, *Op. cit.*, p. 231-42.

A aproximação aos Estados Unidos em matéria de segurança vinha no bojo da nova política exterior de reincorporação ao Primeiro Mundo que estabelecera as relações especiais com aquele país como a via natural. Também decorreu da percepção sobre o papel hegemônico em matéria de segurança global a ser exercido após o término da Guerra Fria pelos Estados Unidos como líder da aliança ocidental, a OTAN. Entendeu-se, por fim, que o desmonte do sistema nacional de segurança era requerido pela própria natureza do regime político, a democracia.

Durante os dois primeiros anos de governo, Menem acionou sua diplomacia com o objetivo de estabelecer a cooperação militar bilateral com o Chile e o Brasil tendo em vista eliminar a hipótese de conflito com os vizinhos. Agiu igualmente no seio da OEA para modificar o sistema interamericano de segurança. Empenhou-se em participar de maior número possível de operações militares multilaterais sob os auspícios da ONU ou empreendidas pela OTAN. Firmou a Convenção de Armas Químicas, ratificou o Tratado de Tlatelolco para proscrição de armas nucleares na América Latina, aderiu ao Tratado de Não- Proliferação Nuclear e firmou acordos de segurança com diversos países, dentre os quais Estados Unidos e Canadá. Encobriu todas essas iniciativas com a aura da defesa dos direitos humanos e das instituições democráticas. E logrou, logo, alguns benefícios, tais como o ingresso nos diversos clubes tecnológicos que controlam as transferências de tecnologias sensíveis e no Grupo Ocidental da Conferência de Desarmamento, além de aceder ao *status* de aliado extra-OTAN dos Estados Unidos.

Embora os Estados Unidos presidissem o novo diretório militar do mundo, a aliança ocidental, Menem buscava nela um *status* privilegiado acima da condição de aliado especial daquele país. Por isso tomou a decisão de participar da Guerra do Golfo em 1990 ao lado dos Estados Unidos. No ano seguinte suspendeu e desmantelou o Projeto Condor II de produção de um míssil de médio alcance, que incomodava a britânicos e norte-americanos, e decidiu passar as atividades logísticas ao controle de civis

com a criação da Comissão Nacional de Atividades Espaciais (Conae). O projeto balístico, é bem verdade, vinha sofrendo constrangimentos financeiros e tecnológicos, o que por si explicaria sua interrupção, mas é certo que a decisão tinha o objetivo de ajustar-se ao desejo do governo de Clinton de impedir a proliferação de armas de destruição de massa em outros países e, assim, criar facilidades para admissão na aliança ocidental. Por outro lado, a criação da Conae facilitou ao país a assinatura de inúmeros acordos de cooperação com agências espaciais de outros países destinados ao desenvolvimento dos meios civis de comunicação.

A cooperação nuclear com o Brasil foi um dos aspectos relevantes da nova política exterior de segurança da Argentina. Nos meados dos anos 80, os dois países detinham condições tecnológicas de produzir armas nucleares, a que haviam chegado isoladamente, em parte porque desejavam o domínio do ciclo nuclear como forma de promover o desenvolvimento econômico, em parte porque alimentavam uma rivalidade geopolítica de longo prazo. Resolveram então abandonar a rivalidade e converter-se em sócios. Quando assim cogitaram, por coerência foram modificando sua política nuclear e aderindo aos tratados internacionais de não-proliferação. Uma política nuclear comum foi posta em marcha desde 1985. Nos anos seguintes, sucessivas declarações conjuntas e protocolos conduziram ao Acordo para o Uso Pacífico da Energia Nuclear firmado em 1991. As instalações de ambos os países abriram-se a inspeções recíprocas e criaram-se a agência e o sistema bilaterais de controle. Em medida complementar à confiança mútua erigida pelos dois países, no mesmo ano de 1991 ambos submeteram-se ao controle internacional, mediante acordo quadripartite entre a agência bilateral, a Argentina, o Brasil e a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA). O esforço de cooperação para banimento de armas nucleares e químicas envolveu o Chile em negociações, como o bom senso aconselhava. Aparentemente, foram gerados efeitos estabilizadores nas relações regionais de segurança, que se beneficiaram da confiança mútua, da transparência das políticas nacionais de defesa e da cooperação militar.

Em 1987, Brasil e Argentina iniciaram reuniões conjuntas do Estado Maior de suas Forças Armadas. A essas reuniões foram-se agregando em anos posteriores os outros membros do Mercosul e o Chile. O entrosamento das Forças Armadas do Brasil e da Argentina avançou ainda mais com a definição em 1996 da nova política brasileira de defesa, que levou em conta as conquistas alcançadas nas relações com a Argentina. Os primeiros exercícios conjuntos de combate dos dois países ocorreram nesse mesmo ano e cogitou-se até mesmo na constituição de uma aliança estratégica. O Cone Sul parecia constituir-se em zona de paz. Zona que também parecia estender-se ao Atlântico Sul, desde que o restabelecimento em 1990 das relações entre a Argentina e o Reino Unido fez avançar o processo de paz através dos anos 90.

Por outro lado, por sugestão dos Estados Unidos, iniciaram-se em 1995 reuniões hemisféricas dos ministros de Defesa dos países do continente. Na reunião de 1996 em Bariloche já estavam presentes os ministros de Defesa de 32 países. A agenda dos debates estendia-se por uma gama de assuntos diversos, porém não havia consenso diante de propostas norte-americanas tais como a criação de um centro de controle do tráfego aéreo de todo o continente para coibir o narcotráfico e a criação de um centro de treinamento de civis em matéria de defesa. Na visita que lhe fez em 1996, Menem manifestou a Clinton a intenção de envolver as Forças Armadas de seu país em operações de combate ao narcotráfico na América Latina. Essa intenção decorria da estreita cooperação que se havia estabelecido entre 1994 e 1996 entre o Ministério de Defesa argentino e o Departamento de Defesa norte-americano. A vontade de concretizar uma aliança estratégica singular na América Latina inspirou o pedido que Menem fez nessa ocasião, e que foi satisfeito, de considerar a Argentina como aliado especial extra-OTAN.

A reversão aos Estados Unidos da política exterior argentina de segurança acentuou-se desde 1998, quanto Jorge Castro assumiu a Secretaria de Planejamento Estratégico da nação. Não contente com o

status de aliado especial dos Estados Unidos, nos meses finais de seu segundo mandato, Menem solicitou formalmente o ingresso da Argentina na OTAN, provocando reações entre os vizinhos, de que deu provas a nota do Itamaraty segundo a qual o fato introduziria uma situação estranha no ambiente de segurança da região. Os avanços acima descritos em matéria de segurança regional, como a construção da confiança mútua, a transparência das políticas e a cooperação militar perdiam sua coerência diante da iniciativa argentina, que sacrificava a política comum ao interesse individual. O gesto, segundo interpretações da imprensa brasileira, reintroduzia a geopolítica nos cálculos diplomáticos dos países, tanto mais que o governo de Menem parecia querer reservar-se a última palavra, caso integrasse a OTAN, acerca de eventuais decisões de intervenção em países da América do Sul.

Com efeito, Jorge Castro disseminou junto ao governo de Menem convicções de que a liderança dos Estados Unidos haveria de prolongar-se, provavelmente por décadas, e de que aquela potência hegemônica necessitava compartilhar com outros países suas responsabilidades de segurança internacional. Como a Argentina conformou desde 1989 sua política de segurança aos parâmetros que regiam a norte-americana, cabia-lhe, segundo o secretário, em conseqüência, o direito à voz nas decisões de um sistema de segurança mediatizado pela aliança ocidental.[17]

Essa extraordinária aventura que foi a trajetória da política argentina de segurança nos anos 90 permite trabalhar com a hipótese de essa política haver sido instrumental e não final? De haver servido, em outros termos, para agradar aos Estados Unidos e à OTAN e obter indiretamente algum insumo de reconstrução nacional e não para estabelecer, como aparentemente parecia, a zona de paz regional?

[17] Castro, Jorge. La Argentina, Estados Unidos y Brasil: el triángulo de la década del 90. Cisneros, Andrés. *Política exterior argentina, 1989-1999:* historia de un éxito. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1998, p. 83-106.

Ou pode-se supor que as intenções se tenham modificado *en cours de route*, ao sabor das circunstâncias, e que a política de segurança tenha sido ao mesmo tempo ou sucessivamente final e instrumental?

É certo que a política de segurança do governo de Menem converteu-se em complicador para o processo de integração regional, ao promover articulação e desarticulação entre os países do Cone Sul. A instabilidade acentuou-se em 1999, quando essa política assimilou a interpretação de Jorge Castro sobre a intervenção da OTAN em Kosovo: segundo o secretário, a segurança global estaria doravante colocada não mais sob a legitimidade das decisões coletivas da ONU, mas sob a responsabilidade de decisões unilaterais dos Estados Unidos e de seus aliados. Estas seriam as novas **circunstâncias imperantes** em matéria de segurança internacional e a elas, apressadamente, convinha à Argentina de Menem conformar-se, pensava o dirigente argentino. Tratava-se, pelo menos em parte, de um equívoco, visto que logo depois os Estados Unidos se recusaram a uma intervenção humanitária unilateral em Timor Leste exigida pela opinião internacional e apoiaram a força de paz sob mandato das Nações Unidas.

Há quem sugere trabalhar com a hipótese da teoria conspiratória: por trás da desarticulação geopolítica do Cone Sul ao termo e por obra do segundo mandato de Menem estaria a pressão dos Estados Unidos, para cujo governo não interessariam o bloco econômico e muito menos a aliança estratégica dos países do Cone Sul. Outras duas hipóteses que vêm ao caso revelam o quanto é difícil penetrar a racionalidade da política exterior da Argentina: a oscilação toda da política de segurança tiraria sua explicação da necessidade de contar com o apoio dos Estados Unidos para chegar a uma solução ao contencioso com a Inglaterra acerca das Malvinas, de todas, a maior angústia das relações exteriores da nação; enfim, minar o prestígio da ONU e aderir à ordem estratégica imperial sob comando US seriam manobras destinadas a barrar ou esterilizar a pretensão brasileira

a um assento permanente no Conselho de Segurança.[18]

O peso do Mercosul na política exterior da Argentina

Como se observou anteriormente, a integração entre a Argentina e o Brasil, por meio dos mecanismos concertados no seio do Mercosul, foi eleita pelo governo de Menem como terceiro objetivo da política exterior de inserção no Primeiro Mundo, vindo após a reinserção à economia internacional e as relações especiais com os Estados Unidos. Os benefícios concretos das duas primeiras frentes de ação foram examinados, bem como o papel do Mercosul como via de acesso ao relacionamento com terceiras potências. Resta-nos, portanto, avaliar o peso do Mercosul na política exterior da Argentina desde uma perspectiva de resultados do processo de integração para os próprios parceiros. Nesse sentido, levando em conta os demais países do Mercosul quando pertinentes à análise, examinamos sobretudo resultados e perspectivas das relações bilaterais entre o Brasil e a Argentina em seis aspectos da cooperação: energia, indústria e agricultura, ciência e informação, política fiscal, concepções do poder e política de defesa e, por último, comércio bilateral.[19]

A cooperação brasileiro-argentina no setor energético (hidrelétrico, termoelétrico, nucleoelétrico, gás e petróleo) chamou a si decisões de política exterior dos dois países nos anos 90 em razão de três circunstâncias: o abandono da competição nacionalista com que o setor energético havia sido encarado pelos governos até os anos 80, a maior capacidade de atração de investimentos derivada das condições de abertura econômica e de

[18] Algumas dessas hipóteses foram aventadas durante dois seminários que reuniram em São Paulo e no Rio de Janeiro, nos dias 11 e 12 de novembro de 1999, historiadores, diplomatas, cientistas políticos e economistas para discutir o texto do autor.

[19] O Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais do Itamaraty promoveu nos dias 10 e 11 de junho de 1999, no Rio de Janeiro, um colóquio sobre o estado das relações entre o Brasil e a Argentina no contexto do Mercosul. Inúmeros especialistas expuseram o assunto, procedendo ademais ao diagnóstico das possibilidades de cooperação. Servimo-nos, nesse parágrafo, dos textos apresentados por Mario Fernando de Melo Santos, Jorge E. Lapeña; Oscar José Quihillalt;

privatizações (desregulamentação e adaptação das matrizes) e, por último, a complementaridade das fontes e formas de suprimento. Ademais, o fator de crescimento do consumo de energia, que na América Latina superou o da OCDE entre 1987 e 1997, devido ao crescimento econômico e ao acesso ao mercado de uma faixa de população anteriormente marginalizada pela inflação crônica, também explica a cooperação estabelecida. A operacionalidade dos projetos de cooperação bilateral ampliou-se em 1996, quando se firmou entre o Brasil e a Argentina um acordo que previa ações coordenadas bem precisas de ambos os países para acelerar a integração energética.

Em 1992 na Argentina e em 1995 no Brasil, novas leis introduziram no setor elétrico mudanças empresariais e institucionais que foram abrindo o setor à iniciativa privada e restringindo o papel do Estado à condição de regulador e fiscalizador, além de indutor de estratégias. Essas mudanças, embora convergentes quanto à filosofia política, revelam caráter mais inovador ou mais avançado na Argentina. Em ambos os países, os intercâmbios internacionais podem ser operados por empresas públicas ou privadas. Esse fator é relevante, visto existirem perspectivas de grandes negócios no futuro em razão de serem complementares os sistemas de provimento energético. Com efeito, embora a participação da outra fonte não seja desprezível em cada país, o Brasil continuará a assentar sua produção na hidreletricidade e a Argentina na termoeletricidade. Em 1997, a energia hidrelétrica correspondia a 5,2% da oferta total de energia primária na Argentina, mas a 37% no Brasil.

As avaliações indicam que o setor hidrelétrico prosseguirá sendo referencial para os custos da geração de eletricidade a partir do gás natural, que essa relação confere um acréscimo de dinamismo ao setor e, enfim, que a integração entre Brasil e Argentina abre perspectiva de grandes negócios. Os dois países acumularam experiências de envergadura em sua especialidade, sendo a cooperação vista como sucedânea racional dos progressos alcançados internamente. Prevê-se, nos próximos anos,

uma transição dos regimes de produção, visto não convir nem a um nem a outro a implantação de um modelo nacional exclusivo, quando a complementaridade acentua a concorrência, baixa custos e reforça a segurança de fornecimento a longo prazo. Assim, a cooperação a implementar nos primeiros anos do século XXI estender-se-á aos setores da comercialização, do aproveitamento hidrelétrico binacional ou regional e da revisão da engenharia e do inventário dos recursos.

Em ambos os países o setor elétrico absorveu projetos de produção nuclear. Em 1999, essa participação na Argentina representava 13%, ao lado de 59,6% de energia térmica e 36,4% hidráulica. A energia elétrica de origem nuclear era em MW um terço superior à brasileira. Em 1989 passou à vigência o Protocolo de Cooperação Técnica entre os dois países, vinculando as empresas responsáveis pela produção e controle de energia nucleoelétrica. Contudo, os benefícios da cooperação até 1999 restringiram-se à proteção radiológica, manutenção e inspeção, treinamento e intercâmbio de pessoal. A próxima etapa da cooperação sugere, como desafios, as áreas de combustíveis nucleares, de operação e de construção de centrais nucleares e de integração do setor nucleoelétrico aos outros ramos dos sistemas elétricos de ambos os países.

O setor de petróleo na Argentina foi inteiramente desregulado e privatizado, acarretando uma onda de alianças empresariais e fusões que alcançou outros países da América Latina. O mesmo ocorreu com o setor do gás. Entre 1987 e 1997 a produção argentina de petróleo cresceu 6,3% ao ano, atingindo 845 mil barris diários de petróleo e líquidos de gás natural. Nesse período, a importação brasileira de petróleo argentino ascendeu a 127 mil barris diários (era de mil barris em 1991), apesar da tendência de redução das importações, que baixaram para 24% da demanda em razão do crescimento da produção nacional. Os negócios que se abrem para o futuro indicam a associação entre a Yacerimento Petrolíferos Fiscales e a Petrobras na produção e no intercâmbio de derivados como as áreas de convergência de interesses para os dois países. Desse modo, haver-se-ia

de complementar a associação entre o Brasil e a Bolívia para fornecimento de gás, o maior projeto binacional de integração energética em curso na América do Sul após Itaipu. O gasoduto ligando a Argentina proveria o Sul do Brasil de suas necessidades de gás, e até mesmo o Uruguai e o Paraguai, assim como o que vem da Bolívia proveria a demanda do Sudeste e regiões superiores.

Já que a Argentina dispunha, em 1997, de uma reserva de gás comprovada de $10^9 m^3$, três vezes a brasileira e cinco vezes a boliviana, as perspectivas de negócios entre os dois principais parceiros do Mercosul é evidente. O consumo bruto de gás na Argentina correspondia nesse ano a seis vezes o brasileiro. Desse modo, mediante a comparação entre a capacidade instalada das matrizes energéticas no Brasil e na Argentina, bem como entre seu potencial, observa-se que o fator de complementaridade se verificaria nos três domínios, o hidrelétrico, com alta predominância brasileira, o termoelétrico, com alta predominância argentina, e o nuclear com pequena superioridade argentina. Em qualquer dos casos, mas particularmente no da integração pelo gás, o escoamento do energético pelos espaços do Mercosul haveria de oferecer condições favoráveis à instalação de uma seqüência de indústrias que explorariam os recursos naturais e humanos das áreas contíguas.

A perspectiva da cooperação energética avoluma-se ao ponto de constituir-se em via alternativa - ou agregada - à integração comercialista, ou seja, uma segunda área de empreendimentos capaz de acrescentar novo caráter de inevitabilidade à formação do bloco.

Quando concebido nos anos 80, durante os governos de Sarney e Alfonsín, o processo de integração do Cone Sul estabeleceu o desenvolvimento industrial e tecnológico como um dos eixos de sustentação. Mas as mudanças ocorridas nos anos 90, nos dois países, sacrificou essa propensão endógena em promover a capacidade industrial e tecnológica. A reestruturação dos anos 90, com efeito, sob o signo da liberdade cambial e da sobrevalorização das moedas, empurrou o empreendimento nacional

para atividades processadoras de recursos naturais e agroindustriais com baixa exigência tecnológica e alta concorrência exportadora. As estruturas industriais dos dois países, embora o perfil dos grandes empreendimentos de capital nacional seja mais complexo no Brasil, ostentam mais semelhanças que diferenças. As empresas nacionais tiveram reduzido seu espaço em setores manufatureiros de alta tecnologia, com exceções em setores farmacêuticos, siderúrgicos, de autopeças e alimentícios para a Argentina e mineral-metalúrgico, agroindustrial, petroquímico, papel, mecânico e de bens duráveis para o Brasil. De todo modo, a privatização contribuiu em ambos os casos para o amesquinhamento do empreendimento nacional, porque foi adotada como prática destinada a solver desequilíbrios financeiros e não como política de desenvolvimento industrial. Os sistemas empresariais assistiram à atrofia da propensão endógena ao avanço tecnológico que era inerente ao modelo desenvolvimentista anterior aos anos 90.

Passada a primeira fase de adaptação obediente às macrodecisões de política econômica inspiradas no chamado Consenso de Washington, perceberam os dois governos que por elas foram responsáveis, o de Carlos Saúl Menem na Argentina e o de Fernando Henrique Cardoso no Brasil, que o Mercosul tornou-se extremamente vulnerável e enfraquecido no comércio internacional em razão da desindustrialização. Mesmo porque, as empresas estrangeiras que vieram instalar-se na zona, absorveram a prestação de serviços locais ou, quando ampliaram a produção industrial, fizeram-no voltadas para o mercado interno. A necessidade de expandir as exportações para fazer face ao desequilíbrio da balança de pagamentos impôs aos dois presidentes neoliberais - e a seus sucessores - a de reverter o processo de integração, devolvendo-lhe o planejamento industrial estratégico perdido. Para além do estrito cálculo exportador que presidiu, por exemplo, a negociação bem sucedida do regime automobilístico comum, conviria que a política industrial comum se destinasse ao reforço do sistema produtivo integrado dos países do Mercosul. Inúmeras linhas de

convergência, como agroindústria, petróleo, gás e petroquímica, indústria farmacêutica, de fornecimento de equipamentos à área de comunicação, como ainda de comercialização da grande produção siderúrgica, metal-mecânica e de metalurgia de não-ferrosos estão habilitadas a induzir a formação de verdadeiras empresas mercosulinas com autonomia de ação ou vinculadas às empresas transnacionais. Esse passo depende, todavia, do abandono do liberalismo fundamentalista pelas autoridades econômicas que os governos de Cardoso e de Menem escolheram e que se decidiram por uma estratégia de estabilidade monetária com sacrifício do desenvolvimento.

Nas condições vigentes ao final do século, supõe-se que a coordenação a exercer sobre as empresas estrangeiras com a finalidade de fazer emergir um núcleo econômico mercosulino não pode ser confiado à espontaneidade do mercado. Depende de condução política por parte dos Estados que integram o bloco regional, o que coloca em pauta uma agenda mais ambiciosa de objetivos comuns que ultrapassa as preocupações quotidianas de administrar o comércio. "Se o Mercosul haverá de desempenhar um papel internacional, tanto na esfera política quanto na econômico-comercial, deverá produzir um novo **salto qualitativo**", escreveu o economista Roberto Lavagna. Essa evolução prevê três etapas: o ajuste do projeto nacional industrial, a definição de objetivos concretos e a implementação de medidas de apoio logístico por parte dos governos. Sem uma base econômica relevante, a industrial, é bem provável que o Mercosul venha a extinguir-se em razão de crises de sobrevivência. Mesmo porque não há para a Argentina, em termos de vantagens comparativas, razão para sujeitar-se a uma tarifa externa comum que é favorável apenas à indústria brasileira, induz a própria desindustrialização e resulta na consolidação do comércio desigual intrazonal, exportando ela produtos agrícolas e importando manufaturados, como adiante se verá. Ou o Brasil aceita arcar com os custos de uma integração produtiva, recuperando o projeto estratégico concebido nos

anos 80, ou o bloco tende a multiplicar desequilíbrios estruturais que o condenarão ao insucesso.

Um exemplo de como o Mercosul tem reduzido peso nas políticas exteriores dos dois países é constituído pelo contencioso agrícola. Embora os dois países demonstrem elevada capacidade produtiva e competitiva no setor agroindustrial, não apenas não concertam estratégia externa comum de promoção de interesses, mas confrontam-se no comércio intrabloco. Alguns contenciosos receberam atenção dos governos e chegaram a soluções negociadas, como foram os casos das batatas e das sementes de batatas, enquanto outros se estenderam durante anos sem soluções satisfatórias, como foram os casos dos couros bovinos argentinos, da carne suína brasileira e do açúcar brasileiro, pesadamente tributado na alfândega argentina por conta do subsídio ao Proálcool.

Os acordos firmados na área da cooperação científica revelam, por parte dos governos, outro domínio de desinteresse em coordenar efetivas ações de conjunto. Implementado a partir de 1982, quando entrou em vigor, o Acordo de Cooperação Científica e Tecnológica amparou poucas iniciativas, dentre as quais a criação da Escola Brasil-Argentina de Informática, que treinou cerca de 2.500 técnicos e engenheiros, e do Centro Brasileiro-Argentino de Biotecnologia, que foi freqüentado por mais de 2 mil estudantes e executou projetos binacionais de pesquisa. À margem dos acordos, a comunidade científica dos dois países reclamava por cooperação e tomava iniciativas que evidenciavam resistência e solidariedade.

A construção conjunta de satélites de comunicação, uma área sensível e representativa da cooperação científica aplicada, passou por duas experiências malogradas, uma em 1979 e outra em 1993. Cada país andou por si e não houve esforço em conciliar as respectivas estratégias para o setor. Ademais, com a privatização das operadoras de satélites nos dois países, os novos proprietários estrangeiros que são operadores globais (compra da Embratel pela MCI WorldCom em 1998, e compra da Telintar

pela Telefônica, STEF e France Telecom, em 1989) reduziram sensivelmente o poder de manobra das políticas públicas destinadas à geração de inteligência e esperteza na área de comunicação espacial. Assim mesmo, o escopo de ações conjuntas na área da pesquisa espacial apresenta oportunidades relevantes para busca de maior competitividade internacional.

O consenso nacional acerca da importância do desenvolvimento tecnológico para impulsionar o crescimento econômico existiu no Brasil durante a fase desenvolvimentista que expirou em 1990. Se não existiu na Argentina até então, não se pode dizer que se estabeleceu nos anos 90. Esse condicionamento faz com que se trate de economias em retrocesso ao final do século, que foram historicamente incapazes de associar o desenvolvimento em ciência e tecnologia com o crescimento, como sucede nos países da OCDE. As trajetórias de Brasil e Argentina na área de tecnologias de informação foram diferentes em intensidade e aprofundamento, mas foram ambas curtas (dez anos no Brasil, cinco na Argentina), não desencadeando capacidade endógena de propulsão. Quando a ideologia liberal contaminou as políticas nacionais, os dirigentes recuaram. Pesados condicionamentos foram, portanto, postos às possibilidades de cooperação no seio do Mercosul no campo das tecnologias de informação. Ademais, para estimulá-la, é mister começar por revolver as barreiras à livre circulação de bens e fatores, bem como dos cientistas, além de se destinar maior volume de financiamentos para projetos e assegurar sua continuidade.

Outra área a requerer atenção dos governos na circunstância de ser a integração uma dimensão relevante das políticas exteriores corresponde à de coordenação de políticas tributárias internas ao Mercosul. Nesse e em outras esferas de ação, o Tratado de Assunção de 1991 permanece programático, pois, se enuncia propósitos, não estabelece mecanismos, diferentemente da estrutura do Tratado de Roma que norteou a integração européia. Os subgrupos de trabalho de harmonização tributária

enfrentam no Mercosul dificuldades próprias de países avessos a restringir a soberania. Assim mesmo, avançou-se na análise comparativa de assimetrias e simetrias entre legislações e mecanismos fiscais dos países, como também no intercâmbio de informações a tal respeito. Trata-se, pois, de fase meramente preparatória para avanços de compatibilização dos sistemas, uma condição indispensável à consolidação do bloco.

A pergunta sobre a possibilidade de sobrevivência do Mercosul com visões de mundo distintas teve resposta positiva nos anos 90. Com efeito, não se conformam as visões de mundo dos dois protagonistas do bloco. A Argentina se vê como o **país normal** que aspirou ser desde o início do governo de Menem, de modo tenaz e acrítico. Isso significa não só não abrir confronto político, ideológico e de segurança com os Estados Unidos e seus aliados, mas apoiá-los e, quiçá, segui-los em quaisquer iniciativas. Ser normal significa romper, portanto, com os princípios da autodeterminação e da não-intervenção, tão caros à tradição diplomática latino-americana, como também com os princípios do direito internacional de que a ONU é guardiã, em favor de uma ordem regulada por relações de força. Significa, enfim, sujeitar a estrutura econômica interna e os padrões de inserção econômica internacional aos dogmas do Consenso de Washington. Em conseqüência desse giro para a normalidade, a Argentina exibiu nos anos 90 uma política exterior pragmática e clara em seus princípios e objetivos, que destoa da brasileira, hesitante, porque o país não procedeu à correção tão radical de sua política exterior.

Na visão argentina de mundo pertinente ao governo de Menem, a da globalização benigna, o âmbito do Mercosul é limitado e insuficiente. Não é prioritário. O bloco deve subsistir, porém sua manutenção não decorre das **circunstâncias imperantes** que determinaram o giro para a normalidade da política exterior argentina. Caso os benefícios de ser **normal** suplantem os da integração, por que se haveria de hesitar? Posto o problema desse modo, percebe-se o grau de vulnerabilidade externa em que o Mercosul situou-se relativamente à vontade da potência hegemônica

mundial. Para temperar esse risco, veio inerente à própria política argentina de busca da normalidade a determinação de concluir duas alianças, uma com os Estados Unidos e outra com o Brasil, país para a maioria de cujos dirigentes a globalização traz vantagens mas é assimétrica em seus efeitos, ou seja, outra forma de preservação do mundo desigual.

As conseqüências da nova política exterior argentina para a segurança dos países do Cone Sul foram importantes. A Argentina obrou e obteve do lado de seus rivais históricos, Inglaterra, Brasil e Chile, a eliminação da hipótese de conflito. Desmontou o próprio sistema de segurança, mas avançou ao mesmo tempo a ambição de compartilhar responsabilidades de segurança com os grandes em âmbito mundial. A condição de aliado extra-OTAN ou o possível ingresso na aliança foram iniciativas levadas a cabo com a finalidade de receber meios modernos de defesa que seus vizinhos não deteriam, porque a seguiram apenas no desmonte dos próprios meios de segurança e não na busca de uma aliança estratégica extrazonal. Essa era a expectativa. Caso realizasse o intento, a Argentina elevar-se-ia à condição de exercer individualmente a responsabilidade de segurança na América Latina, hipótese que reacendeu a desconfiança dos vizinhos, sobretudo em razão de poder converter-se na mão-forte dos Estados Unidos. O apoio de Menem em julho de 1999 à idéia norte-americana de enviar tropas à Colômbia para debelar a guerra civil provocou irritação na maioria das Chancelarias latinas e reforçou tal suspeita. Afastava-se, desse modo, a possibilidade de se construir uma política de defesa comum, reunindo Brasil, Argentina e outros países do Cone Sul, com o intuito de fazer ao menos ouvir uma voz própria em termos de concepções e uso do poder no início do século XXI.

A Argentina não obteve, contudo, apesar dos dez anos de relações especiais com os Estados Unidos, os modernos meios de defesa que julgava alcançar em troca de sua subserviência. A potência hegemônica da área lhe sonegou estes meios com admirável bom senso, para não criar uma situação de desequilíbrio estratégico, introduzindo elemento estranho em

meio ao clima de confiança mútua, de transparência de políticas de segurança e de eliminação de armas de destruição de massa na América Latina.

Se em todos os campos de ação acima descritos, o peso do Mercosul não figura muito relevante para a política exterior da Argentina, existiu uma área das relações com valor ponderado suficiente para justificar o interesse pelo bloco. A expansão do comércio bilateral após a criação do Mercado Comum do Sul em 1991 foi tal que condicionou, na Argentina, o desempenho do sistema produtivo como um todo e das finanças públicas em especial. O comércio bilateral entre o Brasil e a Argentina passou de 3,0 em 1991 para 14,8 bilhões de dólares (FOB) em 1998, mantendo-se um balanço favorável a esta, da ordem de 1,3 bilhões no último ano.

A desvalorização da moeda brasileira, o real, no início de 1999, e a manutenção da conversibilidade ao dólar da moeda argentina tendiam a estabelecer o equilíbrio nos negócios bilaterais, cujo volume sofreu uma queda superior a 25% no primeiro semestre de 1999. O bloco não estava, pois, equipado para enfrentar mudanças nas políticas cambiais de seus membros e dava prova da fragilidade de seus mecanismos operativos. Dessa forma, tornou-se difícil administrar as conseqüências da desvalorização da moeda brasileira sobre o volume dos negócios bilaterais e sobre os setores produtivos argentinos afetados pelo fenômeno, no momento em que os produtos brasileiros se tornaram mais competitivos.[20]

Cinco domínios do comércio bilateral estavam em dificuldades no primeiro semestre de 1999. O Brasil havia atingido a cifra de 11 milhões de pares de calçados vendidos à Argentina em 1998 e a tendência era de aumentar as vendas ao ponto de ameaçar o setor produtivo local. Em 1998, 30% das exportações totais de têxteis brasileiros destinaram-se à Argentina, provocando efeitos similares. O comércio de automóveis e

[20] Herrera Vegas, Jorge Hugo. Impactos da desvalorização do real sobre o comércio entre o Brasil e a Argentina. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 42 nº 2, 1999, p. 5-17.

autopeças, que era favorável à Argentina antes da crise cambial brasileira, retraiu-se consideravelmente. Os produtos siderúrgicos brasileiros inundavam o mercado argentino e, como em outros setores produtivos, ameaçavam a indústria local. O mesmo pode-se dizer do papel e da celulose, visto que as vendas brasileiras correspondiam a mais de 25% do consumo local. Este esquema de comércio desigual, uma vez que a Argentina exportava para o Brasil essencialmente produtos agrícolas, concorria para manter estruturas diferenciadas na matriz dos sistemas produtivos e podia agravar tais efeitos em conseqüência da desvalorização da moeda brasileira e da recessão argentina.

O comércio bilateral evidenciava, portanto, paradoxalmente, o dinamismo surpreendente dos negócios, por um lado, e, por outro, a inconveniência de não existir uma política industrial comum destinada a sanar desequilíbrios estruturais e a promover o desenvolvimento harmonioso das economias integradas. Em situação de desespero diante da recessão, sensível às pressões dos industriais argentinos e ao descontentamento gerado pelo desemprego crescente, o governo de Menem aplicou em julho de 1999 medidas de salvaguarda contra aquelas exportações industriais brasileiras. Embora se conformassem com a legislação vigente na Aladi, tais medidas feriam os protocolos vigentes no Mercosul e foram revogadas dias depois, após uma reunião urgente em Brasília entre os presidentes Menem e Cardoso e os chanceleres Di Tella e Lampreia. Contudo, outros mecanismos protecionistas foram acionados pelo governo argentino, que endurecia assim sua posição, forçando negociações apressadas e nervosas entre os dois países. Como não se alcançava o entendimento, em setembro foi a vez do Brasil lançar mão de medidas de entrave à entrada de produtos argentinos, e fê-lo contra mais de quatrocentos. A secretária de Comércio Exterior, Lytha Spíndola, chamou de reciprocidade a essa política de retaliações comerciais. O fim do mandato de Menem era então esperado como uma chance de salvação para o Mercosul, que parecia soçobrar diante dos constrangimentos que passou a sofrer a Argentina em razão do

protecionismo a que o governo de Menem recorreu contra sua própria lógica de abertura incondicional do mercado.[21]

Um balanço da política exterior argentina dos anos 90

A política exterior da Argentina apresentou na segunda metade do século XX oscilações derivadas da cisão nacional que o peronismo engendrou ao avançar concepções novas acerca da organização econômico-social, da vida política e da inserção internacional do país. Sucessivas quebras da ordem constitucional com intervenções dos militares na vida política foram acompanhadas por propostas de mudanças bruscas da política exterior. Um grupo epistêmico procedeu nos anos 90 a implacável crítica desse passado, periodizando a história do país em três tempos: o tempo da grandeza nacional e da inserção madura no mundo introduzido pelos estadistas dos anos 80 do século XIX; o tempo da decadência nacional e do isolamento autodestrutivo que se iniciou nos anos 30 do século XX; e o tempo da redenção inaugurado pelo governo de Raúl Alfonsín e consolidado com a nova política de reincorporação ao Primeiro Mundo de Carlos Menem, entre 1989 e 1999.

O revisionismo argentino engendrou a comunidade epistêmica dos anos 90 que tinha por escopo gerar conhecimento, formar consenso, inspirar o processo decisório e modificar o modelo socioeconômico. A originalidade desse revisionismo, com relação a formas anteriores de crítica do conhecimento social, consiste em haver eleito a política exterior como objeto de análise. Compreendeu ele três vertentes: uma mais à direita (Escudé e Donghi, entre outros), que acentuou o revisionismo e despertou o sentimento de autocompaixão; outra ao centro (Balze e Bouzas, entre outros), preocupada em formular a proposta alternativa de redenção

[21] Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior, nº 2 or, *Balança Comercial*, nº 146, abril-junho de 1999, p. 15. *Correio Braziliense*, 1 de agosto de 1999, p. 22-4; 19 de setembro de 1999, p. 24-5.

nacional; uma terceira de caráter crítico (Russell e Tulchin, entre outros), que não fez tábua rasa do passado e apontou limites à nova aventura externa. As três vertentes cultivaram em comum a rejeição do segundo tempo do passado, uma visão cooperativa do mundo interdependente de hegemonia norte-americana e a aceitação da dependência estrutural da nação no contexto da globalização. O chamado realismo periférico serviu de base doutrinal ao revisionismo histórico, apesar de contemplar apenas as relações entre o grande e o débil e ignorar as relações internacionais simétricas, que explicam, por exemplo, a reconstrução e o desenvolvimento integrado dos países europeus.

Pode-se discernir, portanto, quatro categorias de motivações na origem da política exterior do Governo de Menem. Elas fornecem a explicação para a construção do paradigma argentino de política exterior dos anos 90:

1. A teoria da decadência nacional geradora de autocompaixão que explica decisões surpreendentes e ousadas destinadas a sanar efeitos de males profundos que haviam acometido a sociedade;

2. Adoutrina do realismo periférico, pela qual se reconheceu o *status* inferior da nação e aceitou-se que abrisse mão de desígnios nacionais em matéria de política exterior;

3. argumento da recompensa econômica pelo alinhamento político com a potência hegemônica da área, sem levar em conta que esta relação frutifica quando vem acompanhada com firmeza e determinação na negociação de interesses bilaterais;

4. conceito de globalização benigna, que induziu a conformação da política exterior às **circunstâncias imperantes** e a decisão de relegar a responsabilidade do desenvolvimento nacional aos fatores exógenos - capitais, empresas e tecnologias.

Durante os dois mandatos de Carlos Menem, a Argentina implementou uma estratégia de política exterior destinada a obter resultados em cinco domínios das relações exteriores: a reinserção do país na economia internacional, a relação especial com os Estados Unidos, a integração com o Brasil no contexto do Mercosul, a criação de zona de paz no Cone Sul e a promoção do prestígio nacional. A nova política exterior, chamada de **reincorporação ao Primeiro Mundo**, pretendia imitar a das potências ocidentais no que esta tinha de liberalismo econômico, derivação democrática e ostentação de vontade.

Houve resultados positivos bem como claros limites em todas as esferas da ação diplomática menemista. Com a estabilidade monetária e a abertura econômica, uma densa rede de interesses promoveu a inserção da Argentina na economia internacional quanto ao comércio, aos investimentos transnacionais e à penetração de empreendimentos estrangeiros no país. Essa reinserção na economia internacional desmontou, contudo, o núcleo robusto da economia nacional e eliminou a base de autonomia do desenvolvimento. Acentuou o regresso à infância social de uma economia primária, agroexportadora e dependente de capitais, empreendimentos e tecnologias exógenos.

As relações especiais com os Estados Unidos serviram para projetar uma imagem melhorada da Argentina no mundo e para criar facilidades na implementação de sua agenda externa. Elas não resultaram em benefícios econômicos relevantes, já que os Estados Unidos tomam decisões internas em função de interesses próprios e não de alianças cedidas, a menos que estas sejam vitais para sua segurança, o que não era o caso da Argentina. Assim, o país teve de amargar a aplicação de sanções comerciais e teve recusados seus pedidos de adesão à OCDE, à APEC e à OTAN.

O processo de integração e a aliança com o Brasil avançaram durante o primeiro mandato de Menem em termos institucionais e comercias, constituindo-se o Mercosul, desde 1994, nova via de negociações

com terceiros. Resultados, embora limitados, foram alcançados com o acionar dessa negociação coletiva. Mas a integração perdeu peso relativamente aos propósitos originais, encantonando-se em uma dimensão meramente comercial. A cooperação energética, industrial, científica e tecnológica e de compatibilização dos sistemas fiscais, ao invés de adentrar o campo das realizações efetivas, estacionou no da produção de excelentes diagnósticos que mediam suas possibilidades. O caráter de inevitabilidade do bloco, ao restringir-se à âncora comercial, debilitou-se a olhos vistos, em razão do desprezo que aquelas outras vias alternativas de ampliação e aprofundamento da integração colheram dos dirigentes argentinos e brasileiros. Mais destes do que daqueles, evidenciando-se, por sinal, uma fadiga argentina em esperar decisões brasileiras no sentido de aprofundar o processo de integração. A experiência da década de 1990 revela que houve atritos entre os dois principais parceiros do Mercosul na área de segurança, de atitudes diante dos Estados Unidos, de decisões no âmbito da grande política internacional e no âmbito da institucionalização do bloco. Revela, ademais, que as formas de desentendimento tendem a se multiplicar enquanto o processo de integração permanecer um projeto apenas comercialista. Em outros termos, esses atritos não são normais nem úteis e demandam coordenação em outras áreas de ação, o que significa ampliação e aprofundamento do processo de integração, sem o que eles tendem a se diversificar, colocando em risco a sobrevivência do bloco.

Afora o crescimento do comércio intrazonal, a cooperação produziu resultados concretos relevantes apenas na área da segurança e em um primeiro momento, com o desmonte dos sistemas nacionais de dissuasão e defesa, a transparência das políticas de segurança e a construção da confiança mútua. Contudo, após haver eliminado a geopolítica das considerações acerca das relações regionais, em brilhante demonstração de desempenho diplomático, o governo de Menem voltou atrás, o que aliás parecia ser o propósito original. Ao buscar na relação especial com os Estados Unidos eventual adesão à OTAN, desejou reservar-se a última

palavra em decisões acerca de eventuais intervenções da aliança em países da América Latina. Delegou responsabilidade, abrigou-se sob guarda-chuva alheio, porém quis permanecer protagônico. O conceito de zona de paz reduziu-se, assim, ao conceito de dependência de segurança externa, com protagonismo argentino de meios e comando. O retorno da geopolítica trouxe decepções para o Brasil, cuja confiança no apoio argentino para uma inserção madura no sistema internacional abalou-se. Ademais, repugnava a este vizinho a empáfia argentina de arvorar-se em mão-forte dos Estados Unidos em decisões que estes eventualmente tomassem de intervir em questões da América do Sul.

A política argentina de reincorporação ao primeiro mundo com que o grupo epistêmico e o governo de Menem julgaram poder surpreender o sistema internacional desde 1989 não apresentou, em suma, consistência operacional. Ao termo de seu segundo mandato, em 1999, os indicadores sociais e econômicos recuavam. O país sofrera sanções comerciais de seus dois principais aliados, Estados Unidos e Brasil, do primeiro porque não ajustara sua legislação interna aos interesses norte-americanos, do segundo porque criara dificuldades para as importações de manufaturados. Em termos de segurança, o país isolou-se mais uma vez no âmbito regional, havendo quebrado o nível de confiança a que havia acedido. O ritmo de crescimento, o reforço das empresas de matriz argentina e a capacidade endógena de geração de tecnologias, a se manterem nos níveis dos dez anos do governo de Menem, demandariam gerações para levar o país à **reincorporação** - se é que incorporação houve alguma vez - ao Primeiro Mundo.

Por outro lado, os vastos caminhos não trilhados pelo processo restrito de integração comercialista dos anos 90 levam à conclusão de que o Mercosul deve ser reinventado para produzir conseqüências políticas, estratégicas, econômicas e sociais de envergadura. Para, aliás, corresponder à imagem externa de um mercado comum estendido do Caribe à Patagônia, que produziu nos anos 90, particularmente na Europa, muito positiva e desmesuradamente superior a sua mesquinha realidade.

Bibliografia

Albuquerque, José Augusto Guilhon (org.). Sessenta anos de política externa brasileira, 1930-1990. *São Paulo: Cultura Editores Associados, 1996, 2 v.*

Almarza, Alberto Sepulveda. Es posible la democracia en América Latina*: un estudio sobre los militares y la política. Santiago: Cesoc, 1995.*

Almeida, Paulo Roberto de. Mercosul*: fundamentos e perspectivas. São Paulo: LTr, 1998.*

_____. O Mercosul no contexto regional e internacional. *São Paulo: Aduaneiras, 1993.*

Alves, Janine da Silva. Mercosul*: características estruturais de Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai. Florianópolis: Editora da UFSC, 1992.*

Atkins, G. Pope. América Latina en el sistema político internacional. *Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1991.*

Ayerbe, Luis Fernando. Neoliberalismo e política externa na América Latina*: uma análise a partir da experiência argentina recente. São Paulo: Ed. Unesp, 1998.*

Azpiazu, Daniel e Nochteff, Hugo. El desarrollo ausente*: Restricciones al desarrollo, neoconservadorismo y elite económica en la Argentina. Ensayos de Economía Política. Buenos Aires: Tesis, 1995.*

Balze, Felipe A. M. de la e Roca, Eduardo A. (org.). Argentina y EE.UU.*: fundamentos de una nueva alianza. Buenos Aires: CARI, 1997.*

Bandeira, Luiz Alberto Moniz. De Martí a Fidel*: a Revolução Cubana e a América Latina. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1998.*

_____. Estado nacional e política internacional na América Latina*: o continente nas relações Argentina-Brasil (1930-1992). Brasília: Edunb, 1993.*

Baumann, Renato e Lerda, Juan Carlos (orgs.). Brasil-Argentina-Uruguai*: a integração em debate. São Paulo: Marco Zero, 1987.*

Bekerman, Marta e Hofman, Alejandro (orgs.). Integración y Sociedad en el Cono Sur*: las relaciones con el Mercosur y Chile. Buenos Aires: Espacio, 1995.*

Bernal-Meza, Raúl. América Latina en la economía política mundial. *Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1994.*

Bernal-Meza, Raúl e outros. Política, integración y comércio internacional en el Cono Sur latinoamericano. *Mendoza: Universidad Nacional de Cuyo, 1989.*

Bizzozero, Lincoln e outros (orgs.). Nuevos regionalismos*: ¿cooperación o conflicto? Caracas: Nueva Sociedad, 1994.*

Bologna, Alfredo Bruno (org.). La política exterior argentina, 1994-1997. *Rosario: Cerir, 1998.*

Botana, Natalio R. El ordem conservador*: la política argentina entre 1880 y 1916. Buenos Aires: Sudamerica, 1998.*

Bouzas, Roberto (org.). Regionalización e integración económica*: instituciones y procesos comparados. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1997.*

_____. Entre la heterodozia y el ajuste*: negociaciones financieras externas de América Latina (1982-1987). Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1988.*

Bouzas, Roberto J. e Russell, Roberto (orgs.). Globalización y regionalismo en las relaciones internacionales de Estados Unidos. *Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1996.*

Brito, Alexandra Barahona de e outros. Além do comércio*: ampliar as relações Europa-Mercosul. Lisboa: IEEI, 1997.*

Caramuti, Ofelia Stahringer (org.). El Mercosur en el nuevo ordem mundial. *Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1996.*

Carasales, Julio César. De rivales a socios*: el proceso de cooperación nuclear entre Argentina y Brasil. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1997.*

Carrillo, Ana G. Integración solidaria*: América Latina en la era de la globalización. Caracas: laeal, 1996.*

Castañeda, Jorge G. La utopía desarmada*: intrigas, dilemas y promesas de la izquierda en América Latina. Buenos Aires: Ariel, 1993.*

Cepal. Quince años de desempeño económico*: América Latina y el Caribe. Santiago: Cepal, 1996.*

Cervo, Amado Luiz (org.). Relações internacionais dos países americanos*: vertentes da história. Brasília: Linha Gráfica, 1994.*

_____. O desafio internacional*: a política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias. Brasília: Edunb, 1994.*

Cervo, Amado Luiz e Bueno, Clodoaldo. História da política exterior do Brasil. *São Paulo: Ática, 1992.*

Cervo, Amado Luiz e Rapoport, Mario (orgs.). História do Cone Sul. *Rio de Janeiro: Revan, 1998.*

Chaloult, Yves e Almeida, Paulo Roberto de. Mercosul, Nafta e ALCA*: a dimensão social. São Paulo: LTr, 1999.*

Cisneros, Andrés. Política exterior argentina, 1989-1999*: historia de un éxito. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoameircano, 1998.*

Clementi, Hebe (org.). La dimensión cultural del Mercosur. *Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, 1997.*

Costa, Gino F. The foreign policy of Brazil towards her South American neighbours during the Geisel and Figueiredo adminstrations. Dissertação de PH. D., Cambridge, 1987.

Di Tella, Torcuato S. Argentina-Chile*: ¿Desarrollos paralelos? Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1997.*

Donghi, Tulio Halperín. La larga agonía de la Argentina peronista. *Buenos Aires: Ariel 1994.*

Doratioto, Francisco. Espaços nacionais na América Latina: *da utopia bolivariana à fragmentação. São Paulo: Brasiliense, 1994.*

Escudé, Carlos. Realismo periférico*: fundamentos para la nueva política exterior argentina. Buenos Aires: Planeta, 1992.*

_____. El realismo de los Estados débiles*: la política exterior del primer gobierno Menem frente a la teoría de las relaciones internacionales. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1995.*

Ferrer, Aldo. Hechos y ficciones de la globalización*: Argentina y el Mercosur en el sistema internacional. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 1997.*

_____. El capitalismo argentino. *Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 1997.*

Figari, Guillermo Miguel. Pasado, presente y futuro de la política exterior argentina. *Buenos Aires: Biblos, 1993.*

Florêncio, Sérgio e Araújo, Ernesto. Mercosur*: proyecto, realidad y perspectivas. Brasília: Vestcon, 1997.*

Fraga, Rosendo. La cuestión militar al finalizar los 90. *Buenos Aires: Centro de Estudios Unión para la Nueva Maioría, 1997.*

Frota, Luciara Silveira de Aragão e. *Brasil-Argentina e a política das grandes potências (1944-1944).* Brasília: Gráfica Regional, 1995.

García, Rigoberto e outros. Economía y geografía del desarrollo en América Latina. *México: Fondo de Cultura Económica, 1987.*

Giavarini, Rodríguez e outros. La Argentina y la situación internacional. *Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1993.*

Goyos Júnior, Durval de Noronha. Gatt, Mercosul & Nafta. *São Paulo: Observador Legal, 1996.*

Heine, Jorge (org.). Anuario de políticas exteriores latinoamericanas 1990-1991. *Caracas: Nueva Sociedad, 1991.*

Heredia, Edmundo A. (org.). América Latina*: isla o arquipiélago. Córdoba, 1994.*

Hirst, Mónica. Democracia, seguridad e integración*: América Latina en un mundo en transición. Buenos Aires: Norma, 1996.*

Hirst, Mónica e outros. Desarme y desarrollo en América Latina. *Buenos Aires: Fundación Arturo Illia, 1990.*

Hirst, Mónica (org.). Continuidad y cambio en las relaciones América Latina-Estados Unidos. *Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1987.*

Huggins, Martha K. Polícia e política*: relações Estados Unidos-América Latina. São Paulo: Cortez, 1998.*

Hurtienne, Thomas e outros (orgs.). Cambio de rumbo en el Cono Sur*: crisis y opordunidades. Caracas: Nueva Sociedad, 1994.*

Jaguaribe, Helio. Reflexões sobre o Atlântico Sul. *Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.*

Jalabe, Silvia Ruth. La política exterior argentina y sus protagonistas, 1880-1995. *Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1996.*

Jung, Winfried. A agenda política e institucional do Mercosul. *São Paulo: Konrad Adenauer, 1997.*

Kreckler, Luis M. La diplomacia empresarial*: una nueva forma de política exterior. Buenos Aires: Ábaco, 1997.*

Lafer, Celso e Peña, Felix. Argentina e Brasil no sistema das relações internacionais. *São Paulo: Duas Cidades, 1973.*

Lanús, Juan Archibaldo. Un mundo sin orillas*: nación, Estado y globalización. Buenos Aires: Emecé, 1996.*

_____. De Chapultepec al Beagle*: política exterior argentina, 1945-1980. Buenos Aires: Emecé, 1984, 2 v.*

Llach, Juan. Otro siglo, otra Argentina*: una estrategia para el desarrollo económico y social nacida de la convertibilidad y de su historia. Buenos Aires: Ariel, 1997.*

Lowenthal, Abraham F. e Treverton, Gregory F. (orgs.). América Latina en un nuevo mundo. *México: Fondo de Cultura Económica, 1996.*

Lozano, Claudio (org.). El trabajo y la política en la Argentina de fin de siglo. *Buenos Aires: Eudeba, 1999.*

Milenki, Edwards S. Argentina's foreign policies. *Boulder: Westview Press, 1978.*

Moreno, Isidoro J. Ruiz. La neutralidad argentina en la Segunda Guerra. *Buenos Aires: Emecé, 1997.*

Muñoz, Heraldo e Tulchin, Joseph S. A América Latina e a política mundial. *São Paulo: Convívio, 1986.*

Neiburg, Federico. Los intelectuales y la invención del peronismo. *Buenos Aires: Alianza, 1998.*

Nishijima, Shoji e Smith, Peter H. (orgs.). ¿Cooperación o rivalidad? *Intgegración regional en las Américas y la Cuenca del Pacífico. México: Cidac, 1997.*

Oszlak, Oscar. La formación del Estado argentino*: orden, progreso y organización nacional. Buenos Aires: Planeta, 1997.*

Paradiso, José. Debates y trayectoria de la política exterior argentina. *Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1993.*

Perina, Rubén M. e Russell, Roberto. Argentina en el mundo (1973-1987*). Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1988.*

Proença Júnior, Domício e Diniz, Eugênio. Política de defesa no Brasil*: uma análise crítica. Brasília: Edunb, 1998.*

Rapoport, Mario. Crisis y liberalismo en la Argentina. *Buenos Aires: Editores de América Latina, 1998.*

_____. El laberinto argentino*: política internacional en un mundo conflictivo. Buenos Aires: Eudeba, 1997.*

_____. Política y diplomacia en la Argentina*: las relaciones con EE.UU. y la URSS. Buenos Aires: Tesis, 1987.*

Rapoport, Mario (org.). Argentina y Brasil en el Mercosur*: políticas comunes y alianzas regionales. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1995.*

_____. Globalización, integración e identidad nacional*: análisis comparado Argentina-Canadá. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1994.*

Rapoport, Mario e Spiguel, Claudio. Estados Unidos y el peronismo*: la política norteamericana en la Argentina - 1949-1955. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1994.*

Recondo, Gregorio (org.). Mercosur*: la dimensión cultural de la integración. Buenos Aires: Ciccus, 1997.*

Romero, José Luis. El pensamiento político latinoamericano. *Buenos Aires: A-Z, 1998.*

Russell, Roberto. Política exterior y toma de decisiones em América Latina. *Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1990.*

Russell, Roberto (org.). La política exterior argentina en el nuevo ordem mundial. *Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1992.*

Saraiva, José Flávio Sombra (org.). Relações internacionais contemporâneas*: da construção do mundo liberal à globalização. Brasília: Paralelo 15, 1997.*

Sola, Juan Vicente. El manejo de las relaciones exteriores: *la Constitución y la política exterior. Buenos Aires: Belgrano, 1997.*

Varas, Augusto. Paz, desarme y desarrollo en América Latina. *Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1987.*

Varas, Augusto (org.). La autonomía militar en América Latina. *Caracas: Nueva Sociedad, 1988.*

Vizentini, Paulo G. F. A política externa do regime militar brasileiro*: multilateralização, desenvolvimento e construção de uma potência média (1964-1985). Porto Alegre: Ed. da Universidade, 1998.*

_____. Relações internacionais e desenvolvimento*: o nacionalismo e a Política Externa Independente. Petrópolis: Vozes, 1995.*

Weinmann, Ricardo. Argentina en la Primera Guerra Mundial*: neutralidad, tansición política y continuismo económico. Buenos Aires: Biblos, 1994.*

Observações sobre a visão Argentina da política internacional de 1945 até hoje

*Pedro Motta Pinto Coelho**

Primeira parte: observações sobre a visão Argentina da política internacional de 1945 a 1989.

O neutralismo argentino e as tensas relações com os EUA.

Em 1942, quando se inteirou de que o Brasil havia declarado guerra ao Eixo, o candidato Agustín Justo às eleições presidenciais de 1943 foi à Embaixada do Brasil em Buenos Aires e, em ato que mereceu ampla divulgação à época, ofereceu sua espada a serviço do povo brasileiro. Conseguiu apoio dos jornais tradicionais (*La Nación* e *La Prensa*), declaradamente pró-Aliados desde o começo da guerra, mas não logrou o apoio de nenhum dos partidos políticos.[1] Trata-se de episódio que ilustra o ambiente vivido na Argentina na primeira metade da década de 1940, de intensos debates sobre a atitude a ser tomada pelo país diante do conflito. A postura argentina de confrontação com os EUA havia ficado caracterizada a partir da III Reunião de Consulta de ministros das Relações Exteriores das Repúblicas Americanas, celebrada no Rio de Janeiro no início de 1942, pouco depois do ataque japonês a Pearl Harbor, quando o projeto norte-americano de aprovar uma cláusula obrigatória de declaração pelas repúblicas americanas de ruptura com a Alemanha, Itália e Japão se viu frustrado pela oposição argentina, liderada pelo chanceler Enrique Luiz

* Diplomata de Carreira, ministro-conselheiro da Embaixada do Brasil em Buenos Aires de 1994-1999, consul-Geral do Brasil em Lisboa desde 1999.

[1] Tulchin, Joseph A. *La Argentina y los Estados Unidos*: historia de una desconfianza. Editorial Planeta Argentina, 1990, p.190.

Guiñazu.[2] Desde então, a preferência pela neutralidade, reflexo dos interesses econômico-comerciais nas ligações com a Europa, sobretudo com Grã-Bretanha, prevalecentes nas décadas anteriores, foi-se impondo na mesma medida em que crescia a reação norte-americana e se ampliava o leque de pressões originárias de Washington para mudar a postura argentina.

A tendência neutralista contava com a benevolência britânica, ainda que o Foreign Office não desestimasse as atividades germânicas no Prata e não visse com agrado o nacionalismo de certos círculos portenhos. Importava mais garantir o abastecimento de víveres bem como seu espaço de influência na região diante da percepção das aspirações hegemônicas dos EUA.[3] O amplo debate sobre a orientação da política externa provocou diferenciações profundas na sociedade, atingindo os partidos políticos, setores empresariais, forças armadas e o conjunto da opinião pública.[4] Nesses debates, era visível o contraste entre, por um lado, a defesa de uma posição pragmática e utilitarista (neutralismo), de "esperar para ver quem ganha" e, por outro, a visão da inevitabilidade da substituição das relações especiais com a Inglaterra pela aproximação com os EUA (nacionalismo), tal como defendido por homens públicos tais como o ex-presidente Agustín Justo ou por Marcelo T. de Alvear, chefe do Partido Radical. Diante das incertezas, sobretudo sobre o rumo que poderia tomar a política externa com seu sucessor,

---

[2] É digna de nota a exasperada reação do secretário de Estado Cordell Hull, manifestada ao presidente Roosevelt e ao próprio chefe da delegação dos EUA na Conferência do Rio, o subsecretário Welles, ao tomar conhecimento de que Welles havia cedido, para obter o endosso argentino, na formulação do crítico Artigo 3 da declaração sobre ruptura de relações com os países do Eixo sendo negociada: *"(mientras nos escuchaba el señor Roosevelt)...: luego me dirigí a él (a Welles) con una severidad que nunca habia empleado en el Departamento. Le dije que esto constituía un cambio en nuestra política producido sin mi aprobación, y que equivalía a un rendición ante la Argentina"*. Nas suas memórias, Hull comenta em seguida que : *"lo que había previsto, cuando le reproché llanamente al subsecretario Welles realmente ocurrió ... Después que la delegación argentina volvió de Rio a Buenos Aires, el gobierno argentino que nunca habia tenido la menor intención de romper relaciones con el Eje, continuó sus relaciones. Inevitablemente la Argentina se convertió en un refugio de representantes y espías nazis y en un centro para sus finanzas y sus planes"*. Hull, Cordell. *Memorias*. Escuela de Defensa Nacional, 1976, p. 47 e 53; *apud* Rapoport, Mario. *op. cit.*, nota 5 *infra*.

[3] Paradiso, José. *Debates y trayectoria de la politica exterior argentina*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1993, p. 88-9.

[4] *Idem, ibidem*, p.89.

Patrón Costas, inclinado a abandonar a neutralidade, deu-se internamente a queda do presidente Castillo.

O golpe de Estado de 1943 e sua natureza militar geraram condições ainda mais propícias para o crescimento dos desentendimentos com os EUA. A política norte-americana de coerção econômica e diplomática posta então em prática acabou, entretanto, por surtir efeito, tendo o regime militar finalmente, em inícios de 1944, rompido relações com o Eixo.[5] A declaração de guerra pela Argentina à Alemanha e ao Japão data de 27 de março de 1945 (Decreto nº 6.945) e em 4 de abril Adolfo Calvo, enviado especial e ministro plenipotenciário, firma a Ata Final da Conferência de Chapultepec, normalizando suas relações com os EUA e as 13 nações do continente, pondo fim ao período de isolamento em que se encontrava a Argentina.[6]

---

[5] Rapoport, Mario. *Aliados o neutrales?* La Argentina frente a la Segunda Guerra Mundial. Editorial Universitária de Buenos Aires, 1988, p. 19: a política de Hull, "*basada en la idea de que el régimen militar era una dictadura pro-nazi y deseaba conformar un bloque antinorteamericano en el continente, consistirá en acentuar la coerción económica y en tratar de involucrar en esa política a los otros países latinoamericanos y a Gran-Bretaña, la que seguía siendo el principal socio comercial de la Argentina*".

[6] Lanús, Juan Archibaldo. *De Chapultepec al Beagle*. Buenos Aires: Hyspamerica Ediciones Argentina, 1986, v. I, p. 20-2. Com a renúncia de Cordell Hull ao Departamento de Estado, em fins de 1944, e o conseqüente recuo da política de pressão sobre a Argentina, verificou-se razoável esforço de articulação entre os países latino-americanos, junto com a Argentina, no sentido de propiciar seu retorno à comunidade interamericana. Isolada, premida por um comércio exterior distorcido, em função das restrições para as importações necessárias ao desenvolvimento industrial, e marcada politicamente pela falta de reconhecimento pelos EUA do regime de Farrel e, não menos importante, a vitória na guerra definindo-se a favor dos Aliados, a Argentina buscou acomodar-se numa posição mais flexível. Tomou mesmo a iniciativa de convocar uma reunião de chanceleres americanos, com o objetivo de defender-se contra o isolamento em que se encontrava. Ainda que descartada pelos EUA, a proposta estimulou as gestões feitas em seguida pelo México junto a outros países (Uruguai, Brasil, Cuba) para uma outra reunião de chanceleres que tratasse não só do objetivo de reincorporar a Argentina, mas que examinasse os problemas gerais do pós-guerra. Em dezembro de 1944, Washington assume a iniciativa de convocar a conferência, excluída a participação da Argentina, para fevereiro de 1945.

Reunida na Cidade do México, no Palácio de Chapultepec, a Conferência Interamericana sobre os Problemas da Guerra e da Paz tinha, desde a perspectiva norte-americana, o objetivo de preservar a medida necessária de apoio hemisférico para a vindoura Conferência de São Francisco, para organizar as Nações Unidas. Para os países latino-americanos, a expectativa se centrava mais na defesa de seus interesses econômicos a partir da cooperação dos EUA. Com respeito à Argentina, a Conferência de Chapultepec aprovou por unanimidade, em 8 de março, um comunicado destinado ao governo de Buenos Aires, no qual se "deplora" não ter sido ainda possível para aquela nação ter tomado as medidas que teriam permitido sua participação na Conferência, se reconhece a unidade dos povos da América e se abre a possibilidade de vir a Argentina a aderir aos princípios e declarações da Conferência. Lanús, *op. cit.*, p. 1.

Resulta claro que o comportamento portenho, em termos de política externa, nesses anos de guerra mundial e mesmo em seguida, já no governo Perón, foi conflitivo por motivos tanto externos como internos. No primeiro caso, os vínculos com a Grã-Bretanha, ligados a interesses específicos (agrícolas, e que contavam com a benevolência inglesa), e no segundo caso, as tensões políticas e econômicas internas no período. Aqui será útil fazer referência por exemplo ao Programa de Reativação Econômica Nacional elaborado pelo ministro da Fazenda, Federico Pinedo, e remetido ao Congresso em 1940. Com base numa descrição tão sombria quanto objetiva da conjuntura econômica, sobretudo diante da impossibilidade de obter receitas externas pelo fechamento dos mercados europeus, o plano propunha um aumento dos gastos produtivos, tendo em mira uma estratégia de crescimento industrial de longo prazo, orientada para a exportação e a diversificação dos mercados, com ênfase nos EUA e na América Latina. Para esta região e para o Brasil em particular, o plano antecipava conceitos que seriam retomados de forma reiterada em épocas posteriores, ao sugerir uma política de aproximação que levasse com o tempo a uma zona de livre comércio e em seguida a uma união aduaneira.[7]

O Plano Pinedo não teve seguimento, objetado por socialistas e radicais, cujas críticas viam nele tendências autárquicas e dirigistas. Prevalecia ainda na Argentina a idéia do neutralismo, agregada às relações preferênciais com a Grã-Bretanha, em detrimento de uma visão mais contemporânea, como a de Pinedo, que identificava para o país a necessidade de sólidas vinculações com o continente americano, em particular com os EUA.[8]

As decisões adotadas pelo governo de Farrel-Perón a partir de março de 1945 (declaração de guerra, firma da Ata de Chapultepec, medidas contra interesses econômicos dos países do Eixo) tiveram resposta

[7] Paradiso, *op. cit.*, p. 91-3.

[8] Idem, ibidem

rápida em Washington, com a suspensão de restrições econômicas e o restabelecimento de relações diplomáticas, interrompidas desde março de 1944. Infelizmente, o embaixador enviado pelo governo norte-americano a Buenos Aires, Spruille Braden, contrariamente às expectativas geradas pelo momento de aproximação, foi capaz de provocar, com sua gestão pessoal fortemente crítica do governo militar e de Perón em particular, um novo e longo período de desentendimento entre os dois países.

Braden pôde encontrar várias desculpas para seu comportamento agressivo. Tuchin ressalta que, em matéria de comércio internacional, Perón era un tradicionalista, com preferência para um tratado econômico de pós-guerra com a Grã-Bretanha, instrumento que pudesse propiciar ao país a maquinaria básica e o equipamento industrial, em troca dos produtos agrícolas argentinos. Acrescenta que, em pleno 1945, tal arranjo não era mais realista, dadas as condições precárias dos britânicos, mais interessados em desfazer-se de seus investimentos no setor de transportes. Haveria que notar, como o faz esse autor, que Perón era também um tradicionalista na busca de uma via própria para exercer influência na política mundial. Questões de orgulho nacional conflitavam com a posição de evidente subordinação que os EUA condenavam a Argentina a ocupar, e com a percepção, prevalecente no governo norte-americano, de que a realidade política na Argentina se resumia à sua natureza não democrática e à sua posição de neutralidade.[9]

A Argentina conseguiu participar, a partir de 30 de abril de 1945, da Conferência de São Francisco, apesar das resistências da União Soviética, expressas ainda em Yalta. No dizer de Tulchin, a mudança da política norte-americana com relação à Argentina se deveu a uma aliança entre dois grupos dentro do governo. Os novos latino-americanistas dentro do Departamento de Estado, encabeçados por Nelson Rockefeller, com o apoio do secretário de Estado Stettinius, de inclinação mais pragmática,

[9] Tulchin, *op. cit.*, p. 195-6.

que vinculavam a política de segurança dos EUA no hemisfério à cooperação através do comércio e dos investimentos, por um lado; e, por outro, o grupo de senadores influentes, que defendiam as Nações Unidas como via mais efetiva para limitar a expansão soviética.[10] A ação de Braden, entretanto, primeiro em Buenos Aires, em conflito direto com o vice-presidente Juan D. Perón, e em seguida desde Washington (Braden deixou o posto em setembro de 1945, designado subsecretário para Assuntos Interamericanos do Departamento de Estado), e sua obsessão a respeito do caráter totalitário do governo argentino[11], prejudicou significativamente as relações bilaterais, no momento em que Perón buscava uma aproximação com os EUA, finalmente posta em marcha com a chegada, a Buenos Aires, do novo embaixador, George Messersmith. Com o famoso *slogan Braden o Perón*, este soube aproveitar o episódio a favor de sua candidatura, ademais de receber apoio unânime dos demais países latino-americanos.

A política externa de Perón

Nos seus primeiros anos de governo, a partir de 1946, Perón se defrontou com uma ordem internacional no pós-guerra ainda não definida. A Guerra Fria não havia começado e, no plano econômico, os sinais de reabilitação, esperados a partir da aplicação dos instrumentos concebidos em Bretton Woods, eram pouco significativos diante do quadro de carências na Europa. O fracasso da Conferência sobre Comércio e Emprego, de 1947, marcada pela recusa do Congresso norte-americano em aderir à Carta de Havana, impediu a criação de uma organização mundial para o

[10] Idem, ibidem, p.198

[11] Na ocasião, Braden mandou preparar o famoso *Livro azul*. O relatório, distribuído em 12 de fevereiro de 1946 aos embaixadores das repúblicas americanas em Washington, era um libelo contra o governo argentino, acusado, junto com vários de seus membros, de cumplicidade com as atividades das potências do Eixo, com o objetivo evidente de prejudicar a candidatura de Perón nas eleições para a presidência em 1946. Lanús, *op. cit.*, p.33-4

comércio, deixando à mostra as práticas prevalecentes de comércio bilateral, com moedas não-conversíveis.[12] Da mesma forma, nota-se, mesmo depois do lançamento em 1948 do plano de reconstrução da Europa, concebido pelo secretário de Estado Marshall, e depois da aprovação do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio, tendência nacionalizante em países europeus (predomínio trabalhista na Inglaterra, reformas estruturais e nacionalizações na França, adoção generalizada do modelo do *welfare state*. Politicamente, a instalação do mundo bipolar se afirmaria a partir de eventos marcantes em 1948-49: Bloqueio de Berlim, Golpe de Praga, constituição da OTAN.

De certa forma em consonância tanto com a indefinição inicial da ordem internacional do pós-guerra, bem como com a tendência sociodemocrática nos países europeus, Perón adota uma política econômica voltada para o desenvolvimento industrial com base no crescimento do mercado interno (aumento do consumo), protegido da concorrência externa por taxas de câmbio sobrevalorizadas, e financiado por investimentos estatais e por uma forçada e controvertida redistribuição da renda (e do poder), canalizada dos produtores rurais para os consumidores urbanos e para a indústria, por meio de medidas impositivas e creditícias, e a fixação de preços e salários. Operou-se igualmente um programa extenso de nacionalizações, com a utilização das enormes reservas de ouro acumuladas durante a guerra, como forma de evitar a dependência econômica do exterior.[13]

Perón utilizou instrumentos de política interna, tais como o controvertido Instituto Argentino para el Intercambio (IAPI), que regulava preços agrícolas e permitia arrecadar ao Estado os saldos provenientes das exportações, ou a organização sindical Atlas, que buscava regionalizar

---

[12] Paradiso, *op. cit.*, p. 107-10. O autor nota, nesse contexto, o fracasso da experiência de conversibilidade da libra entre julho e agosto de 1947 (p. 109).

[13] Wynia, Gary W. *La Argentina de posguerra*. Editorial de Belgrano, 1986, p. 74-6.

a ação trabalhista, para dar curso a uma política externa que atendesse aos seus objetivos de nacionalismo com autonomia e de industrialização.

Como corolário da plataforma política que desenvolvia (justicialismo, considerado filosofia e ideologia de seu movimento), coerente com a tradição nacionalista e com a política de principismo voltada para a busca de prestígio, Perón criou a chamada Terceira Posição, a meio caminho, no dizer de *Tulchin*, entre o comunismo e o capitalismo.[14] Trata-se de postura que tentava oferecer uma alternativa política à divisão do mundo entre capitalismo e comunismo. Constituiria "*una solución equilibrada de las fuerzas que representan el Estado moderno para evitar la aniquilación de una de esas fuerzas, para unirlas y ponerlas en marcha paralela, en que armónicamente la fuerza del capital y del trabajo, combinadas armoniosamente, se pusieran a construir el destino comun*".[15] A natureza e o alcance prático dessa doutrina se sujeitam a interpretações diversas, tendo em conta a premissa básica de sua política externa, que era aparentemente a de fazer com que a Argentina fosse menos vulnerável no mundo de pós-guerra. *Lanus,* reconhecendo seu caráter ideológico e seu valor como instrumento de política interna para Perón, a considera muito mais do que uma mera atitude jurídica, que expressasse apenas uma posição neutra ou abstencionista, e a vincula com a posição individualista assumida pela Argentina em diversas ocasiões, desde sua participação na Conferência Interamericana do Rio de Janeiro, em 1947, onde se firmou o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca. Tal seria a postura argentina na questão do Bloqueio de Berlim, no caso da Guatemala, em 1954, e assim também por ocasião da Guerra da Coréia.

Conforme assinalado por *Rapoport e Spieguel*, a Terceira Posição tinha, no plano internacional, um componente de negociação (ou "poder

[14] Tuchin, *op. cit.*, p. 213.

[15] Palavras de Perón, no discurso de 28 de novembro de 1946, no Teatro Colón, considerada a primeira enunciação da doutrina da Terceira Posição. *Apud* Lanús, *op. cit.*, p. 73-4.

de regateo", na expressão de A. Whitaker por ele citada).

> *Orientado hacia Hispanoamérica, en oposición a un panamericanismo rigidamente subordinado al país del norte, y praticando una política de acuerdos bilaterales contrapuesta al multilatealismo impulsado por Norteamérica, Perón habría mirado, en una primera etapa, hacia Gran Bretaña, para "balancear" el peso de Washington en lo económico y diplomático.*

Concretamente, se tratava, no imediato pós-guerra, de "*mantener el viejo esquema triangular para aprovecharlo en función de la industrialización argentina*" [16]

Ao celebrar-se finalmente em 1948, em Bogotá, a VIII Conferência Panamericana, que deu origem à Carta da OEA, o perfil da política exterior de Perón, e da Terceira Posição ficara marcado pela preferência manifestada, pelo chanceler argentino Bramuglia, pelo bilateralismo, pela sua oposição à proposta brasileira de uma "união da nações americanas" ou ao "princípio federalista" sugerido pelo chanceler Neves da Fontoura. [17]

De início, o governo peronista procurou reforçar as relações econômicas com os EUA, cujas prioridades, no entanto, se centravam cada vez mais no apoio à reconstrução da Europa. Apesar da declaração, em 1947, do presidente Truman, reconhecendo o cumprimento pela Argentina dos requisitos para sua incorporação plena ao sistema interamericano, as margens de negociação da Argentina se estreitavam rapidamente. Com a libra inconversível e a recusa dos EUA, dado o interesse em colocar seus próprios excedentes agrícolas na Europa, em

---

[16] Rapoport, Mario e Spiguel, Claudio. *Estados Unidos y el peronismo*: la política norteamericana en la Argentina, 1949-1955. p. 35.

[17] Lanús, *op. cit.*, p. 181-3.

permitir a aquisição de produtos argentinos com recursos do Plano Marshall, era previsível que predominassem, na política norte-americana para a Argentina, os aspectos indesejáveis de sua política nacionalista.[18] A partir de 1949, com o fracasso de suas políticas salariais e financeiras, Perón se viu na contingência de buscar apoio econômico nos EUA, e abrandar determinadas posturas de política externa. Obteve do Congresso a ratificação do Tratado do Rio (TIAR), em 1950, em troca do empréstimo de 125 milhões de dólares, por ocasião da missão do subsecretário de Estado Miller a Buenos Aires. Apoiou, pelo menos de início, as posições norte-americanas na Guerra da Coréia, ainda que, em coerência com a Terceira Posição, se abstivesse, em seguida (apenas junto com a Índia) na votação nas Nações Unidas da Resolução União para a Paz que autorizava a intervenção armada.[19]

Enquanto a reforma constitucional de 1949 lhe deu novos elementos de legitimidade, fundados em seu projeto autonomista ("*nación socialmente justa, ecomicamente libre y politicamente soberana*"), o desgaste ao final do primeiro mandato fez com que Perón, mesmo com toda a legitimidade conferida pelos trabalhadores, trasformados em braço do poder na CGT, a tolerância política e o pluralismo sacrificados a estes novos valores[20], adotasse uma política externa mais aberta ("giro aperturista"). Com a missão de Miller a Buenos Aires e a visita do ministro Ramón Cereijo, da Economia, aos EUA, deu-se a desobstrução dos canais de financiamento, com o citado empréstimo ("crédito") do Eximbank, a maior liberdade para o movimento de capitais de empresas norte-americanas e para acordos com empresas de petróleo, entre outras

[18] Rapoport, *op. cit.*, p. 38-9.

[19] Lanús, *op. cit.*, p. 81 e 84.

[20] Figari, Guillermo Miguel. *Pasado, presente y futuro de la política exterior argentina*, BuenosAires: Ed. Biblos, 1993, p. 176; e Cervo, Amado Luiz. Brasil e Argentina: convergência de desígnios e diferença de estilo (1945-1955). Mimeo, Seminário IPRI sobre Brasil-Argentina, Brasília, 1999, p. 6.

medidas. Politicamente, a tendência existente durante o primeiro mandato de desenvolver relações no plano bilateral com os países latino-americanos, em especial com os vizinhos, se reforçou com a idéia de integração (ainda que em bases bilaterais), desenvolvida durante o ano de 1952, com os preparativos para buscar a inclusão do Chile e do Brasil, junto com a Argentina, num mesmo sistema aduaneiro. Em fevereiro de 1953, por ocasião da visita de Perón a Santiago, foi firmada a Ata de União com o Chile, a que se seguiram acordos de complementação com o Paraguai, Nicarágua e Bolívia, e se tentaram acordos semelhantes com Brasil e Colômbia. Com o retorno de Vargas ao poder em 1951, foi possível para Perón pensar na reabilitação do ABC, idéia recorrente desde o princípio do século.[21] (Recorda-se que nessa época o Brasil propôs um pacto defensivo com Chile e Argentina. Tal proposta foi rechaçada pela Argentina, devido a certas fricções com o Brasil, surgidas na III Conferência Panamericana (1906) com respeito à interpretação da Doutrina Drago e pela desconfiança perante um Brasil disposto a aumentar seu poder naval. [22]) Lanus assinala que Getúlio havia dado seu consentimento a essa proposta, antes de rejeitá-la de fato, em seguida. [23]

---

[21] Ferré, Alberto Methol. Perón y el Brasil. *Archivos del Presente*, ano 4, nº 14, Buenos Aires, outubro-dezembro de 1998, p. 114.

[22] Saccone, María Alejandra. La "mercurización" de la política exterior argentina. *La política exterior argentina 1994-1997*. Rosário, Argentina: Cerir, 1998, p. 285. Cabe lembrar que o Brasil do início do século havia adotado uma política extema que privilegiava as relações com os EUA. Em 1905, o barão do Rio Branco abre a primeira Embaixada do Brasil em Washington, buscando deslocar de Londres para a América o eixo de nossa diplomacia. Rubens Ricupero, fazendo referência ao que Bradford Burns chamou de *unwirtten alliance* , sublinha que "na concepção do barão, a aliança tácita não de dirigia contra um adversário específico mas visava antes a aumentar o poder de barganha do Brasil. Implicava, contudo, endosso a posições norte-americanas percebidas muitas vezes negativamente pela maioria dos países latino-americanos. **Rio Branco se opôs, por exemplo, à Doutrina Drago sobre a inaceitabilidade de intervenção armada ou ocupação do território a pretexto de cobrança de dívidas, afirmando que ela não encontrava simpatia no Brasil porque 'nós pagávamos nossas dívidas e, além do mais, éramos credores do Uruguai e do Paraguai'**" (Ricupero, Rubens. O Brasil, a América Latina e os EUA desde 1930: 60 anos de uma relação triangular. Mimeo, Washington, D.C., março de 1993, p. 5) (grifo meu).

[23] Lanús, *op. cit.*, p. 48.

A queda do regime de Perón, em setembro de 1955, está vinculada não só a pressões políticas e econômicas internas, mas ao desgaste de sua política externa, em seu conjunto de natureza conflitiva com os EUA. Perón nunca aceitou participar das instituições do sistema de Bretton Woods. Sua visão autárquica de desenvolvimento no período do pós-guerra, em que os EUA firmavam sua liderança e do qual a Argentina se tornava cada vez mais dependente, era fundamentalmente contraditória. As concessões aos interesses norte-americanos por força da cada vez mais difícil situação interna (como, por exemplo, quando Perón convidou a Standard Oil da Califórnia para participar da explotação de reservas de petróleo no país, em 1955) provocavam oposição entre seus próprios partidários. Politicamente, bastaria lembrar, ainda no ano de 1954, a posição de abstenção tomada pela Argentina no caso da Guatemala, durante a Conferência de Caracas, quando o secretário de Estado Foster Dulles pressionava pela condenação do regime daquele país centro-americano, acusado de introduzir o comunismo no hemisfério.[24]

Vale notar também que, ao longo de todo seu período de governo, Perón buscou uma aproximação cuidadosa com a União Soviética, país com o qual a Argentina havia restabelecido relações diplomáticas, depois de trinta anos de ruptura, ainda em 6 junho de 1946 (dois dias depois da posse presidencial). As relações se desenvolveram pouco a pouco, tendo em vista a posição peronista contrária ao comunismo, com inúmeros vaivéns e alguma reação negativa por parte dos EUA, sendo entretanto o principal obstáculo a prórpia existência da Guerra Fria. Esporadicamente, os soviéticos eram alentados pelas dificuldades econômicas experimentadas pela Argentina nas relações com os EUA (por exemplo com as restrições impostas ao acesso argentino aos mercados europeus com recursos do Plano Marshall), ou por atitudes mais neutras na política externa argentina (por exemplo o papel mediador assumido pelo chanceler Bramuglia em

[24] Tulchin, *op. cit.*, p. 220-1.

Paris, em fins de 1948, com o presidente do Conselho de Segurança das Nações Unidas, nos debates sobre o conflito de Berlim). A partir de 1953, as relações econômicas foram intensificadas, por motivos que certamente têm que ver com as dificuldades internas, da mesma forma que foram flexibilizadas as posições com os EUA (viagem de Milton Eisenhower à Argentina, precedida da missão Cereijo aos EUA, anos antes), numa política que se enquadra nos postulados da Terceira Posição. Em fevereiro de 1953 o embaixador argentino em Moscou, Leopoldo Bravo, é recebido por Stalin e em agosto é celebrado o tratado de comércio, o primeiro acordo desse tipo firmado pelos soviéticos com um país latino-americano. Em 1955, foi firmado um protocolo adicional ao tratado de 1953, ocorrendo paralelamente, em Buenos Aires, a primeira exposição industrial soviética. Apesar de toda essa movimentação, é de ver que o comércio bilateral se caracterizou por ser bastante marginal, no período, nunca elevando-se além dos 3% das exportações e importações totais argentinas. [25]

1955-1983: oposições e rivalidades em período de instabilidade política

Curiosamente, a caída de Perón e o advento dos militares ao governo na Revolução Libertadora, com toda a mudança então imposta à política externa (aproximação e identificação com os interesses e posturas norte-americanos; volta ao multilateralismo, com a adesão aos organismos financeiros do sistema de Bretton Woods e a adoção, internamente, de uma política de corte liberal, com o Plano Prebisch) não impediram, a continuidade do *momentum* nas relações com a União Soviética. Tal continuidade era defendida por Raúl Prebisch, então assessor presidencial em função da necessidade (latino-americana) de expandir o comércio

[25] Rapoport, Mario. *El laberinto argentino*: política internacional en un mundo conflictivo. Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1997. A apreciação das relações URSS-Argentina no período, tal como incluída no presente parágrafo, se baseia no tratamento dado pelo autor, p. 282-337.

exterior da região. Exceto pelas dificuldades inerentes à realidade da política internacional (levantamento da Hungria, em 1956) ou a inadequação do sistema econômico russo à economia multilateral, fato que havia contribuído para propiciar a redução do fluxo do comércio bilateral, a Argentina manteve interesse em intensificar contatos de forma específica, como para atrair investimentos na área de petróleo (vide missão Ondarts a Moscou em 1958). Chegou, em 1958, a acordar um convênio de crédito de 100 milhões de dólares, para a compra de maquinaria petrolífera, aditado em 1960, antes que a deterioração do quadro político regional, diante das acusações de "penetração comunista na América Latina", e a necessária aproximação de Frondizi com os EUA, com o "propósito de excluir os comunistas da vida política local" colocassem as relações em situação difícil. As posições argentinas de resistência às propostas norte-americanas sobre a questão de Cuba e na Conferência de Punta del Este, entretanto, facilitaram a médio prazo a retomada das negociações comerciais, notadamente no governo Illia. Passado o efeito do golpe militar de 1966, e já no governo Lanusse, com a substituição, em termos de política externa, da doutrina de segurança nacional pela proposta de "ruptura das fronteiras ideológicas"(aproximação com Chile de Allende, e com os governos reformistas do Peru e da Bolívia, bem como com os países do Pacto Andino em geral, abertura para a China, com estabelecimento de relações diplomáticas em 1972, bem como com o Vietnã e com a República Democrática da Alemanha, e com Cuba, em 1973), foi firmado o novo acordo amplo sobre comércio, em 1971.[26] Lanus, comentando essa nova aproximação comercial com a URSS, que aliás incluía a aplicação da cláusula de "nação mais favorecida", admite que o acordo, de natureza estritamente comercial, teve significado político, e acrescenta:

[26] *Idem, ibidem*, p.341-84.

> *"pero será sin duda el año 1974 el que marcará un hito histórico en las relaciones argentino-soviéticas. Ese fue el momento del gran câmbio en las tradicionalmente distantes y recelosas relaciones entre Buenos Aires y Moscú; el comienzo de una vinculación comercial que, por razones quizás ajenas a la voluntad de las partes, transformaria a la Unión Soviética en el principal cliente de la Argentina."* [27]

Trata-se do Acordo de Complementação Econômica, Científica, Técnica e Cultural e Protocolo Complementar para a Criação de Comissão Mista, resultantes de inciativas tomadas já no governo de Héctor Cámpora, em 1973, lideradas pelo ministro da Economia, José Ber Gelbard (que chefiou importante missão a Moscou e a outras capitais do Leste), e apoiadas pelo setor econômico do San Martín (chefiado por Leopoldo Tettamanti), levadas adiante apesar da objeção do então chanceler Alberto J. Vignes. Tais entendimentos estariam na base da aproximação ainda maior com a URSS, ocorrida no início da década de 1980, quando a Argentina se recusou a aderir ao embargo de grãos contra aquele país, imposto pelos EUA como parte das sanções em represália pela invasão do Afganistão. A respeito, é interessante notar que, dentro da rationale que conformou a posição argentina de não respeitar o bloqueio, estava a preocupação manifestada pelo embaixador em Washington, Aja Espil, acerca das possíveis vendas dos exportadores estadunidenses a mercados tradicionais da Argentina.[28]

O período que se inicia em 1955, conforme se pode ver no plano das relações com a URSS, ficou de fato marcado pelas oscilações de política externa correspondentes à inestabilidade do quadro político interno. O novo regime da Revolução Libertadora se defrontou com tendências

---

[27] Lanús, *op. cit.*, p. 106.

[28] *Idem, ibidem*, p. 109-14.

conflitantes, uma ala nacionalista, de início predominante, outra liberal. Esta, junto com a esquerda, deu o necessário apoio ao general Aramburu e ao almirante Rojas, que se empenharam em "desperonizar" a fundo o país.[29] Frondizi, com ampla carreira política com perfil de clara conotação nacionalista e de esquerda, buscou um modelo econômico semifechado e teve que reprimir movimentos sindicalistas, mas como estratégia sempre procurou compor-se com um peronismo "razoável"[30] A diplomacia de Frondizi, pressionada pelas dificuldades econômicas, mais evidentes ainda no setor externo, tomou a si alguns dos veios do discurso peronista, para enfatizar o desenvolvimentismo e um protagonismo dentro de uma atitude independente ou autônoma: defesa do desarmamento geral, relações com todos os países, e divergências com o governo norte-americano sobre temas de defesa e segurança hemisféricas. Frondizi sublinhou em sua visita aos EUA em 1959 (a primeira de um presidente argentino àquele país), antecipando a postura argentina no caso cubano, a vinculação entre combate à pobreza e segurança regional. Seu governo evidenciou o propósito de deixar o alinhamento com os EUA por uma relação mais madura e equilibrada. Tais matizes se reforçaram com a chegada dos democratas na Casa Branca. Inclusive para recuperar a iniciativa perante a URSS, Kennedy procurou responder positivamente a um governo argentino legitimamente instalado e de perfil moderado, eventualmente capaz de oferecer outro modelo de desenvolvimento e de afirmação política à alternativa que se desenhava na Cuba de Fidel Castro.[31] Data dessa época, por exemplo, a criação do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), idéia ventilada na Argentina já em meados da década.

---

[29] Di Tella, Torcuato S. A política no Brasil e na Argentina entre 1955 e 1966. Seminário IPRI, 1999, p. 4

[30] *Idem, ibdem*, p. 8

[31] Paradiso, *op. cit.*, p. 142.

Frondizi se juntou a Kubitschek para obter o respaldo da nova administração democrata para a Operação Pan-Americana, iniciativa do presidente brasileiro com a proposta de cooperação econômica, e que de alguma forma foi retomada em seguida pelos EUA, dentro de outra concepção, com a "Aliança para o Progresso". Em função da coordenação bilateral Brasil-Argentina, objeto da reunião Quadros-Frondizi em Uruguaiana, em abril de 1961, os dois países se colocaram igualmente articulados perante as propostas norte-americanas, a serem lançadas na vindoura Reunião de Punta del Este.

A Reunião de Uruguaiana, e a declaração então aprovada, constituem momento importante de entendimento político entre o Brasil, com uma visão de política externa mais independente, dentro da visão idealista de Jânio Quadros, em início de mandato, e a Argentina, com Frondizi vivendo momentos de sérias dificuldades internas, tendo vários setores mais conservadores do governo se oposto à reunião com o presidente brasileiro. Conceitos básicos para a condução articulada da política externa dos dois países foram acordados, como o compromisso de intercâmbio de informação e consulta, o princípio da responsabilidade continental (obrigações e responsabilidades decorrentes do fato de os dois países formarem parte do Ocidente e da América, por oposição a atitudes neutralistas), apoio à Aliança para o Progresso, revisão das relações militares, ampliação da capacidade de negociação no plano internacional, com a proposta de coordenação de posições. Em Uruguaiana, foi igualmente tocado o tema do aproveitamento do Salto de Sete Quedas, tendo Quadros proposto a Frondizi que o aproveitamento se desse de forma conjunta, pelos dois países. Passado um ano do encontro, os dois já haviam deixado a presidência, impedindo esse fato que houvesse a devida continuidade de entendimento nas relações bilaterais. [32]

[32] Lanús, *op. cit.*, v. II, p. 12-8.

O caso da expulsão de Cuba do sistema interamericano constitui episódio relevante também no contexto tanto da política externa argentina como no quadro das relações bilaterais com o Brasil. Sabe-se que o tema Cuba esteve presente nas conversações em Uruguaiana, ainda que a ele não se faça menção no documento final. A VIII Reunião de Consulta dos ministros das Relações Exteriores da OEA, em Punta del Este, em janeiro de 1962, convocada por Colômbia, ainda que efetivamente promovida pelos EUA, debateu a controvertida proposta de exclusão de Cuba, num quadro político e parlamentar já pré-determinado e que, conceitualmente, girava em torno de expressões como "ameaças", "agressão", "atividade subversiva". A delegação argentina, chefiada pelo chanceler Miguel Cárcano, ao adotar a atitude de abster-se, junto com Brasil e mais outros quatro países latino-americanos, quando da aprovação final da proposta, demonstrou coerência com os princípios norteadores da política externa de Frondizi, tais como não-intervencionismo, solidariedade latino-americana, igualdade soberana dos Estados, independência; mas não pôde evitar a forte reação negativa de setores conservadores dentro da Argentina, em especial os militares, a esta altura já preparados para forçar a sua queda. Em 8 de fevereiro, pelas circunstâncias internas, Frondizi rompe relações diplomáticas com Cuba. As mesmas seriam retomadas em 1973, ainda no governo Lanusse, num contexto de bons prospectos de operações comerciais. Cabe lembrar que a questão cubana, de 1962 em diante, ocupou permanentemente a agenda da OEA, tendo sido aprovada, em julho de 1964, na IX Reunião de Consulta sobre Segurança daquela organização, a recomendação de sanções econômicas e comerciais e a ruptura de relações diplomáticas.

Desde as eleições para o Congresso Constituinte em 1957, a luta interna pelo controle do partido da União Civica Radical (UCR) se havia evidenciado, tendo a facção de Frondizi, denominada UCR Intransigente, UCRI, de corte mais intelectual, nacionalista e de esquerda moderada, prevalecido sobre a ala UCR del Pueblo, UCRP, chefiada por Ricardo

Balbon, mais conservadora e de direita. A UCRI e outros grupos nacionalistas impediram a ação da Constituinte, exceto pela incorporação ao texto de 1853 dos direitos sociais e sustentaram a gestão Frondizi, que, entretanto, teve que enfrentar sistemáticos episódios de protestos político-militares ou tentativas de rebelião (entre pequenos e grandes, somaram-se cerca de trinta).[33] Em 1962, o governo obteve êxito razoável nas eleições legislativas e provinciais, considerando-se que não podia contar com o peronismo, agora ativo sob o controle de Perón no exílio de Madri. A vitória do justicialismo na importante província de Buenos Aires, contudo, terá sido determinante na reação das forças do antiperonismo e de direita que integraram a Revolução Libertadora, dando-se o movimento de tropas e a condução do vice José M. Guido à presidência, "puro formalismo para esconder o governo direto das Forças Armadas".[34]

O golpe militar de 1962, percebido como uma reação contra "uma ameaça nacionalista popular vista como radicalizada" [35], promoveu um governo obviamente com muito pouca legitimidade. Em termos de política externa, a tendência dos sucessores de Frondizi foi buscar um alinhamento maior com os EUA, dentro do pressuposto ocidentalista da Guerra Fria, isto que Paradiso, por exemplo, interpreta como maneira de compensar aquela ilegitimidade interna, mal vista por parte da administração, em Washington, que coincidia com as linhas estratégicas de Kennedy. Cita como exemplo mais eloquente a rapidez com que a Argentina se colocou ao lado dos EUA durante os dias da crise dos mísseis e do bloqueio de Cuba, inclusive com o envio de dois *destroyers* para juntarem-se na operação de interceptação dos navios que se dirigiam à ilha. [36]

---

[33] Di Tella, *op. cit.*, p. 6-8.

[34] *Idem, ibidem*, p. 16.

[35] *Idem, ibidem*, p. 18.

[36] Paradiso, *op. cit.*, p. 147-8.

Durante os governos de Guido e de Arturo Illia, com efeito, a disposição para acompanhar as iniciativas norte-americanas se tornou evidente, inclusive com a historicamente importante firma, em 1964, do convênio militar, ou, em 1965, com o apoio dado aos EUA na invasão da República Dominicana. No caso dos mísseis cubanos, talvez convenha precisar que, do ponto de vista argentino, ficou claro, desde o início, a ameaça à segurança dos EUA e ao hemisfério. O chanceler Carlos Muniz aparentemente não relutou em reconhecer esse fato, ao receber a solicitação de apoio de Kennedy, junto com as fotografias dos mísseis, prova da controvertida presença soviética em Cuba, tendo expedido intruções por conta própria à embaixada em Washington com a concordância argentina com a proposta de resolução submetida pelos EUA ao Órgão de Consulta e ao Conselho da OEA, cujo texto incluía, pela primeira vez na história do sistema interamericano, o eventual uso da força armada, de conformidade com os Artigos 6 e 8 do TIAR.[37]

Essa atitude pró-norte-americana foi, por outro lado, justamente ao encontro dos novos conceitos de segurança e defesa que vinham sendo gestados em Washington, para aplicação no hemisfério, e que incluíam as doutrinas e práticas de "ação cívica" e "contra-insurgência", institucionalizadas na região por órgãos tais como o Colégio Interamericano de Defesa, criado em 1962 pela Junta Interamericana de Defesa, as escolas e institutos militares e de segurança na zona do Canal de Panamá e no plano bilateral, onde os EUA insistiam no tratamento diferenciado. Em torno desses conceitos se estruturou, a partir de então, o sistema de segurança continental, com o ressurgimento das idéias relativas à criação de uma Força Interamericana de Paz (já antes sugerida no contexto das negociações de Chapultepec e do TIAR) e à institucionalização da Junta Interamericana de Defesa (JD). O caso da República Dominicana, em

[37] Depoimento pessoal do embaixador Muniz ao autor, agosto de 1999. *Vide* também, Lanús, *op. cit.*, p. 92.

1965, colocou os países latino-americanos, nas palavras de Lanus, diante da disjuntiva de optar pelos ideais da "não-intervenção" ou pelas realidades da intervenção "unilateral". O mesmo autor, lembrando que a década de 1960 marcou a expansão do sistema militar interamericano, "*como consecuencia de decisiones estratégicas adotadas em Washington*", devendo ser vista na perspectiva das novas doutrinas de segurança a gestão de Illia, sendo porém as mesmas oficialmente consagradas pelo governo do general Juan Carlos Onganía, a partir de 1966.[38] A OEA, na tradição das propostas norte-americanas revividas na Conferência de Bogotá de 1948, a respeito da criação de um "órgão militar permanente" dentro do sistema, foi igualmente permeada por iniciativas norte-americanas com vistas ao aumento da presença militar, tais como a que propunha a associação institucional da Conferência dos Exércitos Americanos com a Junta Interamericana de Defesa. Até uma convocatória de uma conferência de ministros da Defesa chegou a ser proposta (pela Conferência dos Exércitos Americanos).

Todas essas inciativas, que haviam sido objetadas por Perón e Bramuglia nos anos de 1947 e 1948, dentro da *rationale* da política externa da "Terceira Posição", e que no caso buscava consolidar a independência no contexto regional, evitando comprometer o país com um sistema regional dominado pelos EUA,[39] passaram a ser endossadas, em seu sentido amplo, pela postura argentina a partir de 1966, no governo Onganía, e na gestão do chanceler Nicanor Costa Mendez. Na III Conferência Interamericana Extraordinária da OEA, em Buenos Aires, em 1967, a delegação argentina liderou a causa de criar-se um comitê consultivo de defesa como órgão

[38] Lanús, *op. cit.*, p. 150-2. Esse autor lembra que as medidas de militarização no período foram significativas. Por exemplo, em 1960 começaram as operações Unitas, planejadas pelo Comando Sul da Marinha dos EUA; foi sancionado um acordo de cooperação militar sub-regional para a América Central e, por iniciativa do Exército dos EUA, desde 1960 se celebraram Conferências dos Comandantes dos Exércitos da América.

[39] Lanús, *op. cit.*, p. 157.

pleno da OEA. O projeto de resolução patrocinado pela Argentina nesse sentido, e que contou com o voto favorável do Brasil (ademais de Paraguai, Honduras, El Salvador e Nicarágua), e com a abstenção dos EUA, foi rejeitado pela maioria. Vale acrescentar que a preferência manifestada pela delegação brasileira inicialmente havia sido a de reforçar a JID. No período aqui considerado, o tema da segurança hemisférica teve seguimento com o movimento de revisão do TIAR, finalmente acordada, depois de debates ocorridos na V Sessão da Assembléia Geral da OEA, no mesmo ano de 1975, em reunião de dez países latino-americanos em São José da Costa Rica, entre outros, com o objetivo de resolver a anomalia do isolamento cubano.[40]

Com o fato em comum de serem governados por regimes militares, Brasil e Argentina têm orientação bastante coincidente em termos de política externa no final dos anos de 1960. Os dois países assumem uma posição de alinhamento com os EUA, em função do anticomunismo. Na crise da República Dominicana, ambos apóiam a intervenção norte-americana, tendo o Brasil inclusive ido além da postura argentina, ao enviar tropas e comandado a força interamericana. Ao final dos anos de 1960, entretanto, começa a surgir, no relacionamento bilateral, o problema do aproveitamento dos rios de curso sucessivo, com a construção de hidrelétricas no Brasil.

Em seu conjunto, a diplomacia argentina durante o período em que o radicalismo esteve no poder se mostrou capaz de produzir resultados que se desdobraram em conquistas significativas nos anos posteriores, inclusive além do período militar. Sobre a disputa de limites com o Chile, em torno do Canal de Beagle, acordou com aquele país uma declaração conjunta, em 1964, onde se menciona a possibilidade de submeter o litígio à Corte Internacional de Justiça. Sobre o tema das Malvinas, conseguiu

[40] *Idem, ibidem*, p. 155-67.

aprovar pela XX Assembléia Geral das Nações Unidas, com base no tratamento hábil que deu à matéria no Comitê de Descolonização, a Resolução nº 2.065, patrocinada pelo grupo latino-americano na qual se reconhecia a questão como uma situação colonial, e convidava os governos da Argentina e do Reino Unido a prosseguir com as negociações com vistas a uma solução pacífica do diferendo. Tratou igualmente vários temas regionais, inclusive as questões das saídas do Paraguai e da Bolívia para o mar. Nesse contexto regional, datam de 1965 as primeiras tratativas, de inicitiva da Argentina, com vistas ao aproveitamento conjunto, com Brasil, Bolívia, Uruguai e Paraguai, dos recursos naturais do sistema hidrográfico do Rio da Prata, primeiro passo que levaria, em 1969, à celebração do Tratado da Bacia do Prata, em Brasília.[41]

Concebido como um instrumento de cooperação sub-regional, o Tratado da Bacia do Prata foi firmado quando os dois países se encontravam sob governos militares. Desde então, e mesmo antes, o projeto foi adquirindo um significado muito diferente para o governo da Revolução Argentina, que o considerou como instrumento para mediatizar a política de rivalidade, conforme assinala Lanus, tendo em vista o malogro do diálogo entre os dois vizinhos desde o último intento de Frondizi e Quadros.[42] Com Onganía, o tema da Bacia do do Prata e seu aproveitamento hidrelétrico passa a ser uma questão vista sob o prisma de política de poder e de influência geopolítica, com diferentes percepções sobre o significado dos empreendimentos sendo contemplados, em especial Itaipu. Há que considerar, ademais da crescente valorização da geopolítica tradicional, em tempos de regimes militares, e nela o tradicional receio do "expansionismo" brasileiro, o fato de que a temática do desenvolvimento econômico ocupava, no momento, lugar de destaque no cenário internacional, seja pela conformação do Movimento dos Não-Alinhados

[41] Paradiso, *op. cit.*, p. 151.

[42] Lanús, *op. cit.*, v. II, p. 20.

(NOAL), seja pela relativamente nova articulação dos países em desenvolvimento em torno da Unctad. Como acentua Paradiso, o crescimento da Argentina era lento, se comparado com suas possibilidades e com o que vinham realizando países como o Brasil, México, Colômbia ou Chile. A estrutura produtiva argentina era bastante diferenciada, mas com profundos desequilíbrios estruturais que se manifestavam em problemas cada vez mais sérios no setor externo, na distribuição de renda, no desemprego, nos dualismos regionais.

O ideário desevolvimentista da época incluía, ademais, vasta literatura, de procedência ideológica diversa, sobre projetos nacionais e esquemas de longo prazo.[43] No Brasil, por exemplo, uma das primeiras medidas tomadas pelo regime militar de 1964 a respeito do desenvolvimento econômico foi a de criar um Ministério do Planejamento. Na Argentina, igualmente, vingavam os "planos nacionais de desenvolvimento", enquanto a Cepal dava curso livre às teses vinculadas às articulações entre centro e periferia, como na "teoria da dependência", num surto criativo diretamente proporcional às frustrações geradas pela verificação de que as diferenças (gap) entre países desenvolvidos e em desenvolvimento se ampliavam, em vez de diminuir. Tais tendências foram acompanhadas por ondas de nacionalizações (da produção de petróleo no Peru e na Bolívia, de cobre no Chile do presidente Frei, prolegômeno do que ocorreria com Allende, em seguida), da criação do Grupo Andino, da regulamentação do capital estrangeiro e de reivindicações sobre transferência de tecnologia, direito do mar, e outros, como a proposta de um código de conduta para empresas multinacionais. Por outro lado, as tensões se fizeram sentir no sistema financeiro internacional, simultaneamente à ascensão econômica da Europa e do Japão.

À luz desse contexto novo e diversificado, pode-se melhor entender que a rivalidade entre Brasil e Argentina, cujas raízes profundas remontam

[43] Paradiso, *op. cit.*, p. 153.

à rivalidade luso-hispânica, fosse então, sob regimes militares, explorada em função de "aspirações de supremacia regional", notadamente tendo em vista a diferença nos ritmos de desenvolvimento de um e outro país. No mesmo momento, a Argentina de Lanusse anuncia em 1971 o abandono da doutrina das "fronteiras ideológicas", substituída pelo ideário dos "interesses nacionais permanentes", com a adoção de uma política externa mais aberta. Permanece, porém, a disputa com o Brasil sobre o aproveitamento dos recursos hídricos no Prata, que o governo argentino decide levar ao contexto multilateral das Nações Unidas, obtendo vitórias no plano jurídico para os conceitos que defendia, tais como o da "consulta prévia".[44] Sem nenhuma dúvida, a Argentina se beneficiou do apoio parlamentar que pôde obter junto a outros países em desenvolvimento, em virtude de sua entrada para o NOAL, em 1973. Trata-se de iniciativa que tinha dois propósitos reservados, mas claros: chamar a atenção para Malvinas e para a utilização dos rios internacionais.[45] Convém entretanto lembrar que a Argentina havia estado presente, como observadora, na II Conferência do NOAL, no Cairo, em 1964.

Na prática, o Brasil continuou a desenvolver concretamente seus projetos hidrelétricos, culminando com a firma do Tratado de Itaipu, com o Paraguai, em 1973. O conflito entre o Brasil e a Argentina sobre o aproveitamento dos rios internacionais foi praticamente resolvido em 1979, com a firma do Acordo Tripartite, envolvendo também o Paraguai, a respeito da compatibilização das quotas de Itaipu e Corpus.[46] Desde 1976, contudo, com a assunção do poder na Argentina por uma junta militar, há a percepção de que o conflito com o Brasil deve ser resolvido, de forma a permitir

---

[44] Fraga, Rosendo. A experiência histórica no Brasil e na Argentina de 1966 a 1983: começo da convergência. Mimeo, Seminário do IPRI Brasil-Argentina, p. 4.

[45] Lanús, *op. cit.*, v. II, p. 99.

[46] Fraga, *op. cit.*, p. 12, nota que "na Argentina, levantaram-se vozes contra o acordo, como a do almirante Rojas, do engenheiro Fuschini Meijía **e do então dirigente do Radicalismo, Fernando de la Rua,** que alertavam que os interesses argentinos não estavam garantidos, dado que o cumprimento do acordo dependia da vontade do Brasil" (grifo meu).

melhor tratar os problemas internos, ligados à "insurgência" , e tendo-se em conta a tendência à aproximação resultante da coincidência ideológica. Paralelamente, a Argentina começava a dar-se conta do problema dos litígios fronteiriços com o Chile. Do lado norte-americano, a política da administração Carter, com seu questionamento dos governos militares pelas violações dos direitos humanos, ademais do embargo à venda de armas, também contribui para aproximar politicamente os dois governos militares.[47]

Em 1978, a questão do Beagle voltou à tona em função da disposição anunciada pela Argentina de rejeitar o laudo arbitral a cargo da coroa britânica. Os rumores sobre o conteúdo do laudo já haviam motivado intensa movimentação diplomática, com gestões de lado a lado ao longo de 1977. Pinochet, em encontro de trabalho com Videla, em Mendoza (na Base Aérea argentina de Plumerillo), em meados de 1978, teria insistido em que se buscasse uma solução negociada. Para tal, constituíram uma comissão binacional no seu segundo encontro sobre o tema, em Puerto Mont. Com um prazo de 180 dias para produzir resultados efetivos, tal comissão, enfrentando atitudes inflexíveis dos dois lados da fronteira, não teve condições de cumprir seu mandato. Até então, entretanto, a Argentina havia conseguido evitar a imposição de um laudo sabidamente contrário às suas pretensões (direito a assentamentos em terra firme), e levar os chilenos à mesa de negociação bilateral, o que, tendo em vista a sabida fraqueza de seus argumentos e a solidez, em substância, do pleito chileno, não era um resultado desprezível. À medida que diminuíam as possibilidades de uma solução negociada, as duas partes, sob regimes militares, desenvolviam preparativos para um conflito armado, tendo a Argentina tomado a decisão de invadir o Chile. Em fins de 1978, com a tensão no seu nível máximo, por intervenção do embaixador norte-americano e do núncio apostólico, surge e é aceita a possibilidade de mediação papal. A iniciativa, concretada pela Ata de Montevidéu, susta as operações militares, já a

[47] *Idem, ibidem*, p. 9.

ponto de eclodir. Tendo sido aceita a mediação, o papa convidou e recebeu, no Vaticano, as comissões negociadoras, e ofereceu aos dois países, em 1980, as bases de um possível acordo. A oferta papal, feita informalmente e em seguida formalmente, não contemplava a "aspiração mínima argentina", foi de imediato acolhida pelo Chile. Sem opções, o governo militar argentino postergou a resposta até 1981, que de todo modo foi negativa. O caso teve que esperar até 1984, quando Alfonsín, apoiado em plebiscito, aceitou a referida proposta.[48]

Dentre as várias lições do episódio, sem dúvida o mais grave[49], depois da Guerra das Malvinas, no contexto de uma política externa conflitiva, estará a do contraste com o plano atual das relações extremamente construtivas que o governo Menem, mediado pelo Acordo de Paz e Amizade que o governo Alfonsín teve a coragem de concretar em 1984, soube estabelecer com o Chile ao longo de seus dois mandatos, em especial o segundo, conforme se verá mais adiante. No período considerado no presente trabalho, de 1945 a 1999, a política externa argentina experimentou reversões radicais e importantes, com os EUA, com o Brasil, com o Reino Unido, entre outras. Mas, sem dúvida, chama a atenção o caso chileno, que hoje poderia ser tomado quase que como exemplo a respeito das extensas possibilidades disponíveis, em relações internacionais, de se modelar construtivamente uma relação desgastada ou deteriorada.

---

[48] Turolo, Carlos. *De Isabel a Videla: los pliegues del poder*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 1996, p. 111-25. Será talvez ilustrativo citar o seguinte parágrafo dessa parte do livro de Turolo, em cujos elementos está baseada a decrição resumida dos eventos feita acima: "*La operación militar no estaba planteada como um golpe de mano sobre las islas en disputa. Consistía - nada más ni nada menos - en llevar la guerra total al território chileno. Suponía cruzar la cordillera, enviar la flota argentina al encuentro de su rival, bombardear por aire puntos estratégicos, para finalmente forzar al enemigo a librar batalla terrestre decisiva en su próprio suelo. Y, a apartir del triunfo en esta batalla, imponerle al gobierno y al pueblo de Chile la condición de que reconocerían que las islas eran nuestras, y arbitrar las medidas para impedir en forma definitiva todo ulterior intento chileno de expandir-se territorialmente a nuestra costa.*"(p. 123-4).

[49] *Vide* nota anterior.

A questão das Malvinas, justamente pela extensão das dificuldades remanescentes ou decorrentes da Guerra de 1982, reforça a convicção acima. É bem verdade que, nas Malvinas, a Argentina e o Reino Unido foram às vias de fato, deixando feridas ainda não de todo curadas. Também aqui, o trabalho da política externa argentina na década de 1990 foi notável, em que pesem as controvérsias internas acerca da propriedade dos pressupostos que informam esse trabalho de aproximação.

A invasão das Malvinas, por decisão do general Galtieri, tem sido normalmente interpretada com uma excrecência dentro do processo, longo no tempo, de expectativas, mais do que de negociações, entre o Reino Unido e a Argentina. Heriberto Cairo Carou, entretanto, em longo e minucioso trabalho sobre *A construção social do conflito territorial argentino-britânico*, alerta para a vinculação entre os "códigos geopolíticos de uma nação" e suas "ficções diretrizes", espelhada na idéia de que "*la marcha hacia al sur*" era considerada como o destino da nação argentina", e na idéia de que "*para ser potencia no solo lo puede ser en el continente americano, sino que ha de ser bicontinental y oceánica*". Para Carou, a ditadura militar viu no Reino Unido, uma potência em declínio, o principal impedimento à sua visão global geopolítica. Além disso, a ação bélica, à diferença do caso chileno, provavelmente gozaria de um consenso nacional. Carou, com base nessas considerações, assinala que:

> *la guerra de 1982 no careció de significado, ni para la Junta ni para los argentinos de a pie. No fue solo la culminación de una serie de locuras de las Juntas Militares, y de Galtiere en particular - como sugiere, entre otros muchos Jaguaribe -, acometidas exclusivamente para distraer la presión interna. Al margen del detonante concreto, fue la culminación-evitable, eso sí, pero culminación al fin y al cabo - de un largo proceso en el que la cultura política argentina está manifiestamente impregnada de un discurso territorialista, que es transmitido de forma constante por el sistema educativo.*

E mais:

> *la campaña bélica del Atlántico Sur que inició en 1982 la Junta Militar de Argentina no fue precisamente impopular; por el contrario, contó con el apoio masivo de los argentinos. Cuando se intenta comprender este hecho hay que tener en cuenta que se produce, a nuestro juicio, una colusión de dos discursos políticos: el nacionalismo territorial y el antiimperialismo*".[50]

Mais recentemente, a partir da aprovação pelas Nações Unidas da Resolução nº 2065 (XX), as negociações, retomadas em 1966, chegaram a 1968 com um *memorandum* de entendimento, que falava sobre a solução, em forma amistosa, da disputa sobre a soberania, que por motivos poucos claros, não teve seguimento. Em 1971, foram reiniciadas as conversações bilaterais, centradas no tema das comunicações (viagens, etc.) entre as Malvinas e o território argentino continental. Em 1974, foram tratados os temas da exploração de minerais e hidrocarburos, falando-se, então, na idéia da "co-soberania", ou condomínio, tendo a Chancelaria argentina apresentado contraproposta a respeito. Com a morte de Perón, a Chancelaria argentina, ainda com Alberto Vignes, assumiu uma posição mais dura, objetando firmemente a quaisquer atos, por parte do Reino Unido, que permitissem abrir o caminho para a exploração de recursos naturais nas ilhas "por parte de um governo estrangeiro", levando à suspensão de negociações, enquanto a Armada argentina disparava tiro de advertência sobre o navio da chamada missão Shackleton, que se dirigia às ilhas justamente para avaliar seu potencial econômico. Paralelamente, em 1976, a Argentina consegue fazer aprovar importante decisão do Comitê Jurídico Interamericano da OEA, a respeito do "inobjetável direito de soberania sobre as Ilhas Malvinas".

---

[50] Carou, Heriberto Cairo. *La construcción social del conflicto territorial argentino-británico*: una aproximación geopolítica crítica. Buenos Aires: Biblioteca Universitária/Editorial "Novo Século", 1995, p. 106-7.

Retomadas as negociações em 1977, agora de forma aberta (as anteriores haviam sido secretas), as mesmas prosseguiram, com reconhecidas dificuldades, até a ruptura determinada pela invasão de 1982.[51] As causas imediatas dessa ruptura abrangem um amplo espectro, que vai desde a falta de paciência dos militares à frente de um regime desgastado internamente pela situação econômica e política, e externamente pelas críticas violentas que vinha recebendo sobretudo na área de direitos humanos, e que no conjunto provocavam o isolamento externo do país. É bastante conhecido o artigo intitulado "The Argentina Pariah", de Charles Maechling, publicado na revista *Foreign Affairs* em fins de 1981. A abertura política que caracterizaria a fase final do processo, iniciada em março de 1981, e que incluía a hipótese de restauração da ordem constitucional até 1984, não resultou de consenso no seio do governo e tampouco se apoiava em conjuntura econômica favorável. Coincidiu com uma mudança substancial na política norte-americana que, deixando de lado as críticas do período Carter sobre direitos humanos e adotando uma postura mais republicana, passou a ver na Argentina afinidades ideológicas e convergências geoestratégicas.[52]

Seja como for, o *statu quo* das Ilhas Malvinas mudou radicalmente daquele prevalecente antes dos acontecimentos de 1982. Se antes existiam negociações, o governo britânico, depois, indicou claramente que não mais estava disposto a discutir o tema da soberania. Há quem sustente que a responsabilidade da invasão deve ser atribuída, como parece óbvio, ao governo militar, que de resto vinha sendo apoiado financeiramente e inclusive armado pelas potências ocidentais; mas, contrariamente ao apontado por Carou, como dito mais acima, existe também a convicção de que não há como atribui-la à Argentina, como país, cuja sociedade não era representada pelos comandantes militares que presidiam a nação e que

[51] Lanús, *op. cit.*, v. II, p. 195-208.

[52] Paradiso, *op. cit.*, p. 179-80.

determinaram a operação de ocupação.[53] O argumento segue para sugerir que, em se tratando de uma controvérsia jurídica, sua solução igualmente tem que ser jurídica, por exemplo por meio de recurso à Corte Internacional de Justiça.[54]

Alfonsín e a busca de uma estabilização fugidia

Como assinala Russell, as marchas e contramarchas do processo haviam levado o país, ao final de 1983, a um estado de virtual isolamento político. A Argentina havia conseguido importantes manifestações de apoio na América Latina e em outras regiões para a causa das Malvinas, entre elas a do Brasil, sem conseguir, por isso, alterar a situação. A acelerada desintegração do regime militar após a derrota nas Malvinas e as incertezas despertadas pelo processo de transição fizeram com que a comunidade internacional se colocasse numa posição de espera, com respeito ao país.[55] Alfonsín encontrou a Argentina, por outro lado, em precária situação econômica, resultado dos experimentos recentes de Martinez de Hoz com a abertura irrestrita, que haviam afetado seriamente o aparato produtivo, herdando as obrigações de uma dívida externa que, em fins de 1983, superava os 44 bilhões de dólares. A questão da reinserção argentina se tornava assim candente, fato que a transição democrática apenas acentuava.[56] Além da dívida, o produto interno bruto se mantinha nos níveis de 1974, com uma queda respectiva do produto *per capita* de 13%. O perfil dos mercados havia mudado, com a URSS agora como principal cliente individual, absorvendo 23,4% das exportações argentinas.

---

[53] Puig, Juan Carlos. Malvinas: hacia una solución del conflito. Boron, Atilio A. e Faúndez, Julio (comps.). *Malvinas hoy*: herencia de un conflito. Buenos Aires: Puntosur editores, 1989, p. 18-9.

[54] *Idem, ibidem*, p. 23.

[55] Russell, Roberto. Democracia y política exterior. Medina, Rubén e Russell, Roberto (orgs.). *1973-1987*: Argentina en el mundo. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1988, p. 162.

[56] Paradiso, *op. cit.*, p. 183.

Politicamente, o cenário internacional mostrava perfis de um novo ciclo da Guerra Fria, numa dinâmica que incluía indagações sobre a natureza das relações Leste-Oeste, sobre as mudanças estruturais na configuração do poder mundial, sobre as crises econômicas e sobre a articulação dos distintos eixos de conflito (Leste-Oeste, Norte-Sul). De início, o novo governo radical se manteve dentro de seu veio tradicional, tal como praticado no início dos anos de 1970: reafirmação do compromisso terceiro-mundista, prioridade para a América Latina, relações maduras com os EUA e prudente consolidação da nova vinculação com o Leste. No plano econômico, controle da inflação, expansão da atividade econômica, modelo de desenvolvimento mais aberto e expansão do mercado interno no médio prazo, por meio do aumento das exportações industriais.[57]

No que se refere à América Latina, a diplomacia do governo Alfonsín obteve êxito em eliminar o problema da disputa sobre o Canal de Beagle com o Chile, e buscou, também com êxito, ainda que relativo, ampliar os espaços de atuação na área da solução pacífica das controvérsias, ao participar do Grupo de Apoio a Contadora, na expectativa de angariar créditos para a confiabilidade do país, extremamente maltratada em épocas recentes pelo comportamento argentino nas Malvinas, no Canal de Beagle e também no tema de direitos humanos.

Internamente, e com o objetivo de dissipar as tensões políticas e sociais decorrentes das sistemáticas denúncias de violações dos direitos humanos durante o período da *guerra súcia*, e das correspondentes críticas sobre o estado de impunidade dos culpados, Alfonsín fez aprovar, pelo Congresso argentino, respectivamente em 1986 e 1987, as Leis do Ponto Final (que estabelecia um prazo de meses findo o qual as denúncias não mais poderiam ser feitas) e da Obediência Devida (pela qual se eximia os

[57] *Idem, ibidem*, p. 186.

militares em graus de hierarquia mais baixa dos processos sobre violações de direitos humanos).[58]

A respeito de Contadora, convém recordar o comprometimento argentino, durante o regime militar, com a política norte-americana na Nicarágua, enviando militares para colaborar na instrução dos "contras", e instalando missões militares nos países da América Central. Prevalecia, nessa época, a doutrina de segurança nacional e seu corolário das "fronteiras ideológicas", que permitia a países como a Argentina a "ocupar os espaços vazios na luta hemisférica contra o comunismo".[59]

Talvez a maior conquista da diplomacia de Alfonsín na região tenha sido a de dar início efetivo ao processo de aproximação e de integração com o Brasil, trabalhando em especial duas áreas sensíveis, a nuclear e a econômico-comercial. Rosendo Fraga lembra que, no período de duas décadas, de 1960-1980, a relação em matéria de PIB entre o Brasil e a Argentina passa de um a um para três a um, a favor do Brasil, fato que gera conseqüências importantes nos campos militar, de defesa e de desenvolvimento tecnológico.[60]

Em matéria de desenvolvimento da tecnologia nuclear, a vantagem relativa detida pela Argentina gerava desconfianças no Brasil, de tal forma que, ainda no dizer de Fraga, depois da construção de represas, o tema nuclear ocupava lugar prioritário no pensamento estratégico dos dois países. Encaminhada a questão do aproveitamento hidrelétrico dos rios da Bacia do Prata em 1979, Figueiredo e Videla, ainda em 1980, iniciam uma política de cooperação em matéria nuclear, com o Acordo de Cooperação para o

---

[58] Para uma descrição crítica dessas inciativas e o relato do debate no Congresso argentino, que precedeu sua aprovação, *vide* Lozada, Salvador María. *Los derechos humanos y la impunidad en la Argentina*: 1974-1999, de Lopez Rega a Alfonsín y Menem. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1999, p. 159-205.

[59] Armony, Ariel C. *La Argentina, los Estados Unidos y la cruzada anticomunista en América Central, 1977-1984*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes, 1999, p. 34-5.

[60] Fraga, *op.cit.*, p.13.

Desenvolvimento e os Usos Pacíficos da Energia Nuclear. O acordo de 1980, nem sempre lembrado, é por demais significativo, não só por sua abrangência, mas também pelo fato de que, como também assinala Fraga, contribuiu sobremaneira para criar uma atmosfera de confiança. Em novembro de 1985, os presidentes Sarney e Alfonsín assinam, em Foz do Iguaçu, a Declaração Conjunta sobre Política Nuclear, onde curiosamente não se encontra menção ao Acordo de 1980, nem aos três convênios e ao protocolo complementares.[61]

Antes que se desse essa aproximação no plano bilateral, Argentina e Brasil, por caminhos próprios e por desconfianças mútuas, adotaram posições bastante semelhantes diante do tratamento que vinha sendo dado ao tema no plano multilateral, pela comunidade internacional e em especial pelas grandes potências nucleares. Neste último caso está o Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares (TNP), aprovado em junho de 1968 pela Resolução nº 2.327 do XXII Período de Sessões da Assembléia Geral das Nações Unidas (AGNU). Tanto Brasil como Argentina se recusaram a assinar o TNP, com o argumento de que continha obrigações em desequilíbrio (a tese do "desarmamento dos desarmados"), sancionando o *status quo* (congelamento da divisão entre potencias nucleares e potências não-nucleares). A reversão dessa atitude, por parte dos dois países, somente viria bem depois, na segunda metade da década de 1990. Da mesma forma, a iniciativa de proscrição de armas nucleares na América Latina, tomada primeiro pelo Brasil em 1962, durante a XVII AGNU, foi, no ano seguinte, retomada por Bolívia, Brasil, Chile, Equador e México, no sentido de elaborar um acordo multilateral, tarefa empreendida no México a partir de 1964 e terminada com a celebração do Tratado de Tlatelolco em fevereiro de 1967. A Argentina sempre apoiou tais iniciativas, mas

[61] *Idem, ibidem*, p. 18.

com explícitas reservas prudenciais, com vistas a evitar-se o desequilíbrio regional em matéria nuclear. O seu Artigo XVIII, entretanto, permitia as explosões nucleares para fins pacíficos, objeto de declarações interpretativas da Argentina ainda em 1975, antes de firmar o Tratado. Em 1977, 21 Estados latino-americanos haviam ratificado o Tratado, Brasil e Chile com certas reservas; não, porém, a Argentina, situação que se prolongaria até a década de 1990.[62] A partir de 1991, Argentina, Brasil e Chile (e México posteriormente) promovem uma série de reformas ao Tratado com o objetivo de atualizá-lo e torná-lo efetivo para toda a região. Em 26 de agosto de 1992, essas emendas foram aprovadas e firmadas pelos Estados partes na Cidade do México, durante o VII Período Extraordinário de Sessões da Conferência Geral do Organismo para a Proscrição de Armas Nucleares na América Latina (Opanal), órgão de controle criado pelo Tratado.[63]

Conforme assevera o subsecretário de Assuntos Latino-Americanos do San Martín nos anos de 1983 a 1987, Raúl Alconada Sempé, a Argentina sempre deu grande impulso à formação do Mecanismo de Consulta e Concertação Política, chamado Grupo do Rio, constituído em dezembro de 1986.[64] Trata-se de mecanismo que evoluiu quase que naturalmente da ação conjunto dos Grupos de Contadora e de Apoio, com os seus integrantes (Argentina, Brasil, Colômbia, México, Panamá, Peru, Uruguai e Venezuela) decididos a estabelecer consultas regulares sobre temas políticos da agenda internacional. Desde então, o

---

[62] Lanús, *op. cit.*, v. II, p. 124-9.

[63] Busso, Anabella e Bologna, Alfredo Bruno. La política exterior da Argentina a partir del gobierno Menem: una presentación. Cerir. *La política exterior del gobierno Menem*: seguimiento y reflexiones al promediar su mandato. Rosário, Argentina, 1994, p. 37.

[64] Sempé, Raúl Alconada. Democracia y política exterior. Jalabe, Silvia Ruth (comp.). *La política exterior Argentina y sus protagonistas, 1880-1995*. Buenos Aires: CARI/Grupo Editor Latinoamericano, 1996, p. 351.

G-Rio, ampliado, vem-se consolidando como o principal mecanismo de interlocução política da América Latina com outros parceiros e organismos regionais.

> *No que tange ao processo de aproximação com o Brasil no campo econômico, as iniciativas conjuntas de Sarney e Alfonsín, tornadas possível graças à recomposição democrática nos dois países e à convergência de posturas em política externa, evoluíram para conformar o Programa de Integração e Cooperação Argentina-Brasil (PICE), em 1986, objeto do Tratado de Integração, Cooperação Econômica e Desenvolvimento, firmado em 1988, origem do Mercosul. Vale acrescentar que o tema da dívida externa, avultado na década de 1980 pelo aumento das taxas de juros do dólar, decorrentes das práticas do "reaganismo", bem como pela inevitável conseqüência das políticas econômicas e de desenvolvimento adotadas por países como Brasil e Argentina em função de um grau de endividamento tão alto quanto questionável, em termos dos benefícios aportados às respectivas sociedades, foi objeto de entendimentos no âmbito regional latino-americano, tendo a Argentina liderado os esforços de articulação por meio do chamado Consenso de Cartagena. A tentativa argentina de dar tratamento político ao tema da dívida externa não prosperou, contudo, tendo em vista a relutância de outros países, inclusive o Brasil, cuja atitude tendia à preferência pelas negociações individualizadas, atitude que tem raízes fortes na diplomacia brasileira de início do século, quando o barão do Rio Branco se opôs à Doutrina Drago.*[65]

[65] *Vide* nota 22 acima.

Segunda parte: principais aspectos da visão Argentina da política internacional no período de 1989 até 1999

Parece haver unanimidade[66], entre analistas e observadores, a respeito do fato de que houve mudanças fundamentais na política externa da Argentina a partir de julho de 1989, com a chegada do presidente Carlos Menem ao poder. Desde o início, o novo governo justicialista buscou uma aproximação praticamente irrestrita com os EUA, rompendo unilateralmente com uma tradição de quase cinqüenta anos de relações marcadas por períodos e episódios de tensões e conflitos diplomáticos. O presidente Menem constituiu-se no primeiro presidente peronista a visitar os EUA, evento ocorrido em setembro de 1989. Em dezembro de 1990, o presidente George Bush chegava a Buenos Aires, constituindo-se no primeiro presidente norte-americano a visitar a Argentina desde a viagem de Dwight Eisenhower, em 1960. Em novembro de 1991, Menem retorna

---

[66] Mesmo os analistas mais críticos da política externa do governo Menem, como por exemplo Carlos Pérez Llana, certamente um dos mais conceituados e preparados estudiosos do assunto, reconhecem a existência de rupturas importantes com a prática e o ideário da diplomacia argentina nas décadas anteriores, senão ao longo de todo o século. Evidentemente há debates sobre os pressupostos que informaram essas mudanças. Para Llana, "*El cambio de la agenda externa operado por la administración Menem estuvo directamente asociado a lo ocurrido en la esfera económica*", já que durante a gestão Cavallo à frente da Chancelaria, apesar de algumas mudanças,como por exemplo a respeito da retomada das relações com o Reino Unido, "*no se había definido una alienación estritcta con los presupuestos del Consenso de Washington. Por el contrário, cuando el presidente Menem apeló a la llamada alianza estratégica con el grupo Bunge y Born, seguranmente lo hizo pensanso en un alizanza con sectores económicos nacionales, sin advertir que ese holding se había desterrializado y que además no representaba a los poderes económicos emergentes en un contexto de globalización. Solo cuando el gobierno de Menem lanzó la convertibilidad y se puso en sintonía con el paradigma ortodoxo, la diplomacia acompañó las medidas económicas y alli comenzó un nuevo ciclo en la política exterior argentina*"(Llana, Carlos Pérez. *El regreso de la história*: la política internacional durante la posguerra fria, 1989-1997. Buenos Aires: Editorial Sudamericana/ Universidade de San Andrés, 1998, p. 269-70).

Por outro lado, e desde um ponto de vista estritamente metodológico, caberia precisar que as noções de mudança e de ruptura poderiam ser excessivas se aplicadas ao caso argentino, sem as devidas qualificações, pois, como se verá, há muitas continuidades e muitos câmbios poderiam ser melhor compreendidos como ajustes ou inflexões, ainda que importantes, de tendências pré-existentes, como a relativa à integração econômica com o Brasil, ou como atitudes inovadoras, vestidas porém daquilo que Llana chama de "*lógica de la sobreactuación fundacional ('nadie hizo tanto como nosotros')*"(*op. cit.*, p. 274).

a Washington e outra vez em junho de 1993, na qualidade de primeiro mandatário latino-americano a ser recebido pelo novo presidente Clinton.

A Argentina retirou-se, em 1991, do Movimento dos Países Não-Alinhados; começou a desmantelar, no mesmo ano, o Projeto Condor II, de fabricação de mísseis de alcance médio, paralelamente à substituição da Comisión Nacional de Investigaciones Espaciales (CNIE), de natureza militar, pela "Comisión Nacional de Actividades Espaciales" (Conae), de natureza civil. Em setembro de 1990, o governo argentino anunciava o envio de uma força naval e tropas ao Golfo Pérsico para participar do bloqueio contra o Iraque. Ao mesmo tempo, teve início um maior envolvimento argentino com as Operações de Manutenção da Paz, das Nações Unidas. Entre as medidas tendentes a demonstrar confiabilidade e disposição de alinhamento com os EUA em matéria de segurança internacional, adotou posição ativa na questão da não-proliferação: firmou, também em 1991, o Compromiso de Mendoza, junto com Brasil e Chile, que proíbe a posse, tranferência e utilização de armas químicas e bacteriológicas, e ratificou, em novembro de 1993, o Tratado de Tlatelolco, que estabelece a proscrição total de armas nucleares na América Latina; em dezembro de 1994, o Congresso argentino ratificava a adesão ao Tratado de Não-Proliferação Nuclear. Ainda em julho de 1991, a Argentina estabelecia com o Brasil a Agência Bilateral de Contabilidade e Controle de Material Nuclear (Abacc) e em seguida, em dezembro do mesmo ano, firmava em Viena o chamado Acordo Quadripartite, sobre salvaguardas abrangentes, entre os dois países, a Abacc e a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), com o objetivo de tornar absolutamente transparente seu programa nuclear. Outros sinais positivos nessa área são o ingresso da Argentina, em 1993, ao Regime de Controle sobre Tecnologia de Mísseis (MTCR) e sua aproximação, no mesmo ano, do Comitê de Coordenação para o Controle Multilateral de Exportações (Cocom).

O esforço de aproximação com os EUA se projetou também no plano regional latino-americano: Menem, desde o começo de seu mandato,

foi mais receptivo com respeito à política norte-americana com relação a Cuba, pronunciando-se a favor de uma mudança política significativa naquele país antes de endossar a sua reintegração aos foros regionais e hemisféricos. A Argentina tampouco criticou explicitamente os EUA pela aplicação do embargo econômico, abstendo-se nas resoluções da Assembléia Geral das Nações Unidas que, desde 1992, o condenam. É verdade que, pressionada pelos seus pares do Grupo do Rio para não quebrar o consenso, a Argentina subscreveu a Declaração sobre Cuba emanada da VIII Cimeira do Grupo, em setembro de 1994, onde se exprime a necessidade de levantar-se o embargo. As posições argentinas têm sido igualmente próximas às norte-americanas, ao favorecer, na Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas, a proposta dos EUA de investigar supostas violações de direitos humanos em Cuba.

A Argentina, ademais, apoiou integralmente a posição norte-americana favorável à intervenção armada no Haiti, e participou de força internacional auspiciada pela ONU, encarregada de garantir o cumprimento do embargo de petróleo e de armas estabelecido pelo Conselho de Segurança em 1993 e, posteriormente, participou das forças da ONU que substituíram as forças de intervenção lideradas pelos EUA, já em 1995. O êxito da operação armada para restabelecer o presidente Aristides no poder terá evitado maiores controvérsias entre os países latino-americanos, mas a VIII Cimeira do Grupo do Rio se havia oposto à intervenção armada naquele país.[67]

Está claro que a vontade de coincidência com os padrões de conduta defendidos pelos EUA no quadro das relações internacionais se encontrou bem mais limitada no que se refere à dimensão econômica, de que constitui exemplo importante o conflito, ainda hoje não de todo resolvido, sobre a aplicação dos direitos de propriedade intelectual, em especial sobre

[67] Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (Irela). *Argentina en los 90:* avances y perspectivas durante el gobierno de Menem. Dossiê nº 54, junho de 1995, p. 33.

patentes, como se verá mais adiante. Com efeito, a aproximação aqui ocorrida com os EUA decorreu mais bem do êxito alcançado internamente pela estratégia argentina de abertura e liberalização econômico-comercial e de estabilização financeira, fato que não impediu, pelo menos de início, expectativas frustradas com o crescimento lento dos investimentos provenientes daquele país, ou a existência crônica de dificuldades nas relações em áreas tais como a de políticas de subsídios agrícolas nos EUA (que causaram a diminuição dos preços de grãos e a perda de mercados tradicionais da Argentina).[68]

Igualmente com respeito ao Reino Unido, o governo Menem, desde o início, procurou formas de romper o **impasse** em que se encontrava o conflito sobre as Malvinas: o restabelecimento das relações diplomáticas, e o levantamento da zona de exclusão militar em torno das ilhas em 15 de fevereiro de 1990, foram precedidos, em 19 de outubro de 1989, dos entendimentos, também negociados em Madri, pelos quais se congelava o tema da soberania mediante a figura do "guarda-chuva" e se renunciava mutuamente ao uso da força.

A normalização das relações com o Reino Unido permitiu à Argentina, em seguida, em abril de 1990, em Luxemburgo, firmar um primeiro acordo-quadro de cooperação comercial e econômica com a Comunidade Européia, abrindo-se o caminho para futuros acordos setoriais, empreendimentos conjuntos, normatização industrial e até mesmo o endosso da chamada cláusula democrática.[69] Em novembro de 1991, estabelecia-se uma Representação Permanente da Comunidade Européia em Buenos Aires, decisão que estava vinculada não-somente com o reconhecimento europeu a respeito da estabilidade institucional e econômica

[68] Busso, Annabella. Menem y Estados Unidos: un nuevo rumbo en la politica exterior argentina. Centro de Estudios en Relaciones Rosario – Cerir (org.). *La politica exterior del gobierno de Menem*: seguimiento y reflexiones al promediar su mandato. Internacionales de, 1994, p. 68.

[69] Romero, Pedro. Argentina ante el año de Europa. Cerir, *op. cit.*, p. 174.

argentina, mas sobretudo com as novas oportunidades de investimento decorrentes da reforma de Estado e do programa de privatizações de importantes empresas antes integrantes do patrimônio fiscal.[70]

No âmbito regional, as novas linhas de política externa da Argentina, em termos de integração, criação de um clima de confiança mútua, e abertura econômico-comercial haviam em boa medida sido facilitadas pela coerência e relevância da política externa, na área, do governo Alfonsín. Aqui, a percepção de continuidade permitiu o aprofundamento e ampliação de compromissos e eventualmente sua elevação a novos patamares, com a celebração, em março de 1991, do Tratado de Assunção e a criação do Mercosul.

O Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, firmado pela Argentina e o Brasil, em 29 de novembro de 1988, culminou, por assim dizer, ainda na gestão Alfonsín, todo um processo de aproximação. Marcado fundamentalmente pela Declaração de Iguaçu Alfonsín-Sarney, de novembro de 1985, o exercício de reaproximação foi desenvolvido ao longo da década, e mais precisamente a partir de 1979, com a assinatura do Tratado Tripartite Argentina-Brasil-Paraguai, sobre aproveitamento de recursos hídricos, com a compatibilização das quotas de Corpus e Itaipu e, em maio de 1980, do primeiro entendimento bilateral na área nuclear, o Acordo entre o Brasil e a Argentina para o Desenvolvimento e Aplicação dos Usos Pacíficos da Energia Nuclear.

A inflexão foi evidentemente maior no que se refere às relações com o Chile, ainda muito sensíveis a um passado recente de desconfianças e rivalidades. Os 24 litígios fronteiriços[71] constituíram, neste contexto, fontes de dificuldades adicionais não desprezíveis, como a impossibilidade

---

[70] *Idem, ibidem*, p. 177.

[71] *Vide* Declaración Presidencial sobre Limites entre la República Argentina y la República de Chile, de 2 de agosto de 1991. *Las relaciones argentino-chilenas:* política económica, exterior y de defensa. Buenos Aires: CARI/Fundación Konrad Adenauer, 1995, p. 239-43.

de desenvolver projetos articulados de mineração nos Andes, ademais de haver deixado os dois países sob o impacto de terem chegado, em 1978, à beira de um conflito armado.

Menem visitou o Chile em agosto de 1990, e o presidente Patricio Aylwin visitou Buenos Aires em agosto de 1991, ocasiões em que se firmaram importantes acordos sobre integração física, econômica e energética e em que se deu início ao processo, longo, de pacientes negociações com vistas à solução completa das questões de limites, objetivo finalmente alcançado em 1999, com a assinatura do tratado de limites na região dos chamados "gelos continentais". No período, a Argentina virtualmente transformou suas relações com o Chile, que haviam sido estabilizadas por Alfonsín, em 1984, com a aceitação da delimitação na zona do Canal de Beagle e o compromisso de *abstenerse de recurrir directa o indirectamente a toda amenaza o uso de la fuerza*, conforme acordado pelo Tratado de Paz e Amizade então celebrado. A Argentina constituiu-se em alvo importante de investimentos externos chilenos (sobretudo na área de serviços), acordou e aplicou medidas de confiança mútua na área de segurança e defesa, conseguiu, do Chile, ao longo de 1999, apoio determinante para a condução da política argentina com respeito às Malvinas, com a suspensão oportuna dos voos chilenos para as ilhas. Obteve, junto com os demais parceiros do Mercosul, a associação do Chile ao processo de integração econômica regional, acordou, por fim, o importante tratado sobre mineração nos Andes, cujo alto impacto na economia argentina ainda não foi devidamente avaliado, e avançou de forma extraordinária nos entendimentos para integração e abertura dos passos fronteiriços para o trânsito de bens e pessoas, além de desenvolver significativas obras e projetos de integração física.

Não resta dúvida, entretanto, de que a principal novidade dentro da política externa de toda a gestão Menem, à parte a proposta de alinhamento com os EUA, foi o compromisso consistente e crescente que dedicou à conformação do processo de integração econômico-comercial

com o Brasil e os outros países vizinhos. Menem endossou os entendimentos prévios entre Sarney e Alfonsín inicialmente formalizados no Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE), acordado em 1986, e posteriormente consolidados no Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, de 1988. Junto com o presidente Fernando Collor, deu-lhes forma jurídica acabada junto à Aladi mediante a subscrição do Acordo de Alcance Parcial de Complementação Econômica nº 14, nos termos do Tratado de Montevidéu de 1980. Pela Ata de Buenos Aires de 6 de julho de 1990, os dois presidentes decidem estabelecer um Mercado Comum, que deveria estar conformado em 31 de dezembro de 1994. Em setembro de 1990, tendo Paraguai e Uruguai manifestado o desejo de incorporarem-se ao processo, os dois países foram convidados às reuniões do Grupo Mercado Comum, órgão executivo do Tratado de Integração Brasil-Argentina. Finalmente, em 26 de março de 1991, celebra-se, em Assunção, o Tratado para a Constituição de um Mercado Comum, entre as quatro repúblicas, a ser chamado de Mercado Comum do Sul (Mercosul). É preciso ter em conta que houve uma evolução na própria natureza dos entendimentos relativos à idéia integradora. Sarney e Alfonsín começaram com uma abertura negociadora tendo em vista, dadas as restrições enfrentadas em comum pelos dois países externamente, a necessidade de coordenação e cooperação em setores-chaves, como transportes, comunicações, energia e ciência e tecnologia.[72] Com efeito, toda a filosofia do PICE repousava numa dinâmica de abertura gradual e setorial, iniciando-se por aqueles onde menos existiam pressões de competitividade entre os dois países, por exemplo, bens de capital.

> *El objetivo central del PICE fue la cooperación en distintos sectores de la economía, tales como energía, tecnología nuclear, transporte, bienes de capital,*

[72] Llana, Carlos Pérez. *El regreso de la história*: la política internacional durante la posguerra fría, 1989-1997. Buenos Aires: Ed.Sudamericana/Universidad de San Andrés, 1998, p. 277.

> *biotecnología, siderurgia, trigo y finanzas. Teniendo como fin una integración equilibrada y una distribución eficiente de los recursos, se pretendía inducir a una cooperación intrasectorial, por medio de acuerdos comerciales e industriales de complementación.*[73]

Como lembra Monica Hirst,

> *no cabe duda de que el tránsito del PICE al Mercosur en los años 1989-1991, que coincide con los cambios de gobierno en la Argentina, Brasil y Uruguay corresponde a un virage importante en cuanto a la estrategia integracionista adoptada. Este virage estuvo vinculado con nuevas premisas de política económica, comprometidas en mayor o menor grado con proyectos neoliberales. Contrariamente a las expectativas iniciales, la voluntad integracionista se mantuvo y se vio fortalecida entre los países del Mercosur.*[74]

Resulta notável a velocidade com que a proposta de integração foi processada, logo no início, pelos governos de Menem, na Argentina, e de Collor, no Brasil. Na perspectiva argentina e da concepção de política externa do governo Menem, a assunção de um compromisso nesse sentido (e sua ampliação a Paraguai e Uruguai como imperativo político, mais do

---

[73] Di Chiaro, Paola I. e Bonfili, Christian. *Política exterior argentina*: la integración en la agenda de los ´90. Buenos Aires: Centro de Estudios Socioeconómicos y Políticos para América Latina (Cespal)/Fundación Conrad Adenauer, 1997, p. 117. Os autores acrescentam que "*los protocolos que más repercutieran en nivel de intercambio bilateral fueran los de bienes de capital, trigo, expansión de comércio y alimentos industrializados. El primero y más importante de ellos estableció la eliminación progresiva del arancel sobre una série de productos - que incluía el 50,2% del total de bienes de ambos países. Sin Embargo, algunos acuerdos no generaran los resultados esperados, como ser los de empresas binacionales, fondo de inversiones, complementación energética, estudios económicos, cooperación aeronáutica, siderurgia y moneda común*". (p. 117).

[74] Hirst, Monica. *Democracia, seguridad e integración:* América Latina en un mundo en transición. Buenos Aires: Flacso/Grupo Ed. Norma, 1996.

que econômico) é uma expressão lógica da nova atitude existente, tal como assinalada pelo chanceler Di Tella, de identificar como de interesse para a Argentina o desenvolvimento de um espaço econômico regional, capaz de promover uma inserção mais competitiva de sua economia no mundo.[75] Em contraste com o caráter predominantemente político da aproximação Alfonsín-Sarney, a ênfase agora passaria a ser mais na sua dimensão econômica. No mesmo texto, em que o chanceler situa a política então adotada dentro de uma "*etapa fundacional*", forjada a partir de perfis "*adecuados, realistas, creíbles*", a abertura em direção aos EUA é justificada pela "*inexistencia de barreras estrictas y las exigencias peremptórias de la cooperación internacional*". Di Tella escolhe "*tres palabras para definir esta política exterior que estamos llevando adelante (...) pragmatismo, integración y abertura*".

Conforme assinala Jorge Castro,

> *la política exterior argentina a partir de 1989 fue concebida como parte del drástico proceso de reformas económicas impuesto por os acontecimientos a partir de la autodestrucción del Estado provocada pela hiperinflación.(...) Lo esencial de esta política exterior es la relación con los Estados Unidos.(...) La política exterior desarrollada apartir de 1989 se fundó en un diagnóstico definido por una situación internacional que, hasta ahora, en lo esencial no se ha modificado. Partía de una evidencia del total triunfo del paradigma democracia pluralista-*

[75] Di Tella. La politica exterior argentina en los unbrales del siglo XXI. Dissertação, CARI, 18 de abril de 1991. Na ocasião, o chanceler critica o voluntarismo de políticas externas anteriores e fala da necessidade de colocar a atual política externa a serviço da política geral do país, com o objetivo de lograr o bem-estar do povo argentino. Enumera as medidas que, "*en estos ultimos veinte meses han sido innovadoras y hasta revolucionarias en lo que hace a un cambio de actitud y mentalidad*", reconhece que "*la integración regional es el unico camino para enfrentar los desafios del mundo actual*" , e propõe o Mercosul como "*un espacio económico regional, una inserción más competitiva ... con el mundo*".

economía de mercado, sumado a la completa supremacía estratégico-militar de Estados Unidos.[76]

Muitos insistem em ver o novo esquema argentino de uma forma quase que binária e sob muitos aspectos admissivelmente realista, interpretando-o como expressão de uma clara opção política pelos EUA e de uma conveniente opção de mercado pela região. Fraga, por exemplo, afirmava, em dezembro de 1998, que "*durante la década del noventa, la política exterior argentina ha tenido dos ejes: la alianza económico-comercial con Brasil y la alianza estratégica con los Estados Unidos*", para admitir, logo em seguida, que a ampliação da ação comum entre Brasil e Argentina, propiciada pelo Mercosul (acordos comerciais com o Chile e Bolívia, acordo com a União Européia, entre outros), "*iniciada desde el campo económico y comercial, se proyecta hacia el plan político*".[77] Da mesma forma e à mesma época, Seixas Corrêa, atual secretário-geral das Relações Exteriores e então embaixador em Buenos Aires, afirmava, referindo-se aos argentinos, que:

> para eles, o acesso ao mercado brasileiro é o objetivo primeiro da integração", [e que] para o Brasil, o objetivo da integração tem mais a ver, de um ponto de vista econômico, com sua capacidade de influenciar no desenho do quadro regulatório que baliza a atuação dos agentes econômicos na região e assim, por um lado, abrir novas perspectivas de negócios para as empresas brasileiras e, por outro, adquirir maior poder de barganha na definição, nos foros multilaterais, das regras que definem a vida política e econômica mundial. [Para o Brasil], a integração deixa de ser vista assim como iniciativa

[76] Castro, Jorge. La Argentina, Estados Unidos y Brasil: el triángulo de la década del 90. *Política exterior argentina*: 1989-1999: história de un éxito. Buenos Aires: CARI/Grupo Editor Latinoamericano, 1998, p. 89-90.

[77] Fraga, Rosendo. Los ejes de la política exterior argentina. *Carta Internacional*, ano VI, nº 61, dezembro de 1998.

puramente comercial. De resto, talvez ela nem fizesse sentido para nós se o enfoque fosse exclusivamente de comércio.[78]

Mais adiante, voltaremos a referir-nos a essa percepção, que chamaria de "binária", ou bifronte, como preferem alguns, do esquema argentino de política exterior na década de 1990, e sua diferenciação acerca das visões do Brasil e da Argentina sobre o processo de integração. De momento, porém, importaria considerar que o esquema de política externa adotado pela Argentina, mesmo se confrontado, num reducionismo inevitavelmente simplista, com essa visão "binária", apresenta contornos conceituais abrangentes e significativa sustentação histórica.

Do ponto de vista conceitual, valeria antecipar, por exemplo, as categorias propostas por Escudé, de "relações micro", onde se situam os verdadeiros interesses econômicos do Estado periférico, e que podem dar-se com uma "multitude" de atores individuais, públicos ou privados, independentemente de seu grau de desenvolvimento, e de "relações macro", voltadas mais bem para os interesses político-estratégicos do país mais fraco em vincular-se à potência dominante.[79] A ênfase nos temas econômicos dada pela nova política externa, ademais, não se coadunaria com a prioridade que uma política externa realista, no sentido próprio, teria que atribuir à chamada "alta política" (questões estratégico-militares vinculadas à segurança), em detrimento da "baixa política" (questões econômicas).[80] Com efeito, a política de reincorporar a Argentina ao Primeiro Mundo mediante a reinserção da economia do país na economia mundial significa mais bem uma atitude pragmática de busca de

[78] Seixas Corrêa, Luiz Felipe. Interesse nacional e relações Brasil-Argentina. *Carta Internacional*. ano VI, nº 61, dezembro de 1998.

[79] Busso, Anabella e Bologna, Alfredo Bruno. La política exterior argentina a partir del gobierno de Menem: una presentación. Cerir, *op. cit.*, p. 22.

[80] *Idem, ibidem*, p. 24.

oportunidades econômicas com todos os parceiros importantes, e não apenas na região circunvizinha. Por certo, haverá o desenvolvimento de uma "relação especial" com os EUA, com a expectativa de que a mesma se desdobre nos planos econômico e político, da mesma forma que se dará a aproximação - política e econômica - com os outros países mais avançados e com os países de economia "emergente", de rápido crescimento. Como sugere Guilhon Albuquerque, dentro da visão argentina de ordem mundial globalizada e razoavelmente benigna, e de seus objetivos a serem alcançados por meio da política externa, encontra-se um cenário onde se distinguem tanto a "convergência derivada da interdependência entre os países da OCDE" como, "com relação aos "mercados emergentes", simultaneamente sua convergência com os países "avançados", e sua fragmentação e competição entre si".[81]

Nas dimensões sub-regional e hemisférica, ocorrerá a mesma expectativa de aproveitamento de oportunidades não só na área econômica (que, sem dúvida, e como no âmbito mais global, constitui o motor primeiro dessa política), mas também na área política. Tal se afigurará ainda mais verdadeiro na dimensão da região circunvizinha, onde o projeto de integração econômico-comercial do Mercosul se fará acompanhar cada vez mais de um interesse argentino na cooperação política, com iniciativas importantes na área de segurança e defesa, impulsando inclusive a criação de uma "zona de paz" no Cone Sul, bem como a cooperação militar.[82] A concertação política no contexto sul-americano, demonstrada pelo apoio argentino, como país garante, ao processo de paz no caso Equador-Peru, e aos trabalhos do G-Rio, no contexto latino-americano, são outras instâncias que aconselham qualificar o comportamento "bifrontal" da Argentina, sem entretanto negar o seu poder explicativo. Também é certo que Menem

[81] Guilhon Albuquerque, José Augusto. A nova geometria do poder mundial nas visões argentina e brasileira. Mimeo, Seminário IPRI Brasil-Argentina, Rio de Janeiro, junho de 1999, p. 16.

[82] De la Balze, Felipe A. M., La política exterior de "reincorporación al primer mundo". *Poltica exterior argentina 1989-1999*: história de un êxito. *Op. cit.*, p. 119.

não concentrou nos mecanismos de concertação regional o mesmo nível de expectativas que o governo radical.

Da mesma forma, Paradiso acena para certas correlações de natureza histórica ou com fatores de política interna, que poderiam ajudar a compreender melhor a política externa do governo Menem, com sua denominada "volta copernicana", e nela, o papel das relações com o Brasil e do projeto de integração, onde estão presentes as dimensões de equilíbrio ("a ponderação da instância global elimina realmente as considerações de equilíbrio ou primazia regional, ou apenas os mantém em estado latente?") e distintas percepções sobre a relação mútua ("sua condição de países líderes dentro do espaço sul-americano colocou-os, ao longo de sua história, na posição de interlocutores privilegiados e fez que uma das constantes de suas respectivas políticas exteriores fosse a alta ponderação da relação mútua").[83]

Independentemente de como o interpretemos, o fato é que o esquema adotado pela política externa na gestão Menem tomou seus parceiros, regionais e extra-regionais, de surpresa, e permitiu à Argentina, pelo caráter orgânico da proposta em seu conjunto, usufruir vantagens qualitativas, e mesmo quantitativas, até hoje, cabendo-lhe, mais do que a seus parceiros imediatos, o privilégio de tomar as iniciativas e de colher os benefícios daí decorrentes.[84] É por demais ilustrativo o contraste tornado evidente, a este respeito, por Guilhon Albuquerque, quando, referindo-se às características e práticas da política externa brasileira na década de

[83] Paradiso, José. Brasil-Argentina: as complexas vias de convergência. Mimeo, Seminário IPRI Brasil-Argentina, Rio de Janeiro, 1999, p. 16.

[84] A pesar de ser normalmente pouco comum a aferição de vantagens quantitativas em matéria de política externa, as mesmas foram evidentes ao longo da fase de eliminação tarifária do Mercosul, com o aumento quase exponencial do comércio intrazona e, nele, das exportações argentinas no período 1991-1998. Por outro lado, a Argentina, de 1991 para cá, pôde confortavelmente abrir espaços econômicos e políticos regionais, pela sua capacidade de gerar fatos e tomar iniciativas, deixando aos parceiros, como o Brasil, o ônus da reação, normalmente marcada pelo protesto, seguido do endosso: assim, por exemplo, com a idéia argentina da moeda comum, ou, na área política, do mecanismo de concertação em matéria de defesa e segurança.

1990, assinala a permanência do seu caráter defensivo e reativo, que agora se manifesta com toda a força justamente em temas comerciais (que vêm ocupando, mais do que em qualquer outra época, como sublinha) "papel central em nossa política externa" O autor lembra que a flexibilidade e a assertividade que, excepcionalmente, havíamos conseguido adotar, no início da década, acerca dos temas "transnacionais" (meio ambiente, direitos humanos) não se transferiram para o âmbito internacional do comércio ("onde permaneceu a tática defensiva e a atitude reativa que caracterizou os anos 80 de nossa política externa"). Daí que:

> nossa política externa tem-se definido sistematicamente por oposição às supostas expectativas de seus principais interlocutores; [sendo o] "caso, também, do Mercosul, onde o Brasil tem resistido sistematicamente - não discuto se com ou sem razão - a todas as propostas argentinas de agregar temas que ultrapassem a mera supressão de barreiras comerciais e a proteção tarifária externa do mercado da região.[85]

Se este, de fato, tem sido o perfil, cada vez mais nítido e incisivo, da postura governamental brasileira no Mercosul, como é evidente a qualquer análise do processo negociador sobretudo na segunda metade da década de 1990, como conciliá-lo com a visão "bifronte", segundo a qual o Brasil veria o Mercosul como um projeto estratégico, mas resiste a seu aprofundamento, e a Argentina o interpreta apenas pelo interesse comercial, mas nele assume a liderança de propostas amplas, de cunho não só comercial, mas também econômico e político?

Por outro lado, não parece desmerecer os êxitos obtidos o fato de que Menem, pela sua origem e pelas circunstâncias de descrédito argentino, interna e externamente, no momento em que assume o governo, e desde então, possa ter associado ao protagonismo que deu à política externa estratégias de *marketing*, para reforçar a nova face de uma Argentina

[85] Guilhon Albuquerque, *op. cit.*, p. 26.

estável, aberta e confiável. Mais do que isso, impõe-se ter em conta que Menem se defrontava, ao assumir, com uma das mais graves crises econômicas da história argentina e, no que se refere ao alinhamento com os EUA, se tornava imprescindível romper com a tradicional postura de distanciamento, quando não de confronto, quando nada para obter apoio nas negociações junto aos organismos financeiros internacionais.

Está claro que toda a movimentação no início da década de 1990, no plano da política exterior da Argentina, somente pôde ocorrer em função das intensas transformações por que passou o país internamente, desde a saída de Alfonsín. Podem-se citar a adoção do neoliberalismo na esfera econômica, o início das reformas de Estado com o programa amplo de privatizações e, em seguida, a busca da estabilidade financeira e monetária através do programa de conversibilidade. Ademais, no plano político, mencionam-se a redução, e eventual neutralização da força política do sindicalismo, a consolidação das intituições democráticas e a redução das tensões políticas e sociais, inclusive com o equacionamento da questão das relações cívico-militares.

Menem, desde o princípio de sua gestão, procurou soluções para essa questão, concretadas na proposta, em 17 de outubro de 1989, de outorgar indulto a todos os condenados e acusados, tanto por violações a direitos humanos como por levantamentos golpistas, em troca de um compromisso de obediência e de subordinação militar ao poder civil. Tanto esse indulto, como um segundo, de 29 de dezembro de 1990, que deu liberdade aos ex-membros das Juntas Militares, serviram para debilitar a resistência dos militares perante o governo, herdadas do tratamento que haviam recebido no governo Alfonsín, em que pese a promulgação, ainda naquele governo, das chamadas Leis do Ponto Final (que estabeleceu um limite para denunciar casos de violações de direitos humanos), e de Obediência Devida, mediante a qual foram liberados de responsabilidades, por tais violações, cerca de 3.000 militares de hierarquia inferior nas Forças Armadas.

Com tais medidas, Menem ficou em condições de delinear um novo papel para as Forças Armadas. Suprimiu o serviço militar obrigatório, dando preferência à profissionalização, e enfatizou as funções externas, com a participação de tropas argentinas nas operações conjuntas no Golfo Pérsico, no Oriente Próximo, na Haiti e nos Bálcãs.[86] Trata-se de medidas que seguramente serviram a seu propósito de projetar uma concepção mais moderna de, e para as Forças Armadas, indiretamente favorecendo uma imagem mais confiável do país. Sobre este último aspecto, aliás, vale desde já a referência à disposição argentina, ao longo da década, de intensificar a cooperação entre as forças militares dos países vizinhos. Tal esforço tem produzido resultados positivos, graças à receptividade existente por parte das demais forças armadas e aos incentivos político-diplomáticos que têm sido dedicados, por exemplo, aos exercícios conjuntos, hoje em fase bastante avançada com o Brasil. Com o Chile, dados os antecedentes difíceis em épocas ainda recentes, constitui êxito diplomático notável a decisão, tomada em nível presidencial, em 1998, de proceder a tais tipos de exercício. Todos esses elementos refletem uma postura de natureza estratégica, na região do Cone Sul, de criar um clima de distensão e de confiança mútua coerente com o processo de integração, e que na verdade constitui a sua outra face.

O contexto conceitual

Tais mudanças não se dão no vácuo. Ao contrário, seu início coincidiu, em termos de datas, com fenômenos transcendentes no cenário internacional, como a queda do Muro de Berlim e o final da Guerra Fria. Evidenciou-se na época a prevalência do chamado consenso de Washington como paradigma para as novas formas de desenvolvimento econômico, com base no encolhimento do papel do Estado, na abertura econômica, no saneamento anti-inflacionário e na liberalização comercial. Coincidiu com

[86] Irela, *op. cit.*, p. 9.

a consolidação de valores supostamente transnacionais, ou universalizantes, como direitos humanos e meio ambiente, e a correspondente fixação de novos parâmetros na área de segurança e defesa, com o desaparecimento do mundo bipolarizado e a progressiva atenção ao que viria a denominar-se de "novas ameaças" (terrorismo, tráfico de drogas). Esse momento ficou marcado também, e de forma geral, pelo início do predomínio ideologizante do processo da "globalização", definido por Rubens Ricupero como "a distribuição por localizações geográficas diferentes dos elos da cadeia de produção de manufaturas, [que] vem conduzindo à uniformização das normas (propriedade intelectual, investimentos, competição) na chamada convergência sistêmica".[87]

Ao falar da "profunda transformação que revoluciona as grandes estruturas do sistema internacional", Ricupero assinala que a desintegração da URSS e do Pacto de Varsóvia, a morte do socialismo real na Europa implodem o bipolarismo e asseguram a absorção pelo sistema de Bretton Woods do modelo alternativo das economia dos Leste". E acrescenta: "nem por isso é nítida ou imediata a emergência de uma ordem multipolar, inibida pelas limitações político-militares da Alemanha ou do Japão e pela contínua incapacidade européia de formular uma política externa e de defesa comum". Ricupero nota que o

> *diferencial que beneficia os EUA (em todas as áreas, inclusive o "virtual monopólio no setor de armas estratégicas nucleares e seus vetores") conduzem os americanos não a uma situação de potência única como a da "monarquia universal" dos antigos mas, pelo menos, a uma posição singular", [já que seriam os] únicos capazes de jogar com desenvoltura em todos os tabuleiros, militares, comerciais, etc.*[88]

---

[87] Ricupero, Rubens. O Brasil, a América Latina e os EUA desde 1930: 60 anos de uma relação triangular. Mimeo, Washington, D. C., 30 de março de 1993, p. 27.

[88] *Idem, ibidem*, p. 26.

Trata-se de uma nova configuração internacional que, na América Latina, implicou a reestruturação econômica, onde as teses do Consenso de Washington substituíram na teoria e na prática as teses da Cepal e da Unctad, gerando a denominada "revolução silenciosa", na qual se inserem, primeiro, a decisão mexicana de associar-se aos EUA e Canadá, no North American Free Trade Asociation, ou Nafta; e, segundo, a proposta do presidente Bush de estender a idéia de uma área de livre comércio a todo o continente, por meio da Iniciativa para as Américas, que despertou vivo interesse entre caribenhos e diversos países latino-americanos, colocando-se o Chile como primeiro postulante.[89]

É neste contexto que Ricupero se refere ao fato de que "nada se compara entre nós à verdadeira revolução que recentemente reorientou a política externa argentina numa direção que não deixa de apresentar perturbadora semelhança com o formato e as intenções do paradigma brasileiro do passado". E acrescenta:

> *à luz desse terremoto diplomático seria curioso reler o ensaio dos anos 70 sobre as relações argentino-brasileiras no qual Oscar Camilión contrastava a linha tradicional argentina, mais voltada para a Europa e a América Latina e crítica da hegemonia americana com a diplomacia de um Brasil percebido como em busca da posição de "país-chave" alinhado com os EUA, em troca do apoio de Washington ao seu desenvolvimento econômico. Quase se tem a tentação de inverter os nomes dos países para ver se a descrição ainda encaixa... .*[90]

---

[89] *Idem, ibidem*, p. 28.

[90] *Idem, ibidem*, p. 29. Ricupero se refere ao texto de Camilión. Relaciones argentino-brasileñas. *Estratégia 21*, março-abril de 1973. Ao falar da Nafta, assinala que "tudo isso dá a impressão de eco longínquo da 'união aduaneira' sugerida pelo secretário de Estado James Blaine, nos albores do pan-americanismo em 1889, e então descartada como quimérica pelo delegado argentino Roque Saens Peña.

A respeito dessas alternâncias, Paradiso propõe conexão interessante entre "as modalidades dos respectivos processos de desenvolvimento, do Brasil e da Argentina, e o estabelecimento de relações especiais ou a adscrição às esferas de influência de grandes potências". A seu ver, tendo passado por etapas similares em sua história econômica, os dois países não tiveram crescimentos sincrônicos. Isso fez com que a cada etapa de prosperidade se fortalecesse a posição relativa de um ou outro, ativando-se os receios de desequilíbrio regional. Seu argumento é no sentido de que:

> "as *relações especiais", vinculadas ao perfil dos principais mercados, alimentavam esses mecanismos, seja porque se empregavam como instrumento para melhorar a posição relativa, seja porque os transformavam em veículos de antagonismos entre as potências que se colocavam no extremo hierárquico das mesmas.*

Assim o Brasil, durante boa parte da primeira metade do século, diante dos êxitos econômicos da Argentina, recorreu à aproximação com os EUA. A partir dos anos 1930, os dois países, tendo que enfrentar os efeitos da crise mundial, que pôs em evidência as limitações e vulnerabilidades dos respectivos modelos agroexportadores", experimentaram um período de cooperação (manifestada por exemplo nos diversos acordos de comércio e navegação, de 1933, 1935, 1940 e 1941, e na assinatura do protocolo para a construção da ponte internacional sobre o Rio Uruguai). Paradiso lembra que o Tratado de 1941 mencionava em seus consideranda o propósito de chegar a uma união alfandegária, numa tendência integradora objetada por considerações da geopolítica brasileira de então. Durante a Segunda Guerra Mundial, seriam os dirigentes portenhos a não dissimular o receio do impacto, sobre o equilíbrio regional, da eventual capitalização que o Brasil faria de sua participação no conflito. Nos anos 50 e começos de 60, as coincidências em torno da ênfase na demanda de desenvolvimento desembocaram no Acordo de Uruguaiana, enquanto, em seguida, os êxitos

do "milagre brasileiro" deslocaram outra vez as preocupações pela quebra do equilíbrio do poder do lado de Buenos Aires. De novo, o cenário mudou a partir de 1985, tendo em vista que,

> *agora, as transformações da economia mundial e a emergência de um novo paradigma tecnológico produtivo apressaram o passo das reformas estruturais e reformulações de suas estratégias de desenvolvimento que, de certo modo, privilegiam os elementos que os impulsionam a "sustentarem-se mutuamente".*[91]

O ano de 1989, sem dúvida, foi, do ponto de vista das relações internacionais, um ponto de inflexão fundamental, a partir do qual se está gestando uma nova realidade para as interações entre as diversas sociedades. Longe de ser bem compreendida, essa realidade, especialmente se vista com a perspectiva da virada do século, tem dado evidentemente margem a novas teorias que buscam um melhor entendimento dos fenômenos que vêm ocorrendo internacionalmente. Convém, assim, uma breve referência a essas teorias, antes de passarmos propriamente ao exame de como interpretar o quadro argentino e apresentarmos uma visão crítica de sua evolução até hoje.

O ponto de partida é a verificação de que há mudanças e continuidades no contexto da política mundial e de que também há mudanças e continuidades nas teorias que examinam as relações internacionais. Do ponto de vista da necessidade de revisão teórica, os dados imediatos são o avanço do processo de globalização, a crescente interdependência mundial, a dissipação das fronteiras entre o doméstico e o global, a proliferação de novos atores. Para tratar estas tendências, teorias tradicionais, muitas sob a influência do positivismo, têm dado lugar a teorias constitutivas, voltadas para exame de como os principais atores constroem suas imagens do

[91] Paradiso, José. Brasil-Argentina: as complexas vias da convergência. *Op. cit.*, p. 17-8.

mundo, bem como a teorias destinadas a resolução de problemas e a teorias críticas.[92] Em termos do contexto latino-americano, atenção favorável tem sido dedicada a autores como James Rosenau (1990), com seu "paradigma da política pós-internacional" ou da "turbulência", cuja ênfase é na analise da interação diante de situações desordenadas e interdependentes; ou a Roberto Russell, que, a partir das tendências mencionadas (fim da Guerra Fria, globalização, e crise do Estado-nação), aponta para a conformação de uma nova agenda global de natureza mais bem temática (narcotráfico, meio ambiente, direitos humanos, migrações). Tal agenda surge depois de ter permanecido abafada durante a confrontação Leste-Oeste.[93]

Atenção crítica ou desfavorável tem sido dedicada a outros autores. Francis Fukuyama, com sua tese sobre o "fim da história", Samuel Huntington, com seu "choque de civilizações" e Robert Kaplan, e suas considerações sobre "a anarquia futura" são levados em conta sobretudo por revelarem um conteúdo ideológico de grande influência e penetração não só acadêmica mais no processo de tomada de decisão, inclusive na América Latina[94]. Em seu trabalho de descrição e análise dessas teorias, María Elena Pinto alerta para a necessidade de, na América Latina, desenvolvermos um trabalho crítico a respeito de teorias como as de Fukuyama, Huntington e Kaplan, tendo em vista as implicações negativas que tais visões do mundo podem ter para a região, e paralelamente conformarmos um esforço local, que permita uma visão menos subsidiária das relações internacionais naquilo que nos toca mais de perto.[95]

---

[92] Pinto, María Elena. América Latina ante los retos de la globalización y la regionalización. Desafíos teóricos y empíricos. Petrásh, Vilma e Ramos M., Eira (coords.). *Cambio, contradicción y complejidad en la política internacional del fin de siglo.*Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad Central de Venezuela/Nueva Sociedad, 1998, p. 58.

[93] *Idem, ibidem.*p. 62-4.

[94] *Idem, ibidem.*, p. 79 e 85-6.

[95] *Idem, ibidem.* p. 78.

De um ponto de vista mais concreto, as mudanças ocorridas na política externa da Argentina têm sido interpretadas como um produto da aplicação de teorias tais como a do "realismo periférico", propugnado por Carlos Escudé, ou a do "neo-idealismo periférico", de Roberto Russell. Este último considera que um elemento fundamental na política exterior deve ser a definição do interesse nacional em termos de desenvolvimento econômico e de princípios, inclusive os princípios de direito internacional. Seu modelo prevê a existência de um regime democrático e o abandono de políticas de poder com relação aos países vizinhos. Tudo no sentido de economizar recursos, que devem ser reservados para a utilização de objetivos possíveis. Em outras palavras, deve-se concentrar a atenção e os recursos nos interesses vitais para o país, entre os quais se incluem a defesa de princípios gerais, tidos como fundamentais para proteger a segurança nacional dos países fracos diante das ameaças de Estados poderosos. A defesa de princípios previamente acordados (igualdade jurídica dos Estados, defesa dos direitos humanos, uso da negociação, respeito aos regimens internacionais e ao direito internacional) não se dá em nome de uma moral superior, mas no sentido de destacar um tipo de comportamento estatal que dará prestígio externo.

Russell confere hierarquia maior às questões econômicas, em detrimento das questões estratégicas, e amplia a temática de política exterior, para incluir, por exemplo, as novas dimensões de segurança, e propõe uma visão multilateral, em decorrência de uma agenda complexa, fragmentada, dinâmica, com a participação de atores múltiplos. Propõe o reconhecimento das diferenças naturais tanto entre os países periféricos com os países desenvolvidos, como entre os próprios países periféricos, em função das diferenças de sua posição na estrutura de poder global e nas estruturas de poder por áreas de questões. Destaca, nesse sentido, a importância de eludir confrontações com a potência dominante na região, salvo quando afetem questões vinculadas ao desenvolvimento ou aos

princípios que informam o interesse nacional.[96]

Tem-se por certo que a teoria do "realismo periférico" de Carlos Escudé, desenvolvida ao longo da década de 1980, se constituiu nos fundamentos para a política externa da Argentina a partir da gestão Di Tella na Chancelaria, e cuja ênfase está na adoção de uma atitude realista por parte da Argentina, em função de sua situação como país periférico. Tal realismo implica, para Escudé, na percepção da pouca relevância que os países periféricos têm para os interesses vitais das potências. Assim, como Russell, Escudé propõe que dentro de um modelo essencialmente democrático-contratualista de Nação, há de privilegiar-se a defesa dos interesses individuais. Daí não haver lugar na política externa, para as idéias de "dignidade", "orgulho" e "honra", conceitos que considera válidos para os indivíduos, mas que não são aplicáveis às coletividades.[97] Há que se levar em conta, por outro lado, que as idéias de nacionalismo e soberania estão sendo confrontadas com fenômenos tais como a crescente internalização dos países desenvolvidos, entre os quais as fronteiras tendem a diluir-se. Escudé, como Russell, considera que a política exterior deve ter um perfil o mais baixo possível em todos aqueles aspectos que se contrapõem aos interesses das grandes potências; à diferença do "neo-idealismo" de Russell, entretanto, entende que a política exterior da Argentina, como país periférico, "*debe adaptar sus objetivos políticos a los de la potencia dominante en su región, a menos que dicha adaptación tenga costos materiales tangibles – en cuyo caso se impone la defensa del interés nacional del país periférico.*"[98]. Trata-se do primeiro princípio básico de sua teoria, cujo corolário seria a existência de um

---

[96] Di Chiaro, Paola I. E Bonfili, Christian. *Política exterior argentina*: la integración en la agenda de los '90. Centro de Estudios Socioeconómicos y Políticos para América Latina (Cespal), 1997, p. 43-5.

[97] Escudé, Carlos. *Realismo periférico*: fundamentos par la nueva política exterior argentina. Buenos Aires: Grupo Editorial Planeta, 1992. Escudé chama de "*falacia antropomórfica en el discurso de las relaciones internacionals*" a essa invocação honra nacional. p. 51.

[98] Di Chiaro e Bonfili, *op. cit.*, p. 45.

> *limite a la paciencia y a la buena voluntad de los grandes y poderosos frente a quienes son no solo débiles sino también relativamente irrelevantes para sus intereses vitales. Por consiguiente, aunque la vinculación de questiones* (**issue linkage**) *plantea problemas teóricos complejos y difíciles, es poco prudente malgastar esa paciencia en confrontaciones que no están ligadas directamente al bienestar y a la base de poder de un tal país dependiente*"[99].

Escudé propõe ademais "*que la política exterior debe calibrarse no sólo en términos de un riguroso cálculo de costos y beneficios materiales, sino también en función de los riesgos de costos eventuales*". E, como terceiro princípio, Escudé sugere uma redefinição do conceito de autonomia,

> *"en términos de la capacidad de confrontación de un Estado, y, más precisamente, en términos de los costos relativos de la confrontación. La autonomía no es libertad de acción (...). La autonomía se mide en términos de los costos relativos de hacer uso de esa libertad",*

decorrendo daí uma distinção entre investir em autonomia (quando tende a incrementar o bem estar do país) e simplesmente consumir autonomia (sendo este último caso apenas uma "demonstração exibicionista" de que o país não se encontra subordinado a nenhuma outra nação).[100]

Outras características de suas propostas incluem a noção de que as concessões a serem feitas pelo país periférico se situam no âmbito político, devendo os interesses econômicos externos serem defendidos, pois "*son sus únicos intereses exteriores auténticos mas allá de los*

[99] Escudé, *op. cit.*, p. 47.

[100] *Idem, ibidem*, p. 44-6.

países limítrofes"; ou a noção, vinculada à anterior, de relações "macro", onde o país débil deve aceitar a política exterior ditada pela grande potência, em contraste com as relações "micro", "*donde se juegan los auténticos intereses del país más débil, por lo cual en este ámbito el más débil no debe hacer concesiones gratuitas*".[101] Tal diferença de tratamento se aplicaria, portanto, nas relações da Argentina com os EUA (macro) e com o Brasil (micro). Escudé reage às críticas de que mesmo o alinhamento automático com os EUA não impede a existência de dificuldades na área econômica ao assinalar que

> "no se trata de tener confianza en los benefícios comerciales que serían hipotéticamente generados por las concesiones políticas argentinas: esos presuntos benefícios no están garantizados".[102]

Coerentemente com tais pressupostos, e mesmo antes que Di Tella assumisse a Chancelaria argentina, a política externa iniciada por Menem foi fixada a partir de um balizamento pragmático, voltado para dar prioridade às relações econômicas com os países industrializados ("grupo seleto de países"), integração comercial com os vizinhos e fixação de alguns parâmetros de interesse no plano político, como as negociações sobre as Malvinas. Felipe de la Balze conceitua essa mudança como "*reincorporación al Primer Mundo*", ou "*la nueva política exterior*", a produzir-se após a política exterior do período anterior (1943-1983), cujo

> *fin se produjo en el marco de una hecatombe, después de la gravísima crisis de aislamiento internacional generada por las consecuencias de la Guerra de las Malvinas, los problemas de derechos humanos, la crisis*

[101] *Idem, ibidem*, p.48 e 69.

[102] *Idem, ibidem*, p. 49.

> *de la deuda externa y la gravísima crisis hiperinflacionaria de fines de la década de 1980.*[103]

É exatamente o que diz Domingo Cavallo, que chefiou o San Martín desde a posse de Menem, em 8 de julho de 1989, até 31 de janeiro de 1991, quando assinala que:

> procuramos superar la tradicional actitud defensiva que prevaleció en nuestra conducta externa, [ou que] entendimos que nuestra diplomacia debía ser activa y dinámica porque partiendo de la realidad y operando sobre ella, nuestro país podía llevara cabo la mejor defensa de sus intereses nacionales y ubicarse adecuadamente en el concierto internacional" [e que] "en el pasado reciente, la Argentina no definía con claridad lo que era y lo que quería, o donde estaba y adonde iba, y, en consecuencia, no éramos confiables, porque no éramos previsibles.[104]

Trata-se portanto de uma troca de modelos, tendo-se esgotado aquele que servira à geração de 1980 (o "confrontacionsimo idealista" de Alfonsín). Promove-se agora a idéia da resposta aos acontecimentos, dando-se prioridade na relação externa ao desenvolvimento econômico e ao bem-estar social. Nesse processo, enquanto Domingo Cavallo, como primeiro chanceler de Menem, manejou com estilo prudente os novos tempos diplomáticos, seu substituto, Guido Di Tella caracterizou-se pelo estilo mais informal, aberto e irreverente, assim como menos atento às opiniões da burocracia

---

[103] De la Balze, Felipe A. M. La política exterior de "reincorporación al primer mundo". *Política exterior argentina 1989-1999*: história de un éxito. *Op. cit.*, p. 108-9.

[104] Cavallo, Domingo Felipe. La inserción de la Argentina en el primer mundo. *La Política exterior argentina y sus protagonistas.1880-1995. Op. cit.*, p. 360.

diplomática.[105] Ademais, a posição de Escudé como Chefe de Assessores de Di Tella terá contribuído para ressaltar as diferenças de estilo e também de substância entre a chefia da Chancelaria e significativos setores do San Martín.[106]

Dissociando-se, assim, da tradicional atitude de prudência que caracteriza as chancelarias, no sentido de procurar diversificar as relações numa conjuntura mundial visivelmente em transição, Menem decidiu-se por uma política externa que, pelo menos até 1992, tinha como balizamento quase que único o alinhamento automático com os EUA. As explicações para essa postura vão desde a convicção presidencial (são mencionados os escritos de Menem, ainda em 1990, destinados a explicar a importância da aproximação com os EUA, antes portanto da chegada de Escudé à Chancelaria)[107] à fundamentação econômica e, ainda que menos referida, à fundamentação política e de segurança. Em termos econômicos, trata-se, no dizer de De la Balze, dos principais pilares da nova concepção estratégica, para a qual a *reincorporação ao primeiro mundo* pressupõe "*reinsertar la economia argentina en la economía mundial*", já que "*un proceso de crescimiento económico sostenido es un prerrequisito imprescindible para acumular poder, prestígio y mayor independência*". Pressupõe, ademais, tomar em conta que a Argentina deve integrar-se a uma economia mundial em processo de globalização, e portanto, "*dar un gran salto adelante, en términos de niveles de*

---

[105] Está neste contexto a questão, que resistiu a todo o período Menem, dos "embaixadores políticos versus embaixadores de carreira". Atribui-se a Di Tella a observação de que "*un tercio de los diplomáticos profesionales (más de ochocientos) es eficiente, otro tercio regular, el resto decididamente inútil.*" Em 1999, havia um número *record* de embaixadores políticos, 28, sendo igualmente de fora da carreira as principais autoridades no San Martín. O primeiro funcionário de carreira que aparecia na hierarquia da Chancelaria ocupava o sexto lugar (Diplomáticos vs. Diplomáticos. *Sociedad*, ano 6, nº 78, Buenos Aires, maio de 1999).

[106] Busso, Anabella e Bologna, Alfredo Bruno. Cerir. *op. cit.*, p. 20.

[107] *Idem, ibidem*, p. 20.

vida, organización institucional y posición relativa en el escenário mundial."[108]

Como assinalam Busso e Bologna, para o "realismo periférico" de Escudé, o mundo cambiante é irrelavante. O sistema internacional, para a Argentina, é uma variável independente, já que o país não tem capacidade para modificá-lo. Di Tella, entretanto, ao promover uma diversificação das relações, a partir de 1992, admite que o contexto internacional é mutável, decorrendo daí o exercício de maior prudência na relação privilegiada com os EUA. Tal se dá, claro, depois de assegurado o caminho das reformas econômicas. Quatro grandes relações são privilegiadas: EUA, América Latina (com ênfase nos países limítrofes), Europa e Japão.[109]

Ao recapitular os fundamentos da aliança argentina com os EUA e com o Brasil, Guilhon Albuquerque afirma que, com base na literatura sobre o período, o pressuposto econômico é mais freqüentemente registrado que os fundamentos políticos e de segurança. Cita, neste segundo aspecto, entre os fatores relevantes,

> a noção de que uma política de poder teria um custo de despesas militares que contraria o interesse nacional definido em termos de desenvolvimento; [outra, a] adoção de uma agenda de segurança tematicamente análoga à dos EUA, no sentido de incluir as ameaças transnacionais, tais como tráfico de drogas, corrupção, desrespeito aos direitos humanos e ruptura das instituições democráticas como temas intrinsecamente de segurança; [e outra, ainda, a] participação crescente em iniciativas militares americanas, no sentido de consolidar a pertinência a um grupo de referência comum em termos de segurança e paz mundial.

[108] De la Balze, *op. cit.*, p. 119-20.

[109] Anabella e Bologna, *op. cit.*, p.27-8.

Salienta ademais que permeia toda a literatura

> a percepção mais geral de que a superação das situações de confrontação com o Chile e de disputa hegemônica com o Brasil diminui os custos de segurança. Ela pressupõe a criação de uma dinâmica que se retro-alimenta com as políticas de convergência de segurança com os EUA e com o Brasil, e de cooperação e integração econômica com os três países, inclusive o Chile.

Está claro que a relação custo-benefício ou custo-eficiência da nova política externa argentina, independentemente de seus resultados favoráveis no curto prazo, está aberta a uma avaliação ainda imprecisa não só no que respeita o seu real alcance no médio e no longo prazos, mas igualmente no que respeita a sua sustentabilidade. Do ponto de vista governamental, a política de alinhamento automático com os EUA, o princípio de não-confrontação política com os países desenvolvidos, inclusive como corolário de uma política externa com prioridade para o econômico, ainda que não resultassem, conforme as teorias de Escudé, automaticamente em benefícios, deveriam gerar recompensas. Mais do que isso, as atitudes políticas, tais como mudança do perfil de votação na ONU, a saída do NOAL, e mesmo gestos específicos, como a participação militar na Guerra do Golfo, ademais de visar a angariar prestígio, deveriam converter-se de alguma maneira em "créditos" econômicos. Di Chiaro e Bonfili citam as palavras do chanceler Cavallo em Washington: "*las negociaciones creditícias van a mejorar después del envío de barcos*".[110]

Os "pilares" de reincorporação da Argentina ao Primeiro Mundo, para usar a expressão de De la Balze, estariam montados com o objetivo de ganhos concretos em vista. Ademais da reinserção da economia

---

[110] *Op. cit.*, p. 49.

argentina na economia mundial, a aproximação com Washington, mediante uma aliança especial, teria como objetivos obter o apoio norte-americano para: ganhar acesso preferencial para as exportações argentinas; atrair investimentos para o país; respaldar oficial ou oficiosamente temas regionais de interesse estratégico para a Argentina (por exemplo, Malvinas, limites à carreira armamentista na região, estabilidade democrática nos países vizinhos, controle em potencial de desastres ecológicos); avançar na criação de uma zona de paz no Cone Sul e desenvolver simultaneamente forças armadas modernas e profissionais; desenvolver um diálogo bilateral frutífero que permita algum tipo de influência argentina no processo decisório norte-americano, minimizando as conseqüências de decisões que possam afetar os inteesses do país. O terceiro desses "pilares", relativo ao desenvolvimento de um processo de integração econômica, cooperação política, e de aliança estratégica com o Brasil, deveria, através da criação de trama densa de interesses econômicos e políticos regionais, resultar em perspectivas promissoras em termos de mercado ampliado, segurança regional (inclusive a zona de paz subregional) e capacidade de negociação internacional.[111]

O quarto "pilar" consistiria justamente numa política de segurança e defesa destinada à criação de uma zona de paz no Cone Sul. Aqui, se trataria de corrigir os erros de apreciação históricos e as políticas de rivalidades (fundadas em influências de geopolítica ou em práticas de realpolitik), e retomar o veio previsto por pensadores ilustres da política externa argentina, (como Alberdi, Saavedra Lamas, Bunge e Pinedo), no sentido de que a genuína integração é função de uma densa trama de interesses econômicos e de uma crescente cooperação estratégica entre os países da sub-região. Para tanto, fez-se mister a resolução dos conflitos residuais na região (de limites, com o Chile), concentrando-se o esforço na construção gradual de um núcleo de políticas de segurança cooperativas

[111] De la Balze, *op. cit.*, p. 118-38.

intra-regionais, que fundamentem a criação gradual de um quadro de confiança e cooperação militar ampla na região. Ao descrever esse processo, De la Balze acrescenta que o mesmo requerirá a cooperação estreita com os EUA e o reconhecimento do mesmo pela Europa, sendo o objetivo de longo prazo um acordo de cooperação estratégico-militar entre os países membros da Zona de Paz do Cone Sul e a OTAN.[112] Para o autor, o quinto e último pilar dessa política exterior seria o desenvolvimento de uma "política de prestígio", onde haveria espaço para políticas de solidariedade e cooperação, sobretudo no âmbito latino-americano, políticas assertivas para a promoção da democracia e para a proteção do meio ambiente e dos direitos humanos.

Por detrás dessa construção, permanece sempre a convicção da necessidade de corrigirem-se os erros históricos da política externa do período 1941/1943-1983/1985, considerados a causa do declínio da Argentina durante a segunda metade do século XX. Nas palavras de De la Balze,

> *desgraciadamente nuestro país interpretó erróneamente el nuevo escenário mundial e instrumentó un respuesta equivocada a la grave crisis estratégica, económica y política que el país tuvo que enfrentar cuando los fundamentos del orden multipolar y del orden económico globalizante, del período anterior, entraran en crisis terminal. La inadecuada respuesta argentina perduró durante aproximadamente 40 años (1941-1943 a 1983-1985) y fue una de las principales causas de la dolorosa declinación del país durante la segunda mitad del siglo XX.*[113]

[112] *Idem, ibidem*, p. 142-3.

[113] *Idem, ibidem*, p. 153.

A noção do chamado "declínio" está, de fato, sempre muito presente na sociedade argentina. O país, convém lembrar, já foi desenvolvido, e tinha, até o começo dos anos 40, um produto bruto superior ao de muitos países europeus. Em 1960, sua renda *per capita* era superior à do Japão. Com o denominado "giro realista" anunciado pelo chanceler Dante Caputo em 1984, a política externa argentina buscou retomar os caminhos da reinserção internacional, tratando da questão dos julgamentos militares, resolvendo a questão de Beagle com o Chile, buscando enfim um posicionamento internacional mais consistente. Diante da conjuntura econômica particularmente adversa, com a questão da dívida externa no centro da agenda, conjugada com outra limitação forte, a herança da Guerra das Malvinas, os resultados foram parcos, exceção feita ao processo de integração com o Brasil. A responsabilidade pela mudança radical e profunda caberia então, e algo inesperadamente, ao novo governo peronista do presidente Menem, com todo o messianismo implícito na postura de uma política externa nova, projetada em função do objetivo maior de fazer a Argentina sair do processo declinante, já longo de meio século, dando início a uma fase de crescimento e prosperidade.

É justamente o alcance efetivo das mudanças introduzidas que se coloca na mira das suspeitas de alguns críticos. Perez Llana, como já dito, associa a mudança da agenda externa de Menem com o ocorrido na esfera econômica: uma vez lançada a conversibilidade e sintonizada a Argentina com o paradigma ortodoxo (Consenso de Washington), a diplomacia pôs-se a trabalhar dentro de um novo ciclo. Para Pérez Llana, entretanto, tal exercício esteve tomado de conotações ideológicas: em poucos países se assumiu o cenário de um mundo unipolar com o empenho dado pela gestão Menem; identificou-se, "*con la fogosidad del converso*", a suposta decadência argentina com as decisões equivocadas das últimas décadas, que teriam colocado o país, desde a Segunda Guerra Mundial, numa "*especie de purgatorio sin retorno*". Na sua opinião, esta argumentação pode fazer algum sentido, mas não pode ser entronizada como dogma e

seria um reducionismo. Da mesma forma, critica "*la idea fundacional que el gobierno Menem cultiva, buscando consagrar la imagen de un antes y un después*", e cita o caso do míssil Condor II. Conforme diz, um estudioso menos avisado poderia sair convencido, pelos argumentos oficiais, que a Argentina havia embarcado numa empresa quase suicida, quando na verdade se trata de projeto que contou com a cooperação da Itália e da Alemanha, bem como do Egito, e cuja viabilidade se alterou com a mudança da conjuntura internacional. A saída do NOAL, vista também em termos de ruptura com o passado e como um êxito político, é qualificada por Pérez Llana como apelação ao imaginário coletivo dentro da proposta de deixar o Terceiro Mundo e entrar no Primeiro. A retirada deliberadamente descortês do movimento foi, na sua opinião, apenas uma demonstração de voluntarismo, na expectativa de que a mesma fosse interpretada como um *ticket* de acesso ao mundo desenvolvido. Com a medida, se teria comprometido o apoio dos não-alinhados na ONU, passando o San Martín a temer pelos resultados das votações no Comitê de Descolonização, sobretudo diante da falta de progresso na política "de sedução" inspirada pelo chanceler Di Tella. O autor acentua que Chile, que aderiu ao NOAL, e Venezuela, que se manteve no grupo, nem por isso foram objeto de retaliações por parte dos EUA.[114]

Desdobramentos

Segurança e defesa

Conforme se pode ver do amplo quadro de mudanças em matéria de política externa que marcaram a gestão do presidente Menem, bem como de seu contexto conceitual, tal como acima referido, há uma inevitável tendência a procurar avaliar seus desdobramentos, ao longo da década, sobretudo através do prisma econômico. Afinal, toda a dinâmica

[114] Llana, *op. cit.*, p. 270-3.

das mudanças se origina e se fundamenta na premissa de que o projeto de recuperação do país, após décadas de declínio, dependerá da sua correta adaptação e integração na ordem econômica internacional vigente, moldada dentro do paradigma democracia pluralista-economia de mercado. A supremacia estratégico-militar dos EUA, por seu lado, junto com seu peso econômico, conformariam os referenciais quase que únicos, se descontado o entorno regional e as questões do Atlântico Sul, de posturas de política externa argentina, tendo em vista o citado objetivo maior, de natureza econômica.

Desde o início da década, entretanto, a dimensão de segurança está presente, podendo ser caracterizada como inseparável de um processo que visa a criar uma imagem de credibilidade e de confiabilidade. Como primeiro passo, vale notar uma iniciativa quase que de ordem interna e em todo caso unilateral, consistente na decisão de alinhar-se incondicionalmente com os EUA, estabelecendo o que muitos definem como uma "aliança estratégica". Não por acaso, a Argentina de Menem decide participar, em agosto de 1990, da Guerra do Golfo, único país da região a somar-se a uma empresa militar, liderada pelos EUA. Na ocasião, a decisão marcou uma mudança efetiva de política externa, rompendo com a tradicional neutralidade argentina diante de conflitos bélicos que não lhe interessam diretamente. A forma como se tomou a decisão, sem consulta ao Congresso, provocou críticas internas, por parte dos partidos de oposição.[115]

Trata-se de gesto que, com toda a plasticidade de uma guerra assistida ao vivo por televisão, mostrava a adoção, pela Argentina, da linguagem de segurança internacional que a vincula às principais preocupações dos EUA no contexto emergente, entre as quais figuram a segurança internacional e a não-proliferação.[116] Combinada com a

[115] Busso e Bologna, *op. cit.*, p. 36.

[116] Fontana, Andrés. La seguridad internacional y la Argentina en los años 90. *Política exterior argentina1989-1999*: história de un éxito. *Op. cit.*, p. 291

aproximação sistemática, desde 1989, da agenda norte-americana sobre segurança e o endosso inequívoco das políticas de não-proliferação que são parte central daquela agenda, e finalmente com a participação crescente nas operações para a manutenção da paz das Nações Unidas, a postura assertiva da Argentina tinha o objetivo declarado de criar condições, no plano internacional, para uma melhor receptividade, dentro do grupo de países ocidentais desenvolvidos, fundamentalmente aqueles que integram a OCDE, para os pleitos de seu interesse, no plano econômico e no plano político. Não parece tarefa fácil determinar qualquer tipo de vinculação direta entre tais iniciativas e a obtenção, por exemplo, de cooperação financeira ou o aumento dos fluxos de investimento. Politicamente, o único ganho vinculável, e assim mesmo questionado por muitos por sua efetividade, estaria na eventual inclusão da Argentina, em 1997, pelos EUA, na categoria de "aliado extra-OTAN". Por oposição, o relativo distanciamento das posições do Brasil e da Argentina em matéria de segurança internacional, tendo em vista a identificação inqualificada da política argentina com a agenda norte-americana, objeto de restrições por parte do Brasil, significará a introdução de um fator complicador na equação política que acompanha o processo de integração, como se verá em seguida.

As iniciativas nos primeiros anos de gestão, já mencionadas no início da Parte II do presente trabalho, e pelas quais o governo Menem deu mostras de sua disposição de conformar-se dentro de um esquema de segurança fundado na cooperação internacional e regional, mas sempre em coincidência com a agenda norte-americana, foram muitas delas tomadas no plano regional, ou mesmo bilateral, com o Brasil. Tal é o caso da política nuclear, com a ratificação de Tlatelolco, precedida do Acordo Brasil Argentina para o Uso Exclusivamente Pacífico da Energia Nuclear, chamado Acordo de Guadalajara, de julho de 1991, pelo qual se decide abrir as instalações nucleares dos dois países às inspeções mútuas e o seguinte Acordo Quadripartite Brasil-Argentina-ABCC e a AIEA, que torna, mediante a aceitação de salvaguardas amplas, absolutamente transparentes os respectivos programas nucleares.

Em que pese essa coincidência, nem toda a gama de iniciativas argentinas foi endossada ou compartilhada no plano regional. O Brasil, bem como os demais países latino-americanos não enviaram tropas na Guerra do Golfo. Ao afinar-se com a agenda norte-americana, a Argentina abrandou sua posição a respeito do desarmamento nuclear. Filiou-se ao Grupo Ocidental na Conferência de Desarmamento, distanciando-se das posições defendidas pelo Brasil e outros países com tradição participativa naquele foro. Da mesma forma, a idéia de criar um sistema interamericano de segurança cooperativa defendida no início da década pela Argentina, com relativo respaldo de Washington, não foi acompanhada pelo Brasil. Conforme assinala Monica Hirst, "as diferenças entre a Argentina e o Brasil suscitadas por esta idéia explicam, em parte, porque o governo argentino terminou optando por um acordo militar solitário com os EUA".[117]

Um dos traços característicos da política externa de segurança e defesa da Argentina menemista consistiu, justamente, na existência de uma dinâmica marcada por períodos de articulação regional, inclusive e principalmente com o Brasil, em contraponto com episódios de desarticulação. Neste último caso estão todos os momentos em que a Argentina buscou uma aproximação direta com a OTAN, culminando com sua mais recente manifestação, em início de julho de 1999, com o pedido oficial do presidente Menem de ingressar naquela organização. Ainda que formalmente descartada a solicitação argentina pela OTAN[118], a iniciativa causou espécie, tanto internamente, por sua lógica pouco evidente, como no plano sub-regional do Cone Sul e sobretudo no Brasil, que sequer foi

[117] Hirst, Monica. Brasil-Argentina: à sombra do futuro. Mimeo, Seminário IPRI Brasil-Argentina, Rio de Janeiro, junho de 1999, p. 10.

[118] A carta dirigida ao San Martín, pela qual o secretário-geral da OTAN, Javier Solana, declinou o oferecimento argentino mencionaria, ao agradecer a proposta, o fato de que são membros da OTAN países do Atlântico Norte, e não do Atlântico Sul, como é o caso da Argentina. *La Nación*, 29 de julho de 1999.

consultado a respeito, tendo o Itamaraty emitido, em seguida, no dia 9 de julho, um dos mais fortes comunicados à imprensa, na história recente da integração bilateral, em que mainfesta, reconhecendo as prerrogativas da Argentina como país soberano, suas dúvidas sobre o apoio por parte da sociedade argentina à proposta assinala a unilateralidade da decisão, que, na hipótese pouco provável de ser aceita, "introduziria elementos extranhos no contexto da segurança regional latino-americana" e "teria conseqüências palpáveis para o Brasil que estarão sendo analizadas em todos seus aspectos de natureza política e militar".[119] A resposta brasileira foi bem compreendida e sintetizada por Oscar Camilión, ex-embaixador no Brasil, ex-chanceler, e um dos principais responsáveis, no final da década de 1970, e início dos anos 80, pelo processo de aproximação entre os dois países e, mais recentemente, ministro da Defesa de Menem no período 1993-1996:

> *en materia de seguridad, Brasil tiene una sensibilidad extrema. De manera instintiva, además, la idea brasileña de la securidad se asocia con la Argentina, de la que nuestros vecinos esperan, como mínimo, comportamientos previsibles que, además, saben que no constituyen nuestra más destacada constante histórica.*[120]

Vale a pena seguir a argumentação de um dos principais responsáveis por uma iniciativa que tomou, ao que tudo indica, também a Chancelaria argentina de surpresa, o secretário de Planejamento Estratégico da Presidência, Jorge Castro, menemista militante. Castro, em artigo publicado em seguida no *La Nación*[121], entende que a atual aceleração do tempo histórico requer o abandono de velhas categorias de

---

[119] *Vide* Comunicado da Secretaria de Imprensa do Itamaraty, de 9 de julho de 1999. *Vide* artigo de Jorge Hugo Herrera Vegas, embaixador no Brasil, no *La Nación*, 30 de julho de 1999.

[120] Camillion, Oscar. Los intereses comunes. *La Nación, 30 de julho de 1999.*

[121] Castro, Jorge. La Argentina en la OTAN. *La Nación*, 27 de julho de 1999, p. 15.

análise, para que se possa adiantar aos acontecimentos e dessa forma agir em conseqüência. A atuação da OTAN em Kosovo, ratificada pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas, pela Resolução nº 1.244, significou um câmbio profundo no sistema das relações internacionais, uma ruptura, e não um episódio a mais de uma série. Marca o incipiente aparecimento de fato, senão ainda no plano jurídico, de um novo sistema de segurança global, de caráter cooperativo, destinado a enfrentar os conflitos típicos da década de 1990, com o fim da Guerra Fria, tais como as situações surgidas no Iraque, na Somália, em Ruanda, no Haiti, e Bosnia-Herzegovina. Para Castro, "*algo cambió a partir de Kosovo: la alianza occidental tiende a convertirse en el núcleo político y operativo de este nuevo sistema de securidad global, cuya formulación y alcances han ingresado irreversiblemente en la agenda internacional*". Conforme argumenta, desaparecida a URSS, a supremacia militar dos EUA

> *dejó de ser una alternativa entre otras, para cosntituirse en un dato estructural de la nueva realidad mundial. Por eso la OTAN es hoy una alianza en la que la dimensión política estratégica es mucho más importante que el aspecto estrictamente militar. De ahí que la posibilidad de la asociación de la Argentina a la OTAN de ninguna manera puede interpretarse como la modificación del equilíbrio militar en el Cono Sur. El Mercosur ha sido declarado "zona de paz". La integración militar entre los países de la región, incluso Chile, avanza aceleradamente. La iniciativa argentina, a la que aspiramos sumar el futuro a nuestros vecinos, constituye una decisión estratégica fundamental, fundada en la necesidad de participar activamente en una discusión esencial del siglo XXI.*

Pode-se arguir que a proposta acima, de natureza indutiva, já que vai do particular (da ação em Kosovo), para o geral (a configuração de uma estrutura irreversível que abarcará obrigatoriamente todos os atores

responsáveis), apresenta dificuldades de lógica, e de lógica política, de alguma magnitude. É forçoso nela reconhecer, entretanto, uma razoável coerência interna, como decorrência, ainda que extremada, das proposições iniciais e premissas de um alinhamento automático de um Estado "débil" com a "potência hegemônica", os EUA, dentro da conhecida equação do "realismo periférico". Cabe assinalar, nesse sentido, que não se trata de proposta pessoal ou isolada. Primeiro, porque o presidente Menem a endossou formalmente, encaminhado-a por correspondência oficial ao presidente Clinton e ao secretário-geral da OTAN. Segundo, porque sugestões de uma aproximação com a OTAN são bastante recorrentes por parte de analistas políticos conceituados na Argentina, tais como De la Balze[122], ou Mariano Grossi[123]. E estão naturalmente na esteira da decisão norte-americana de conceder "*status* de aliado extra-OTAN" à Argentina, que as reforça.

As circunstâncias que envolvem a gestação dessa concessão norte-americana à Argentina nunca foram muito claras. Segundo relata Anabella Busso, o encontro Menem-Clinton de dezembro de 1996 teria propiciado a oportunidade para que o governo argentino, com base em projeto concebido pelo Estado Maior Conjunto, fizesse solicitação nesse sentido, "*fundamentalmente para combatir el narcotráfico y el terrorismo*".[124] De fato, durante a sua visita oficial a Buenos Aires, em outubro de 1997, o presidente Clinton anunciou que havia proposto ao Congresso de seu país a concessão daquela prerrogativa à Argentina.

---

[122] De la Balze, *op. cit.*; p. 143.

[123] Mariano Grossi, Rafael. *Penúltima alianza*: expansión de la OTAN y el nuevo mapa de la seguridad internacional. Buenos Aires: ISEN/Grupo Editor Latinoamericano, 1999. p. 190.

[124] Busso, Anabella. Las relaciones Argentina-Estados Unidos durante el segundo gobierno de Menem: la creación de un marco político de alienamiento a la negociación de cuestiones puntuales. Centro de Estudios en Ralciones Internacionales de Rosario – Cerir. *La política exterior argentina 1994-1997*. Rosario, 1998, p. 68-9.

No âmbito regional, conforme já pude assinalar em outra ocasião, a iniciativa sem dúvida poderia ser considerada como capaz de afetar a articulação independente, dentro do espaço Mercosul, de políticas de segurança e defesa ou, de forma mais geral, a coesão da política externa na área. Assim sendo, não se poderia descartar que a medida tivesse sido de alguma forma acalorada, ou suscitada, dentro do Executivo norte-americano, em especial no Pentágono. Parece, por outro lado, inevitável admitir uma certa dose de extemporaneidade na concessão de um *status* especial até o momento aplicado pelos Estados Unidos aos países com significado estratégico dentro de esquemas já desaparecidos da Guerra Fria (os outros "aliados extra-OTAN" são Austrália, Egito, Israel, Japão, Nova Zelândia, República da Coréia e Jordânia).

Ao anunciá-la, Clinton destacou que o fazia "em reconhecimento à extraordinária contribuição da Argentina para a paz mundial". Nos meios oficiais argentinos, a decisão norte-americana foi interpretada igualmente neste sentido, e como resultado da aproximação sistemática da Argentina às posições dos EUA. O Brasil tomou distância do assunto, interpretando-o como normal dentro das relações bilaterais dos dois países mas, nas reações oficiosas, se perguntava quais seriam os propósitos desta concessão.[125]

Outro momento de relativa desarticulação regional, em particular com o Brasil, se refere ao episódio da reforma da Carta da ONU e da conseqüente ampliação do número de assentos permanentes no Conselho de Segurança. Suscitada ainda em 1991 pela AGNU, a questão já havia, em 1989, atraído a atenção do presidente Sarney, que propusera a criação de uma categoria nova de membros permanentes, sem direito a veto, para a qual o Brasil se considerava concorrente. Até 1994, o Brasil susteve sua

[125] Pinto Coelho, Pedro Motta. Relações Brasil-Argentina e o Mercosul:uma visão geoeconômica da integração. *Política Externa*, v. 7,nº 1, Paz e Terra, julho-agosto de 1998, p. 39-40.

candidatura, oficializando-a com base nos seguintes argumentos: era candidato natural e sua presença contribuiria para equilibrar a representação no Conselho. À época, a posição brasileira levou a Argentina a contrapor o argumento, retomado mais tarde explicitamente por Menem, de que longe de trazer um equilíbrio, a presença brasileira geraria graves desequilíbrios regionais.[126]

A questão esteve latente na agenda bilateral, cada país consciente das posições e dos interesses do outro. Veio a público justamente com as declarações explícitas de Menem em 1997, vinculando a hipótese da aceitação da candidatura brasileira com a alteração do equilíbrio regional. Pelo menos desde 1994, já estava por outro lado explicitada a preferência argentina pela rotatividade da vaga permanente a ser atribuída a um país da América Latina, conforme o critério de distribuição regional, enquanto o Brasil se resguardava numa posição retoricamente mais prudente, mas sempre descartando a idéia, julgada inadmissível, da rotatividade: o Brasil não se considerava "candidato", mas sim preparado para assumir as responsabilidades inerentes a um assento permanente no Conselho, caso para isso fosse chamado pela comunidade internacional.

Não foram poucos os analistas que sugeriam que a solução para as diferentes posturas dos dois países teria de ser encontrada a partir da nova dinâmica das relações na região, gerada pelo Mercosul. Em junho de 1997, entretanto, a Cimeira de Presidentes dos países do Mercosul, em Assunção, com o projeto de integração submetido a fortes tensões relacionadas à necessidade de aprofundamento do processo, a questão do Conselho de Segurança se colocou, implicitamente, como principal ponto político da agenda. Por falta de acordo, o tema foi canalizado para a subseqüente reunião do Grupo do Rio, também em Assunção, em agosto de 1997, onde foi possível acordar uma fórmula provisória: seriam dois, e

[126] Saccone, Maria Alejandra. La "mercosurización" de la política exterior argentina. *La política exterior argentina 1994-1997. Op. cit.*, p. 291.

não mais um, os assentos a serem reivindicados pela América Latina, numa respresentação a ser decidida por consenso regional. Nas seguintes AGNUs, os dois países mantiveram suas posições originais, tendo porém a questão, no âmbito global, perdido *momentum*.

Todo esse episódio da disputa de posições sobre o tema do aumento do número de assentos permanentes do Conselho de Segurança, pelo menos por ora marcado por um ineludível ranço de "coisa arquivada", é expressivo de um contexto politicamente ativo na região do Cone Sul, contrariando as posturas ostensivas da Argentina, e sobretudo do Brasil, de ver o processo de integração apenas dentro dos limites da negociação econômico-comercial. Ambos países, ainda que sem admiti-lo, mantiveram expectativas de apoio norte-americano para seus pleitos, manifestadas em cada ocasião de visitas oficiais respectivamente a Washington, Buenos Aires e Brasília. Pouco depois dessas reuniões de Assunção, contudo, o presidente Clinton, em visita oficial a Brasília e a Buenos Aires, reconheceu apenas o direito de a América Latina decidir, consensualmente, sobre sua eventual representação no Conselho.

Outra instância de atividade política no plano bilateral havia ocorrido em fins de abril de 1997, com o encontro presidencial Menem-Cardoso, no Rio de Janeiro. Essa reunião abriu, por assim dizer, um ano de fortes articulações políticas entre os principais sócios do Mercosul, em função de um contexto negociador cada vez mais pressionado pelas difíceis circunstâncias da economia doméstica no Brasil, e que haviam ficado expostas na Cimeira do Mercosul de Fortaleza, em dezembro de 1996. Além da questão automotora, que persistia sem solução, os novos e significativos déficits na balança comercial brasileira haviam provocado a adoção de medidas unilaterais restritivas no Brasil que suscitaram reação por parte das autoridades argentinas. Com dificuldades para tratar dessas questões, mas dispostos a reforçar o compromisso genérico com a integração, os dois presidentes negociaram e endossaram uma ampla agenda política, cujo ponto principal dizia respeito à configuração do

entendimento bilateral dentro de uma "aliança estratégica" e, paralelamente, à criação de um Mecanismo de Consultas sobre Segurança e Defesa.

A decisão dos dois presidentes de conformarem uma "aliança estratégica" constituiu, naquele momento e mesmo em seguida, um gesto sem dúvida importante politicamente, sobretudo em termos de política externa dos dois países, mas de alcance limitado internamente, quando nada pelo fato de ser uma construção do Executivo, sem referência de debates internos. Monica Hirst assinala, a propósito, o fato de que não foram plenamente superadas "as diferenças entre opções de política externa e entre processos internos de reformas". Pela força das circunstâncias, notadamente as pressões internacionais decorrentes da globalização das operações financeiras, seu peso na dinâmica do relacionamento bilateral teria entretanto sido alterado, de tal maneira que a vinculação entre os dois países tendia a fortalecer-se. A autora vê a construção do espaço regional em torno de dois movimentos complementares: primeiro, "a complexa trama de interesses privados e governamentais movidos pelo combustível da associação intra-regional" cuja expansão se deu sobretudo entre 1991 e 1996, gerando "laços vigorosos de interdependência beneficiados pela combinação de políticas de abertura comercial, estabilidade econômica e vizinhança física"; segundo, as "tendências mundiais de redefinição do Estado-nação a partir do fortalecimento do mutualismo", entendida esta expressão "como um exercício de troca movida pela lógica da reciprocidade", ou seja, a percepção de um potencial positivo para ambos os países do processo integrador.[127] Talvez seja significativo que, justamente a partir de 1997, quando foi estabelecida a proposta de construção da "aliança estratégica", se tenham avolumado os desentendimentos - não só de natureza burocrático-comerciais - entre os dois países.

[127] Hirst, Monica, *op. cit.*, p. 7-8.

De fato, a proposição de uma "aliança estratégica" - em que pese seu componente de retórica - parece ter decorrido de um esforço (naquele momento mais necessário por parte do Brasil) para "compensar" "a erosão entre a dimensão doméstica e a bilateral". Estaria portanto mais vinculado a uma noção de segurança econômica, e dissociado de qualquer noção clássica de segurança militar, conforme Hirst, que chega a essa afirmação ao comentar que

> *os desempenhos econômicos argentino e brasileiro - fortemente influenciados pela disponibilidade de financiamento externo - e as medidas de governo visando a manutenção de equilíbrios macro-econômicos passaram a merecer maior atenção política do que o processo de disciplinamento e ordenamento normativo do processo de integração. Foram reintroduzidos alguns elementos anárquicos no processo associativo que respondiam a soluções unilaterais, afetando compromissos pactuados anteriormente".*

Por outra parte, a agenda externa do Mercosul, com a construção de uma posição comum argentino-brasileira, e o crescente protagonismo da associação (com vistas à preservação de sua identidade) no processo negociador preparatório do lançamento da Associação de Livre Comércio das Américas (ALCA) proporcionaram, ainda na avaliação de Monica Hirst, elementos importantes para consolidar o entendimento bilateral em nível político.[128] Poder-se-ia agregar aqui a posterior ação conjunta do Mercosul no processo negociador com a União Européia.

Com base nesses elementos, bem como na persistência de divergências entre os dois países em matéria de política externa (*vide*, entre outras, as questões do Conselho de Segurança da ONU, da concessão

[128] *Idem, ibidem*, p. 8.

do "*status* de aliado extra-OTAN" à Argentina), Hirst pode falar do "impacto fragmentador" com sentidos ou percepções distintas na Argentina (onde a maior fonte de insegurança estaria identificada no Brasil, o que justificaria os vínculos com os EUA como medida de precaução), e no Brasil (onde a fonte de preocupação maior estaria na capacidade dos EUA de interferir no processo - com a velha fórmula do "dividir para reinar"). Conforme assinala, "a convivência entre dinâmicas de fragmentação no plano da política do poder e de integração no plano da interdependência vem gerando uma dinâmica complexa e múltipla no relacionamento argentino-brasileiro", notando-se a coexistência de divergências e identidades, com "uma contaminação positiva do processo associativo em diversos campos, incluído o de políticas de defesa". Há que se notar, entretanto, que "a dinâmica criada pelas Forças Armadas de ambos países ganhou um sentido espontâneo e pouco tem a ver com a idéia de criar um sistema interamericano de segurança cooperativa, defendido no início dos anos 90 pela Argentina, com relativo respaldo de Washington". E que "a atual cooperação militar argentino-brasileira não está dirigida à construção de uma instância institucional de defesa; trata-se essencialmente de um conjunto de medidas de confiança que refletem positivamente o processo associativo bilateral".[129]

Nesta como em diversas outras áreas relacionadas ao processo de integração regional, a Argentina tem dado mostras de capacidade de iniciativa, demonstrando uma visão mais orgânica em matéria de política exterior, enquanto o Brasil, seu principal parceiro no Cone Sul, tem reiteradamente adotado uma atitude apenas reativa, como observado, entre outros, por Guilhon Albuquerque, tal como referido mais acima. Todo o tratamento da temática de segurança e defesa parece confirmar essa diferença de comportamento, cujos fundamentos foram tão bem acentuados por Monica Hirst, o que justifica, a meu ver, as longas citações nos

[129] *Idem, ibidem*, p. 10.

parágrafos anteriores. É o que Mariano Grossi chama de "*desacople*" entre o processo de integração e o que ocorre na área de defesa,[130] ainda que, se visto numa perspectiva mais ampla, este *desacople* se aplica também ao conjunto das relações bilaterais, não ficando isento do mesmo a própria dinâmica integradora, na qual o perfil da Argentina é propositor e o do Brasil, reativo e muitas vezes plenamente opositor (moeda única, dolarização, supranacionalidade, mecanismos independentes para a solução de controvérsias, aprofundamento efetivo, coordenação macroeconômica, mecanismos de compensação pelas assimetrias na área laboral, etc.), fato bem assinalado por Guilhon Albuquerque, como lembrado mais acima.

Em termos de defesa convencional, a Argentina endossou as iniciativas relativas à aplicação na América Latina da agenda norte-americana, formalizadas por meio da convocação das Conferências de ministros da Defesa das Américas. Celebradas já três dessas conferências (Williamsburg, 1995; Bariloche, 1996 e Cartagena das Índias, 1999), ficou evidente a resitência latino-americana a aceitar o comprometimento das Forças Armadas, como sugerem os EUA, com o combate direto do narcotráfico, por restrições até mesmo constitucionais sobre o papel dos militares, na maioria dos países, inclusive na Argentina. Mas, tanto o Brasil, como se pode ver com a nova formulação da política de defesa, em dezembro de 1996, com ênfase nas "novas ameaças" e na mudança do foco de defesa para a Amazônia, como a Argentina, conforme enfatizado com a publicação do *Livro branco de defesa*, dois anos mais tarde, demonstraram flexibilidade para acomodar o interesse dos EUA.

A Argentina assumiu, ademais, a liderança regional em participações em missões de paz da ONU, propiciando aos militares argentinos um novo papel, fortalecendo sua referência institucional. Os militares argentinos atuaram na ex-Iugoslávia, na Somália, em Chipre, no

[130] Mariano Grossi, Rafael, *op. cit.*, p. 159.

Coveite, no Haiti, em Angola, na Eslovênia Oriental e outras zonas de conflito. Enviou observadores militares, primeiro, e depois uma missão humanitária para o Saara Ocidental, marcou presença nos conflitos de Ruanda, Angola e Moçambique, buscando associar a essa participação a ajuda humanitária, dentro da Iniciativa de los Cascos Blancos, proposta por Menem na ONU em 1993 e aprovada pela AGNU em 1994. Brasil acompanhou esta tendência, ainda que de forma mais moderada, e o contraste fica por conta do Chile, cuja política de defesa ainda se fundamenta prioritariamente para a defesa do território nacional, com a admissão de hipóteses, ainda que improváveis, de conflitos entre vizinhos. O *Livro Branco de Defesa* chileno, publicado em 1997, reflete, contudo, "a transição da visão estratégica chilena centrada na proteção da integridade territorial em um cenário de conflito interestatal para outra de aceitação da existência de um processo de integração crescente com o Mercosul, em um cenário de crescente cooperação internacional".[131]

A Argentina, ao dar prioridade, em termos de política de segurança e defesa, ao desenvolvimento de interdependências e à aplicação de medidas de confiança mútua, à luz da integração econômica, abandonou, simultaneamente, ou até mesmo como pré-condição, os programas militares que se relacionavam ao domínio de tecnologias de ponta, como o missilístico, ainda que se possa ver nessa atitude a preocupação de reduzir gastos e de transmitir uma imagem de transparência e confiabilidade para o conjunto da comunidade internacional. O programa nuclear argentino, assim como seu programa espacial, ficaram reduzidos a políticas de cooperação bastante limitadas com os principais parceiros (na área espacial sobretudo com a NASA, nos EUA, agências da França, Itália e Alemanha, e com o INPE, no Brasil, destacando-se, o programa de construção de satélites de aplicação científica (SAC), desenvolvidos pela empresa argentina Invap junto com a Conae).

[131] Lladós, José Maria. Notas sobre o papel das Forças Armadas argentinas e brasileiras. Mimeo, Seminário IPRI Argentina-Brasil, Rio de Janeiro, junho de 1999, p. 4.

O contraste com o caso brasileiro é marcante:

> o Brasil, por seu lado, mostrou-se relutante em abandonar o princípio da não-intervenção como um dos eixos de sua política externa, em particular, fora do âmbito da ONU e não achou necessário, para sua política econômica, renunciar aos projetos que envolviam desenvolvimento de tecnologias sensíveis (submarino nuclear e programa espacial, por exemplo)".[132]

Caberia a esse respeito assinalar que, na opinião de muitos, seria importante para reforçar o processo de integração e a própria efetividade dos compromissos implícitos numa "aliança estratégica", bem como o conceito de segurança com base na transparência e confiança mútua, que o Brasil se dispusesse a envolver a Argentina nesses dois programas, o do submarino nuclear e o espacial, em termos de cooperação científica e tecnológica. Ao falar sobre as hipóteses de evolução, na Argentina pós-Menem, da indústria militar na região, Daniel Santoro cita a proposta de Rosendo Fraga, para quem o governo argentino

> "debería incrementar sus esfuerzos para participar del proyecto de Brasil para constuir un submarino a propulsión nuclear y del proyecto satelital brasileño, así como desarrollar un sistema de defensa para armas químicas y un gran centro de guerra electrónica".[133]

No que se refere ao tema da não-intervenção, regionalmente, o caso do apoio da Argentina à intervenção militar norte-americana no Haiti

---

[132] *Idem, ibidem*, p. 5.

[133] Santoro, Daniel. *Venta de armas - hombres del gobierno*: el escándalo de la venta ilegal de armas argentinas a Ecuador, Croacia y Bosnia. La verdadera historia. Buenos Aires: Ed. Planeta, 1998, p. 357.

é o mais ilustrativo deste contraste. Como se recordará, a derrubada do presidente Aristide, por um golpe de estado liderado pelo comandante em chefe Raoul Cédras em setembro mobilizou os recém-criados mecanismos coercitivos para a defesa da democracia estabelecidos pela OEA, com a imposição de sanções econômicas por aquela organização. Em fins de 1992, a questão é incluída na agenda do Conselho de Segurança da ONU, e o ex-chanceler argentino Dante Caputo é designado representante especial do secretário-geral da ONU no Haiti, criando-se as condições para um acordo com Cédras, para a restauração da democracia, afinal não cumprido pelo governo de fato haitiano. Como relata Monica Hirst, a partir de outubro de 1993, o restabelecimento de sanções contra o Haiti foi parte de uma operação mais ampla que levaria à ação militar, numa transição que foi acompanhada pela disposição norte-americana de assumir uma liderança explícita, forçando-se em seguida a aprovação da Resolução nº 940 do Conselho de Segurança, que autorizava a organização de uma força multinacional para retirar Cédras do poder. O uso da força foi autorizado nos termos do Capítulo VII da Carta, como uma "resposta excepcional" a uma "situação única". Nas palavras da autora,

> *hasta el último momento de esta etapa, la mayoría de los países latinoamericanos no acceptaran la intervención militar a Haití. La OEA había manifestado su deseo de continuar con la diplomacia coercitiva en la XXIV AG, en tanto que Brasil, miembro no permanente del Consejo de Seguridad de la ONU, se abstuvo junto con China en la votación de la Resolución nº 940. La Argentina, junto con los países caribeños, fueron los únicos en la región que respaldaran la intervención de los EUA y dela ONU en Haití.*

E conclui: "*Por primera vez, se utilizó la fuerza militar exclusivamente para restaurar un régimen democrático*".[134]

O Brasil, como já dito, acordou com a Argentina a constituição do Mecanismo de Consultas Bilateral sobre Segurança e Defesa, em abril de 1997, cuja primeira reunião se deu em Itaipava, em agosto daquele ano. Tanto quanto se possa dizer, entretanto, o interesse do governo brasileiro na matéria vinha sendo apenas relativo, na medida de sua percepção de que o quadro das relações bilaterais e sub-regionais, dentro do Mercosul, não suscitava preocupações maiores nessa área. O fato de o Brasil não dispor ainda de um Ministério da Defesa consolidado certamente contribui para o país manter com a Argentina relações, em matéria de segurança e defesa, quase que limitadas à área das operações militares conjuntas. Essas operações, em que pese sua tradição, foram bastante intensificadas, espelhando a interação verificada, desde 1994, no plano econômico-comercial. A Argentina desenvolveu com o Chile mecanismo de consultas semelhante, criado em 9 de novembro de 1995, em nível de chanceleres e ministros da Defesa, a partir do qual já foi decidida a realização de exercícios militares conjuntos. Dada a rivalidade e as desconfianças mútuas ainda subjacentes nos estratos militares dos dois países, trata-se de ganho político nada desprezível, reflexo do bom entendimento que marca as relações argentino-chilenas na atualidade, fruto de um trabalho persistente e coerente da Chancelaria argentina, e que teve boa receptividade do outro lado da fronteira. É de notar-se, também, o correspondente esforço chileno, sem dúvida vinculado à sua nova estratégia de aproximação política e econômico-comercial com os países do Mercosul, projeto ao qual se associou, junto com a Bolívia, em 1996.

A postura mais ativa da Argentina, regionalmente, em matéria de segurança e defesa será talvez melhor compreendida se vista no contexto

---

[134] Hirst, Monica. *Democracia, seguridad e integración*: América Latina en un mundo en transición. Buenos Aires: Flacso/Grupo Editorial Norma, 1996, p. 66-8.

de suas prioridades de política externa. Trata-se, com efeito, de buscar a projeção da imagem de um país previsível e confiável internacionalmente, para o que medidas de *confidence building*, como as acordadas com os principais parceiros no Cone Sul, são importantes. É de ver, entretanto, que as mesmas podem ser seriamente prejudicadas por sinais contraditórios, como o emitido pela pouco oportuna solicitação de ingresso na OTAN. Por outro lado, a Argentina ainda luta para dissipar a herança do isolamento provocado, no passado recente, pela Guerra das Malvinas e pela quase guerra com o Chile, o que lhe traz um sentido de responsabilidade maior em assuntos de segurança e defesa na região.

A Argentina, por este ou por outros motivos, tem demonstrado maior sensibilidade na construção de uma agenda sobre segurança e defesa no espaço Mercosul, sendo muito mais ativa que os demais sócios no tratamento dessa agenda, provocando as reuniões do Mecanismo de Concertação Política do Mercosul, foro acordado pelos presidentes do Mercosul na Cimeira de Potrero Los Funes, em San Luís, em 1996, e formalizado dentro da estrutura decisória da instituição dois anos mais tarde, na Cimeira do Rio de Janeiro, de dezembro de 1998, quando também se decidiu estabelecer o Mercosul como Zona de Paz, Livre de Armas de Destruição em Massa. Na mesma oportunidade, e também por iniciativa argentina, foi introduzida na agenda do Mercosul a temática do combate ao tráfico de drogas, sendo inclusive criado um foro especializado, dentro da estrutura institucional da associação, para tratar da matéria. A consolidação do processo de integração do Mercosul gerou, sem nenhuma dúvida, a formação de um novo espaço político, integrado pelos países sócios e associados, e que poderia ser definido pela densidade cada vez maior de iniciativas e decisões de natureza não-exclusivamente econômico-comercial e que extravazam os limites nacionais dos países sócios e associados, vinculadas à área geográfica do Mercosul, ou à sua representação perante outros países e associações. Trata-se de fato novo, que alguns países, como o Brasil, só agora começam, com alguma relutância,

a admitir em seu discurso oficial, e assim mesmo quase sempre num contexto de ganhos do tipo *spill-over* relativo ao fulcro central da avaliação custo-benefício no plano econômico-comercial (ao qual se vincula prioritariamente a visão estratégica de espaço econômico e de inserção internacional) do processo de integração.[135]

Com iniciativas específicas, como as acima mencionadas, a Argentina tem demonstrado maior flexibilidade na incorporação, à sua política externa, dessa percepção, o que lhe tem trazido benefícios, por exemplo no que se refere ao apoio do Mercosul, como bloco, para suas posições sobre a questão das Malvinas.

O mesmo ânimo participativo caracterizou a presença argentina em outras iniciativas de cooperação no âmbito regional, tais como na reativação, ainda que moderada, da iniciativa brasileira, tomada em 1986 na ONU, da criação da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZPCAS) (Res. Nº 41-11). Tendo a mesma perdido vários de seus referenciais com o fim da Guerra Fria como a diminuição da já relativa relevância estratégica do Atlântico Sul, e adquirido outros, como a transformação do regime político e social na África do Sul e a independência da Namíbia, a ZPCAS, depois de quatro reuniões (Brasília, 1988; Abuja, Nigéria, 1990; Brasília, 1994; e Sommerset West, ções do Sul, 1996) teve sua quinta reunião em 1998, em Buenos Aires, com uma agenda positiva. Sem dúvida, para a Argentina, a ZPCAS é um elemento significativo nas

[135] O chanceler Lampreia, em artigo no *Globo*, de 22 de abril de 1999, intitulado Pensando o Mercosul, admite que: "Ao lado de sua dimensão econômico-comercial, o Mercosul expandiu-se para outras áreas, intensificando a cooperação dos quatro países em setores tão variados como educação, cultura, ambiente, transportes, comunicações, defesa do consumidor, entre outros. Como era natural, o processo de integração avançou igualmente para o campo político. Com a adoção de instrumentos sobre consulta e concertação política, sobre a vigência da democracia e sobre padrões sociolaborais mínimos, os quatro países reafirmaram sua vocação democrática de respeito aos direitos humanos". O artigo trata da lógica de dificuldades e complexidades inerentes a todo processo de integração, de forma que a naturalidade com que é vista a dimensão política do Mercosul se enquadraria mais no âmbito das realizações do que no das proposições.

suas marginalizadas relações com a África, dentro de uma matriz que busca tirar proveito de iniciativas ou foros multilaterais que lhe facilitem a tarefa, em termos de cooperação Sul-Sul, como os entendimentos entre a Southern África Development Cooperation (SADC) e o Mercosul. Claro que a ZPCAS constitui também uma referência importante para a Argentina dentro do contexto da disputa de soberania sobre as Ilhas Malvinas, Georgias do Sul e Sandwich do Sul e espaços marítimos circundantes.[136]

Em termos de segurança, há que considerar, adicionalmente, o fato de terem ocorrido na Argentina, em 1992 e 1994, dois atentados terroristas graves contra alvos israelitas em Buenos Aires (a Embaixada de Israel e a Associação Mutual Israelita Argentina (AMIA), ainda não esclarecidos. Por tal motivo, e outros correlatos, de que se falará em seguida, a política exterior em matéria de segurança tem uma ressonância interna grande, constituindo-se num desses casos em que há estreita correlação entre a ação externa e a política interna, cujos atores principais (por exemplo, o Ministério do Interior, a Secretaria de Inteligência da Presidência (SIDE), ou mesmo o Serviço de Migrações, daquele ministério, ademais do Ministério da Defesa) muitas vezes assumem posturas ou iniciativas junto a outros países de forma independente da Chancelaria. O caso mais notório se refere à segurança nas fronteiras, em especial na região da chamada "fronteira tríplice" (em torno de Foz de Iguaçu, Iguazú e Ciudad de Leste).

Política interna e ações bilaterais relevantes

Terrorismo e segurança na "fronteira tríplice"

Em setembro de 1989, portanto dois meses após sua posse, o presidente Menem já havia oferecido, aos líderes árabes participantes da

[136] De Alvarez, Gladys Lechini. Argentina y ções durante la segunda administración Menem. Cerir. *La política exterior argentina 1994-1997. Op. cit.*, p. 187.

IX Cimeira do NOAL, seus bons ofícios de mediador no conflito do Oriente Médio. Interpretado à epoca como "idealista", o gesto se enquadra na política externa ativa e pró-paz que adotou. Buscou igualmente aproximar-se de Israel, como decorrência de seu alinhamento com os EUA, tendo sido ao Estado hebreu sua primeira visita ao Oriente Médio, em outubro de 1991. Desde então, e principalmente em função dos dois atentados em Buenos Aires, a política argentina tem oscilado entre o apoio a Israel e a busca de melhores relações com os países árabes, com uma renovada iniciativa de mediação por parte de Menem ainda em 1994, no contexto dos Acordos de Paz entre Israel e a OLP. Em seguida ao atentado da AMIA, e num esforço para neutralizar as críticas internas sobre a incapacidade de seu governo de esclarecer os dois atentados, Menem responsabilizou a facção Hezbollah e formalizou acusações contra o regime de Teerã, com quem a Argentina esteve a ponto de romper relações diplomáticas, ademais de solicitar colaboração da Síria e do Líbano (haja vista que a organização terrorista acusada tem suas bases de operações na parte do território libanês ocupado pela Síria). Tendo em conta a hipótese de um terceiro atentado, até hoje considerada seriamente pelo governo argentino, as tentativas de aproximação da Síria e do Líbano, acompanhadas da frustrada e algo quixotesca oferta mediadora em fins de 1994 ficaram cada vez mais na dependência das políticas norte-americana e israelense na região e perderam o colorido inicial. Exceção talvez deva ser feita para a menção de caso ilustrativo das características da política argentina no Oriente Médio. Trata-se dos entendimentos mantidos com a Síria, em termos de cooperação tecnológica, para a venda de reator nuclear de baixa potência, denunicados publicamente em julho de 1995 por periódico israelense, tendo a operação, que espelhava uma anterior, de 1989, com a Argélia, e outra subseqüente, com o Egito, em 1996, sido cancelada por pressões do governo israelense[137]. Paralelamente, também em função da

[137] Carrancio, Magdalena. Las repercusiones del conflicto de Medio Oriente en la política exterior argentina. *La política exterior argentina 1994-1997. Op. cit.*, p. 157.

possibilidade de novo atentado, e da necessidade, em termos de política interna, e da opinião pública internacional, de esclarecer os atentados anteriores, o governo argentino passou, de forma explícita, a atuar, nessa questão, estreito contato com os órgãos de informação dos EUA e de Israel. Por outro lado, a Argentina já havia autorizado, desde abril de 1994, a abertura de um Escritório da OLP em Buenos Aires, elevando, em 1996, o *status* dessa representação ao de "delegação". A Argentina, em todo caso, firmou convênios de cooperação antiterrorismo com alguns países árabes (Tunísia, Egito) e promoveu ativamente a II Conferência Hemisférica sobre Terrorismo, celebrada em Mar del Plata, em 1997.

A contraparte desse estado de coisas foi o aumento das preocupações com a segurança no plano interno e sub-regional. Neste último caso, e por iniciativa do ministro do Interior, foram firmados, nos últimos anos, uma série de acordos sobre segurança nas regiões de fronteira, e em especial com o Brasil e o Paraguai. A atenção argentina se focalizou na área da chamada "fronteira tríplice", tendo em conta denúncia israelense de que o Hezbollah teria ali uma base de adestramento, fato reconhecido, à época, pelo ministro da Justiça do Brasil, Nelson Jobim.[138] Durante os últimos anos, as acusações implícitas e mesmo explícitas, feitas em geral pelo ministro do Interior argentino, Carlos Corach, de que Brasil e sobretudo o Paraguai não estariam dedicando ao tema do terrorismo e ao da insegurança na fronteira tríplice a necessária atenção e vontade política constituiu, no plano político, um dos elementos que vieram somar-se, junto com as propostas de aproximação da Argentina à OTAN, nos seus diversos graus, ao conjunto de fatos de natureza econômico-comercial, no Mercosul, sensíveis nas relações bilaterais com o Brasil, desde 1997.

Em torno do atentado à AMIA, merece ainda ser lembrada a acusação, por parte de autoridades argentinas, de encobrimento, por parte

[138] *Idem, ibidem*, p. 153.

de autoridades brasileiras, sobretudo da área de informações, de um cidadão brasileiro, Wilson dos Santos, considerado testemunha-chave para a elucidação do caso. Wilson, tido como integrante ou colaborador dos serviços de informação brasileiros, teria alertado, entre outros, o Consulado argentino em Milão, sem que lhe fosse prestada a atenção pelas autoridades argentinas, para a ocorrência iminente do ataque a alvo israelense em Buenos Aires. Wilson dos Santos, depois de ser considerado foragido na Argentina, permaneceu muito tempo no Brasil, sem que as autoridades judiciais brasileiras pudessem localizá-lo para atender às rogatórias argentinas para ser inquirido, fato que gerou as suspicácias portenhas. A referida testemunha finalmente foi encontrada e prestou informações, judicialmente, aos investigadores argentinos que vieram a Brasília especialmente para ouvi-lo. Seu novo depoimento aparentemente em nada contribuiu para esclarecer o atentado.

Patentes

Com os EUA, um dos temas que talvez mais interferiram com a política de alinhamento automático foi a disputa em torno da propriedade intelectual. A questão, fundamental para a Argentina, dados os fortes interesses internos, sobretudo na área farmacêutica, não era obviamente nova, mas enquanto esteve canalizada multilateralmente, pela Rodada Uruguai, ficou latente na agenda bilateral. Terminada a Rodada em 1993, e firmado o Acordo sobre Trips, os EUA aumentaram as pressões sobre o Executivo argentino, para que, por sua vez, fizesse sentir ao Congresso a necessidade de apressar a aprovação do novo projeto de lei sobre patentes, mais acorde aos interesses norte-americanos. Conforme assinala Anabella Busso, o Executivo argentino, em todo o processo legislativo iniciado em 1989 para conformar uma nova lei sobre a matéria, procurou ganhar tempo e manter abertas as alternativas, de tal forma que chegou, em 1996, a uma lei intermédia entre as exigências de Washington e as dos

laboratórios nacionais.[139] A versão primeira da nova lei, sancionada unanimemente pelo Congresso argentino em março de 1995, mais flexível para os interesses da indústria nacional, gerou forte reação do governo norte-americano, inclusive com a ameaça de retaliações comerciais, nos termos da lei de comércio dos EUA. De modo geral, Menem e o Executivo argentino, notadamente as áreas econômicas e de Chancelaria, adotaram, nas negociações com o Congresso, uma atitude coerente com as premissas de sua política externa, porém sem nenhuma ênfase, tendo o texto legal definitivo incluído um prazo de transição que, apesar de conforme com as disposições de Trips e da OMC, não atende aos interesses dos EUA, motivo pelo qual Clinton se viu obrigado, em 1997, a aplicar sanções comerciais contra a Argentina. Consistentes na redução em 50% do SGP, não são sanções significativas, mas constituem contraponto político de nota ao alinhamento automático.

Escândalo da venda da armas à Croácia e ao Equador

A Argentina, como tantos outros países em desenvolvimento que buscaram participar, com fins inclusive de reforçar os seus parques de indústria de base nascentes, do amplo e vantajoso comércio internacional de armas, detém um histórico significativo de exportações, vinculado à sua indústria de material bélico, em especial a empresa estatal Fabricaciones Militares, criada em 1945, por Perón, e reforçada durante o período da ditadura de governos militares do Proceso de Reorganización Nacional. Desse período, ficou conhecida a vasta operação encoberta na América Central, levada a efeito, desde 1978, por meio de treinamento, fornecimento de armas e de financiamento, em apoio dos "contras" na Nicarágua, bem como assessoramento em técnicas de luta contra-insurgência aos governos de ultradireita de Honduras, El Salvador e Guatemala.[140]

---

[139] Busso, Anabella. Las relaciones Argentina-Estados Unidos durante el segundo gobierno de Menem. *Op. cit.*, p. 64.

[140] *Vide*, a respeito, Armony, Ariel C. *La Argentina, los Estados Unidos y la cruzada anticomunista en América Central. Op. cit., passim.*

Como se sabe, a ação argentina na América Central, primeiro por iniciativa própria do regime militar e motivada em seguida pela coincidência de propósitos com a política norte-americana, a partir da administração Reagan, constitui um dos antecedentes para a Guerra das Malvinas. Durante o governo Alfonsín, a Argentina manteve uma postura ativa em termos de participação no mercado internacional de armas. Com a mudança radical da política para a América Central, a Argentina buscou o mercado iraniano, com diversas operações, diretas ou indiretas, concretadas em caráter reservado, tentando sem êxito vender também aviões Pucará ao Iraque.[141] Mais tarde, em 1987, ano da criação do regime do MTCR, circularam os rumores sobre as tratativas para a venda, via Egito, do míssil Condor II ao Iraque,[142] país que estava naquele momento sendo fortemente armado pelos EUA, e mesmo o presidente Menem, antes de tomar a decisão de desmantelar o projeto, teria estimulado operação de venda à Líbia, afinal não concretada.[143]

Em 1995, a revelação, na imprensa argentina, de operações secretas de vendas de armas, primeiro à Croácia, em 1991 e em 1993, e em seguida ao Equador, em 1995, num total de mais de 6.500 toneladas no valor de cerca de 35 milhões de dólares, manchou fortemente a imagem interna do governo Menem, pelas suas implicações sobre alegações de corrupção dentro do governo, envolvendo altas autoridades, e de desrespeito a normas internacionais. No caso da Croácia, pelo fato de que havia, à época das operações, um embargo de vendas de armas imposto pela ONU; no caso do Equador, por encontrar-se o país em conflito não declarado com o Peru, pelo diferendo fronteiriço na região da Cordilheira do Condor, sendo a Argentina, junto com Brasil, Chile e Estados Unidos, países garantes do Protocolo de Paz, Amizade e Limites do Rio de Janeiro, de 1942.

---

[141] Santoro, Daniel, *op. cit.*, p. 49-89.

[142] *Idem, ibidem*, p. 104-5.

[143] Llana, Carlos Pérez. *El regreso de la história. Op. cit.*, p.270-1.

O episódio, até hoje não inteiramente esclarecido, tem sido objeto de investigações policiais e judiciais, comprometeu institucionalmente o Executivo, e nele a Chancelaria, o Ministério da Defesa, o Ministério da Economia e as Forças Armadas, bem como os gestores de Fabricaciones Militares e um sem número de empresas fantasmas e intermediários, na Argentina e no exterior (Uruguai, África do Sul, Espanha, Venezuela, Panamá, EUA), por conta das triangulações efetuadas, já que as operações, foram objetos de denúncias específicas e diversas.

Conforme assinala Santoro,

> *el escándalo por la venta de armas argentinas a Ecuador tuvo tanta transcendencia también porque la Cancilería anunció oficial y publicamente que la Argentina declaró, el 10 de febrero de ese año (1995), un embargo de armas contra los dos países que mantenían una guerra non declarada. Si bien la cantidad de armas entregadas a Ecuador fue solo de 5 mil fusiles FAL y 75 toneladas de municiones frente a las 6.500 toneladas de armamentos enviadas a Croacia y Bosnia entre 1991 y 1995, el caso tuvo una mayor repercusión política por tratarse de una afrenta contra el Perú.*[144]

A bem dizer, todo esse escândalo da venda ilegal de armas pela Argentina terá prejudicado a política externa do país apenas em função de sua exploração política internamente. Formalmente, o caso da Croácia perdeu sentido a partir da autodenúncia feita pelo chanceler Di Tella perante o Comitê de Sanções da ONU. O caso do Equador exigiu gestões da Chancelaria junto ao governo peruano, inclusive gestões pessoais de Di Tella em Lima, mas ficou nisso, sendo visível o interesse do Peru e do Equador em abafar uma questão que poderia interferir negativamente nas

[144] Santoro, Daniel, *op. cit.*, p. 245.

negociações do processo de paz bilateral, apoiadas pelos garantes. Mas, sem nenhuma dúvida, suas principais repercussões se deram internamente, no contexto das acusações de corrupção feitas contra o governo Menem. Muito explorado pelas oposições, que o traziam à tona conforme as circunstâncias de política interna o exigiam (motivo pela qual o tema tem sido recorrente durante toda a segunda gestão menemista), tendo provocado a demissão de Camilión em 1996 e o indiciamento judicial de diversas autoridades, inclusive Di Tella, e o ministro do Trabalho, Ermán Gonzalez, ministro da Defesa até 1993.

Malvinas

Culminando um longo processo de reaproximação com o Reino Unido, iniciado por Menem com os entendimentos de Madri, em 19 de outubro de 1989 e em 15 de fevereiro de 1990, que possibilitaram o restabelecimento de relações diplomáticas, os governos argentino e britânico chegaram, em 14 de julho de 1999, em Londres, a um acordo cuja transcendência é visível para os argentinos. O acordo torna possível, pela primeira vez depois da guerra do Atlântico Sul, aos nacionais argentinos visitarem as ilhas, com a retomada imediata dos serviços aéreos para Port Stanley, com escalas em território continental argentino incluídas a partir de 16 de outubro de 1999. O acordo trata também de medidas de confiança (cooperação para a remoção de minas terrestres, flexibilidade argentina no que se refere à toponímia nas Ilhas Malvinas, construção de um monumento em memória dos caídos no cemitério argentino nas Malvinas) e de cooperação na área de pesca, com vistas à conservação das populações ictícolas no Atlântico Sul.[145]

[145] *Vide*, para o teor completo da Declaração Conjunta, *La Nación*, 15 de julho de 1999, p. 2.

Intrinsecamente, poderia parecer pouco, na perspectiva da solução definitiva da disputa sobre a soberania, fato que não deixou de ser explorado pela oposição. Seu valor relativo no contexto da política externa, assim como no contexto da vida política interna do país, entretanto, não deve ser desprezado. A temática das Malvinas, na Argentina, de alta sensibilidade social, foi, assim como acontece com todos os governantes argentinos, enquadrada por Menem, desde o início de sua gestão, dentro de uma matriz de ação política (externa e interna) na qual certamente ocupa um dos centros de gravidade. Como dizia, em seu discurso de posse, perante o Congresso Nacional:

> *En mi caráter de presidente vengo a asumir un irrevocable compromiso. Voy a dedicar el mayor y el más importante de mis esfuerzos, en una causa que libraré con la ley y el derecho en la mano. Será la gran causa argentina: la recuperación de nuestras Islas Malvinas, Georgias y Sandwich del Sur.*[146]

Assim como a visita de Estado que o presidente Menem finalmente fez ao Reino Unido em novembro de 1998, o recente acordo de Londres constitui um resultado positivo da proposta menemista de buscar negociações diretas, abandonando a preferência pelo tratamento multilateral do tema, que caracterizou a gestão Alfonsín. Di Tella agregou-lhe o estilo informal e a conhecida "política de sedução", pela qual pretendia melhorar as relações com os *isleños* e dessa forma criar condições mais propícias para um acordo de fundo.

Ao longo da década de 1990, o esforço negociador bilateral se concentrou em temas específicos, sobretudo conservação e exploração

---

[146] Romero, Agustín M. *Malvinas*: la política exterior de Alfonsín y Menem. Buenos Aires: Editorial de Belgrano, 1999, p. 24.

pesqueira e exploração petrolífera em áreas circundantes. No caso da pesca, cabe referência à Declaração Conjunta de Londres sobre Conservação dos Recursos Pesqueiros, de 28 de novembro de 1990, que criou uma comissão de pesca, cujo principal mérito seria o de desenvolver trabalho conjunto, em que pese as subseqüentes medidas unilaterais tomadas pelo Reino Unido.

O caso da exploração petrolífera apresentou contornos complexos, tendo em vista as implicações, para a disputa sobre soberania, das concessões de licenças para prospecção, e suas formas de licitação. Em setembro de 1992, por exemplo, a Argentina rechaça a decisão unilateral britânica de abrir à licitação para prospecção sísmica áreas adjacentes às Malvinas. As desavenças perduram, apesar da existência do Grupo Bilateral de Alto Nível, criado em fins de 1991. Em setembro de 1995, em Nova York, os chanceleres dos dois governos firmam uma declaração conjunta, pela qual se estabelecia uma "zona de cooperação integral", para águas do Atlântico Sudoeste. O acordo, que prevê uma comissão conjunta, define seis áreas para exploração, com extensão cada uma de cerca de 3.500 km^2, mas a zona de cooperação abrange tanto águas argentinas como águas sujeitas a disputa de direitos. Aparentemente, os objetivos seriam de contar um um *modus vivendi*, protegido pela fórmula do "guarda-chuvas" sobre a soberania, alentar a formação de *joint-ventures*, expandir o número de áreas a serem licitadas. O acordo não produziu resultados, mas estimulou a ação legislativa no Congresso argentino, com vistas a regular a cobrança de *royalties* - e por este meio afirmar a soberania compartida -, primeiro através da reformulação da Ley de Hidrocarburos, com a redução de 9 para 3% para a cobrança de *royalties* (os *isleños* cobrariam 9%, perfazendo, no total, os 12% normalmente cobrados no mercado internacional, o que sugere que a reformulação da lei foi feita de comum acordo com os britânicos); segundo, com um projeto de lei que

estabelece sanções abrangentes para empresas que prospectem petróleo sem o consentimento argentino, fator que praticamente eliminou a possibilidade de *joint-ventures*.[147]

De concreto, contudo, existiu uma convocatória unilateral pelos *isleños*, para a exploração de superfície bem maior (ao norte e a leste das Ilhas). As empresas ganhadoras da licitação (da qual participaram quarenta empresas, tendo sido excluídas a YPF e a British Gas) trouxeram a plataforma Borgny Dolphin, do Mar do Norte, mas os resultados das prospecções, realizadas em abril de 1998, anunciados sete meses depois, foram negativos.[148] Esse fato politicamente facilitou a posição de força da Argentina nas negociações futuras, já que os habitantes das Ilhas não puderam contar com os recursos hipotéticos da exploração do petróleo, o que para eles seria uma fundamental fonte de renda.

No curso da política para as Malvinas, o presidente Menem explorou algumas alternativas vinculadas à idéia da soberania compartida, ou do condomínio.[149] Trata-se de proposta que surgiu, pela primeira vez em 1974, por iniciativa britânica, junto a Perón, e por ele bem recebida. Teria sido frustrada por seu falecimento e pelo receio de Isabel Perón em assumir tal compromisso. Em 1980, a idéia teria sido retomada pela Argentina, com a proposta de um *lease back*, com as negociações a respeito interrompidas pela invasão militar das Ilhas em 1982.[150] Tais propostas, no contexto atual, não tinham condições de prosperar, imaginado-se que as mesmas tivessem curso interno, para efeitos de debate sobre uma eventual "política de Estado" para as Malvinas. De fato, a participação

---

[147] *Idem, ibidem*, p. 72-9.

[148] *Idem, ibidem*, p. 77.

[149] Conforme lembra Romero, por exemplo em dezembro de 1996, em discurso em La Rioja, num contexto de política interna (*op. cit.*, p. 84).

[150] De Rosas, Carlos Ortiz. Momentos memorables, oportunidades perdidas. *La Nación*, 6 de agosto de 1999, p. 17.

cada vez mais freqüente de parlamentares da oposição nas ocasiões criadas de negociação, internas do Executivo e mesmo no plano bilateral, faz crer que, nos próximos anos, o tema seja tratado, pela política externa argentina, com maior respaldo e legitimidade política.

No contexto imediato do acordo de Londres, merece referência especial o apoio dado pelo Chile às reivindicações argentinas, com a decisão de interromper os vôos da Lan Chile para as Ilhas Malvinas até que fosse permitida a escala em território argentino. Terá aí servido, e em muito, a atitude audaciosa (pelo fato de a mesma suscitar toda a temática de violações de direitos humanos na Argentina durante a *guerra súcia*, ainda latente na memória coletiva da sociedade e abafada pelos indultos concedidos pelo presidente no início de sua gestão) e pragmática de Menem, ao oferecer ao governo chileno total respaldo por ocasião da detenção (por solicitação da justiça espanhola, por delitos de violação de direitos humanos), do general Pinochet em Londres, em 1998.

Mercosul

Como muitas vezes costuma acontecer, um projeto de vasto alcance político e econômico para os países envolvidos, como o Mercosul, e voltado para a inserção mais competitiva da região no quadro internacional, viu-se na contingência de registrar, nos últimos anos, o contraste entre suas instituições e conquistas ainda frágeis e as fortes turbulências econômicas dos respectivos contextos internos e externo. Estruturado como União Aduaneira com o Protocolo de Ouro Preto, de dezembro de 1994, e com as credenciais de uma bem sucedida, relativamente a uma agremiação de países em desenvolvimento, redução tarifária e com a fixação de uma tarifa externa comum, o Mercosul defrontou-se, no início dessa nova fase, com a crise mexicana. Passou bem pelo teste, beneficiando-se da estabilidade trazida pela nova moeda brasileira, adotada há apenas seis meses, e da resistência da economia argentina já em grau avançado de reestruturação, reforçada pela

capacidade decisória de um governo em início de nova gestão.

De tal forma que, até fins de 1997, quando os efeitos da crise financeira asiática começaram a sentir-se, os resultados positivos do Mercosul foram impressionantes. Primeiro, no comércio intrazona, em que pese as críticas de desvio de comércio (originárias sobretudo dos centros mais desenvolvidos e de instituições multilaterais de comércio e de financiamento)[151] e de "Brasil-dependência" (mais fortes em alguns segmentos nacionalistas e conservadores dentro da Argentina)[152]: esse intercâmbio passou de US$ 4,1 bilhões em 1990 para US$ 20,2 bilhões em 1997, ou seja um crescimento de 400%. Entre os dois principais sócios, o intercâmbio aumentou em 600%, no mesmo período, de forma sumamente equilibrada, movimentando cerca de 15 bilhões de dólares em 1997 (US$ 2,1 bilhões em 1990). Desde 1991, o Mercosul ampliou sua participação no comércio mundial em aproximadamente 20%. Aumentou suas exportações com o resto do mundo, de 1990 a 1997, em 47%, passando de US$ 43,3 bilhões para 62,3 bilhões, enquanto as importações cresceram

[151] Di Chiaro e Bonfili lembram que o debate sobre o desempenho comercial do Mercosul entre os especialistas do tema teve como eixo central "a eficiência econômica dos acordos regionais" e se originou com o relatório de Alexander Yeats, economista principal da Divisão de Comércio Internacional do Banco Mundial. *Op. cit.*, p. 157-8.

[152] A preocupação com a "Brasil-dependência" esteve vinculada ao fato de que, em média, mais de 30% das exportações argentinas se destinam ao mercado brasileiro, sem que se leve em conta o fato igualmente significativo de que, em média, 15% das exportações brasileiras se destinam ao mercado argentino, dados que apontam para um comércio equilibrado, em termos absolutos. É evidente que, em função do comportamento da variável cambial, o comércio bilateral oscila em favor de um ou outro país. Assim, com o Plano Real e a valorização da moeda brasileira, o Brasil, contrariamente aos anos anteriores, passou a ter déficits (descendentes) na balança comercial. Com a desvalorização do real em janeiro de 1999 e a subseqüente configuração de um padrão de valorização da moeda norte-americana com respeito ao real, a expectativa de uma inversão violenta dos fluxos de comércio levou a Argentina a tomar medidas acautelatórias que passaram a ser identificadas com a presente crise do Mercosul. Como diz Maria Beatriz Nofal, "trata-se, para ser preciso, de uma situação de interdependência ou de dependência recíproca. A interdependência pressupõe reciprocidade na relação de dependência, ainda que não necessariamente simetria. Dessa forma, por exemplo, o tamanho da economia brasileira, maior do que a argentina, e as diferenças correspondentes na dimensão dos setores e estruturas econômicas, faz com que a relação de interdependência ou de dependência recíproca não seja simétrica" ("Brasil-dependencia" o interdependencia: Mito y Realidad. *Mercosur Journal*, ano I, nº 1, v.I , Buenos Aires: Eco-Axis S. A., dezembro de 1995, p. 19).

em 214%, evoluindo de US$ 25 bilhões para US$ 78.8 bilhões. Em 1997, 23,4% das exportações do Mercosul se destinaram à União Européia (importações de 25,9%), e 13,9% aos EUA (importações de 21,2%). Segundo, em termos de investimentos, os números são igualmente impressionantes. No quinqüênio 1990-1995, os investimentos externos diretos à região representaram 13% do total destinado aos países em desenvolvimento, fora a China (total de cerca de US$ 30 bilhões). Em 1997, de acordo com o World Investment Report, o Mercosul recebeu cerca de US$ 20 bilhões em IED, valor superior aos US$ 14,17 bilhões recebidos em 1996.[153] Finalmente, o Mercosul consolidou, no período, sua personalidade internacional, dando curso a uma dinâmica de ampliação, com a associação do Chile e da Bolívia em 1996, com o acordo-quadro com a União Européia de 1995, com os acordos-quadros com a Comunidade Andina e com o Mercado Comum Centro-Americano, assim como com o lançamento do processo negociador da Associação de Livre Comércio das Américas (ALCA), em Santiago, em abril de 1998, em cumprimento ao estabelecido pela I Cúpula das Américas, em Miami, em fins de 1994.

O que sucedeu em seguida, com a ampliação da crise financeira internacional, e a contaminação de outras regiões e países (Rússia, Brasil), reforçou, no âmbito negociador do Mercosul, uma dinâmica de sinais contraditórios, onde a reconhecida necessidade de "aprofundamento e ampliação" do processo de integração se defronta sistematicamente com políticas a atitudes defensivas dos "interesses nacionais" imediatos e setoriais. Dentro do Mercosul, o ponto maior de inflexão, por certo, foi a desvalorização súbita do real em 13 de janeiro de 1999[154], que gerou na Argentina temores de uma igualmente súbita "invasão" do mercado

[153] Dados da *Gazeta Mercantil Latino-Americana*, edição de 13-16 de abril de 1998, p. 10.

[154] O valor relativo dessa desvalorização tem sido objeto de diferentes interpretações, tendo sobretudo em conta as alegações de que o real já estava, de fato, há algum tempo, supervalorizado com respeito ao dólar, mas a percepção argentina foi de uma desvalorização inicial de 30 a 40%, para efeitos de cálculos sobre sua incidência nos fuxos do comércio bilateral.

argentino por exportações brasileiras. Desde então, a seqüência de medidas protecionistas e preventivas tomadas cada vez com mais freqüência pelas autoridades econômicas e comerciais do governo argentino (e que abrangem desde imposição de direitos compensatórios por exportações subsidiadas - caso do açúcar e do aço - e de direitos *anti-dumping*-café - solúvel, papel, têxteis, calçados, brinquedos, material siderúrgico, material elétrico, cabos de fibra ótica, etc. - até a aplicação de salvaguardas, caso da já famosa Resolução nº 911 da Secretaria de Indústria e Comércio e Mineração, de julho de 1999) passaram a prejudicar, em seu âmago, o processo negociador. Essa progressão culminou com a forte reação do governo brasileiro à disposição de aplicação unilateral, pela Argentina, do instrumento das salvaguardas na união aduaneira. Em 26 de julho, foi dada a público a posição oficial brasileira, de que estavam suspensas todas as negociações comerciais com a Argentina, convocando-se paralelamente uma reunião extraordinária do Grupo Mercado Comum, órgão diretor executivo da associação.

Como as outras múltiplas crises de natureza comercial do Mercosul, a situação de gerada pelas posições opostas da Argentina e do Brasil foi amenizada na instância presidencial, tendo no caso o presidente Menem tomado a iniciativa de, em visita não-programada a Brasília, informar que tornaria sem efeito a medida disposta pela Resolução nº 911. Ao perdurarem, entretanto, as dificuldades estruturais, de ordem interna e externa, de ambas economias, permaneceu, também, a percepção generalizada de um Mercosul em crise aguda, cuja solução dificilmente poderia dar-se antes da conclusão do processo das eleições presidenciais na Argentina.

Claro que, diante do aumento das tensões e da sensibilidade política, se torna necessário compreender que os processos de integração geram, quase que por definição, situações cada vez mais complexas, resultado de uma maior interdependência, que cabe administrar. Hirst lembra que "*la profundización de la agenda del Mercosur dilata simultáneamente el*

espacio de controversia dentro y entre sus países miembros", referindo-se aos estudos sobre integração regional de Joseph Nye, dos quais cita que em todo processo de integração regional "*la capa protectora de la "no-controversialidad" desaparece rápidamente a medida que los intereses mas sensibles son afectados y que aumenta el clima político generado por el proceso de integración*".[155] A tal característica se referia o chanceler Lampreia, no citado artigo de O Globo, de 22 de abril de 99, quando diz que:

> o brilho dessas realizações {do Mercosul} não esconde o fato de que os processos de integração, como se pode observar em outras experiências históricas, alternam períodos de maior e menor velocidade", {e que} "dentro dessa dinâmica da integração, vivemos hoje um momento especialmente delicado. Depois de anos de crescimento espressivo dos fluxos de comércio intrazona, o Mercosul experimenta um período de "escassez", com a queda da atividade econômica no Brasil e nos demais países-reflexo da crise internacional - e, como conseqüência, com a redução, em termos absolutos, dos números do comércio.

Lampreia propõe que em tais momentos "se torna essencial reiterar a prioridade e o compromisso atribuídos ao Mercosul", um "projeto de longo prazo", "uma obra em construção, voltada para o futuro", e que cabe "identificar, em uma conjuntura sensível como a atual, os contornos de novas oportunidades".

Em termos de linguagem oficial, não deixa de ser interessante confrontar as expressões acima, cuja tônica está nas dificuldades inerentes a um processo de integração comercial e na reiteração dos compromissos vinculados a um "projeto de longo prazo", com a percepção algo mais inquieta e provocativa do vice-chanceler Cisneros, em discurso no Instituto Rio Branco, em Brasília, dois anos antes. Para aquela autoridade argentina, também comparando com a União Européia, "*argentinos y brasileños*

[155] Hirst, Monica. *Democracia, seguridad e integración. Op. cit.*, p. 203-4.

hemos partido de la plasmación económica de una primera voluntad política y, necesariamente, nos vemos hoy convocados a progresar en estratégias compartidas que transcienden los éxitos económicos". Cisneros pergunta se "*se salvará el Mercosur de su primaria tentación de mero mercado*", e propõe, admitindo que "*los mares de la globalización no son nada calmos*", por um lado

> *concretar en el plano cultural, tecnológico, defensivo, esa integración y alianza argentino-brasileña y, por otra parte, ante el mundo exterior, compartir nuestros analisis, delinear tacticas y estratégias para negociar mejor con los factores externos y hacer valer plenamente nuestra presencia y nuestros espacios en el plano mundial.*"[156]

Duas considerações merecem destacar-se para a compreensão do sentido que toma o processo de integração, no momento em que o período Menem chegava ao seu fim. Primeiro, ainda no plano econômico-comercial, e como adiantado acima, as turbulências financeiras internacionais, e as conjunturas internas de dificuldades na Argentina e no Brasil apenas **reforçam** uma dinâmica de sinais contraditórios que se vinha acentuando há algum tempo. Na verdade, uma vez concluído, ainda que de forma imperfeita, o processo de eliminação tarifária intrazona e da adoção, com todas as suas exceções e adequações, da tarifa externa comum, encerrou-se a fase mais fácil da integração, apesar de ser talvez a mais trabalhosa. Passar para a fase seguinte, de negociação de políticas públicas, tais como proteção aos direitos do consumidor, meio ambiente, coordenação macroeconômica, direitos trabalhistas, políticas fiscais e tributárias, enfim um universo que países em grau de desenvolvimento como os do Mercosul geralmente consideram como típico de políticas domésticas, exige mais do que um esforço negociador. Trata-se de

[156] Discurso no encerramento da Semana Argentina no Instituto Rio Branco, 6 de junho de 1997.

compromisso que deve envolver o apoio e contar com a legitimidade societal, e que aparentemente ainda não foi exposto às respectivas sociedades de forma abrangente ou completa.

Em termos de pressões setoriais internas (forças centrípetas), ambos países (e o Brasil mais, nos primeiros anos) fizeram grandes esforços para vencer resistências, e foram bem sucedidos; mas, o acompanhamento da prática do Mercosul como união aduaneira permite verificar, ainda mesmo em 1995, seu primeiro ano de funcionamento, a existência de medidas unilaterais, pelos diversos Estadospartes do Mercosul. Brasil, por exemplo, com a Medida Provisória nº. 1.024/95, decidiu implementar um novo regime automotor (o novo regime estabelecia quotas de importação e sistema de compensação de importações e exportações, com o objetivo de incentivar a produção nacional e atrair investimentos). Depois, veio, em março de 1996, a Medida Provisória nº 1.532/96, que estabelecia incentivos especiais e isenções fiscais para montadoras que se estabelecessem nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste do país, num acordo político entre o Executivo e os governadores dos Estados interessados, mas que teve efetivas e abrangentes repercussões econômicas, do ponto de vista de direcionamento e redirecionamento de investimentos intra e extra-zona.[157]

A introdução de "elementos anárquicos ao processo associativo", repetindo a expressão de Monica Hirst mencionada mais acima, foi mais freqüente, sobretudo por parte dos sócios maiores, à medida que as condições econômicas, internas e internacionais, se tornavam mais difíceis, nos últimos dois ou três anos. Pela Medida Provisória nº. 1.569, de 25 de março de 1997, o Ministério da Fazenda do Brasil limita o financiamento das importações, sem fazer, como de fato depois foi obrigado a adotar, exceções para as importações originárias dos demais países do Mercosul;

[157] Di Chiaro e Bonfilli, *op. cit.*, p. 137-8.

pelo lado argentino, houve a aprovação, pelo Congresso, de um texto legal que condiciona o cumprimento das decisões tomadas no seio do Mercosul (CM 19/94, CM 24/94), com relação ao regime de adequação do setor açucareiro, à eliminação de supostos subsídios à produção de açúcar no Brasil. Outro irritante de nota foi o chamado Comunicado 37 da Secretaria de Comércio Exterior, do Ministério da Indústria e do Comércio brasileiro, de janeiro de 1998, que restabelece restrições ao licenciamento automático às importações, tendo em mira especialmente as exportações argentinas de leite e derivados lácteos para o mercado brasileiro. Nesse período, como dito mais acima, a Argentina procurou defender-se sobretudo com a utilização de instrumentos legalmente válidos, tais como abertura de processos por acusações de *dumping*, sem entretanto submeter-se aos procedimentos formais previstos na OMC. Procurou valer-se igualmente dos instrumentos de solução de controvérsias disponíveis pelo Mercosul, e conseguiu ativar o Protocolo de Brasília. Mesmo no âmbito extrazona, o Brasil, com as negociações unilaterais com a Comunidade Andina, e a Argentina, com as negociações unilaterais com o México para a renovação de preferências tarifárias, experimentaram ações unilaterais que contrastam sobremaneira com a ação unificada, e altamente bem sucedida, do Mercosul nas negociações da ALCA e, mais recentemente, nas negociações com a União Européia, no contexto do Encontro de Cúpula América Latina-União Européia, de junho de 1999, no Rio de Janeiro.

Uma segunda observação inerente à tarefa de melhor compreender o sentido atual do Mercosul se refere a seu entorno político. Com efeito, a suspensão das negociações comerciais com a Argentina anunciada pelo governo brasileiro em julho de 1999 foi precedida de declarações e iniciativas do governo Menem, no plano político, bastante comprometedoras do espírito de uma "aliança estratégica". Ao pleito argentino de entrar para a OTAN, de inícios de julho, seguiram-se declarações controvertidas

do próprio presidente Menem sobre a disposição argentina de participar militarmente de uma força de intervenção na Colômbia, sob liderança norte-americana, tendo em vista a deterioração da situação de segurança naquele país. Em ambos casos, o governo brasileiro viu-se na contingência de emitir declarações específicas. Mesmo dentro de um contexto econômico, a proposta argentina de "dolarização", feita na seqüência da desvalorização brasileira, independentemente das várias "leituras" de natureza política (reforço ao poder declinante de Menem) ou econômica (de reforço da moeda argentina ora ameaçada ou, num plano mais alto, decisão estratégica de acomodação a uma tendência mundial) que pode suscitar, e precedida como foi de uma outra proposta, a da moeda comum, suscitou atenção especial por parte das as autoridades governamentais brasileiras pelo inesperado e pelo seu alcance para o processo de integração. De novo, ainda que em outros termos, voltamos ao *leit-motiv* de uma Argentina propositiva, de que fala Guilhon Albuquerque.

Partindo do pressuposto de que as crises favorecem o conhecimento, a perspectiva apresentada pelo Mercosul desde o Tratado de Assunção, no contexto da política externa argentina, no período considerado, seria a de um projeto que exige dedicação de forças cada vez mais amplas. Existe, do lado argentino, alguma crítica, diante do que é considerado a imprevisibilidade brasileira (desvalorização, medidas unilaterais), fato que constituíria uma assimetria a mais, na medida em que a tal imprevisibilidade haveria que acrescentar a percepção de dependência. Tal percepção foi naturalmente ainda mais ressaltada a partir da desvalorização do real e das incertezas do comportamento cambial no Brasil.

Em Aula Inaugural proferida na Cátedra Mercosul do Instituto de Estudos Políticos de Paris, em 27 de outubro de 1999, o ministro de Estado

das Relações Exteriores do Brasil, embaixador Luiz Felipe Lampreia, ao falar sobre o tema "Que futuro para o Mercosul", terá apresentado o que constitui, até então, a visão oficial mais abrangente e racionalizada, em termos da política externa brasileira, da questão da integração e da natureza dos problemas que este processo encerra. Lampreia fala do Mercosul como um "indutor de racionalidade macroeconômica nos nossos países e um suporte poderoso para as políticas de abertura e reforma de nossas economias", e se refere à sua função de "suplemento importante de poder nacional", pela dimensão acrescida de mercado, mas aponta para o longo prazo, por tratar-se de uma "obra em construção que se vai fazendo pela agregação sucessiva de etapas", na medida em que a "lógica da integração e da cooperação" vai prevalecendo sobre a "lógica do fechamento e da rivalidade". De momento, reconhece dois tipos de dificuldades: primeiro, o regime de exceções (de duas naturezas, uma relativa a produtos específicos, com regimes especiais; outra, relativa a setores inteiros que recebem tratamento diferenciado); segundo, as variações conjunturais que alteram significativamente a percepção de setores ou de parceiros em relação aos seus interesses no Mercosul, especificamente no que diz respeito ao curto prazo. Na sua interpretação, reiterada meses depois pelo próprio presidente Fernando Henrique Cardoso, em discurso em São Paulo, na abertura da Feira dos Calçados, esses dois tipos de dificuldades estiveram presentes ao longo de 1999, não só pelos efeitos da desvalorização da moeda brasileira, mas por terem vencidos, nesse ano, os prazos de vigência de regimes especiais de adequação e a conseqüente reação de índole protecionista por parte dos setores afetados, em especial na Argentina.

A mera descrição cronológica das dificuldades do Mercosul, apontada mais acima, pareceria indicar que os seus êxitos inegáveis (muitos deles causando surpresa aos governos envolvidos, cuja retórica curiosamente tem sido mais conservadora do que os fatos) têm como contraponto a reticência dos respectivos projetos nacionais, a absorver, a

não ser marginalmente, avanços que impliquem compromissos de mudanças fundamentais nas suas estruturas políticas. Na sua alocução em Paris, de outubro passado, entretanto, o chanceler Lampreia, reconhecendo as dificuldades do caminho a percorrer, aponta para os objetivos: mecanismo de solução de controvérsias, coordenação macroeconômica e, a mais longo prazo, moeda comum.

Nos próximos anos, o Mercosul deverá tratar das assimetrias que o caracterizam como projeto de integração, inclusive as institucionais, tendo em vista um entorno político, nos respectivos planos nacionais, que seja mais aberto às tendências aglutinadoras, de resto inevitáveis.

O Mercosul tem propiciado, com efeito, extraordinárias manifestações inovadoras e positivas para a configuração da matriz de relações (bilaterais ou multilaterais) entre os países da região. Bastaria lembrar a nova dinâmica nas regiões de fronteira (ver por exemplo as atividades de associações como o Crecenea-Litoral-Codesul, entidade que congrega os governadores das províncias argentinas litorâneas com o Brasil e os estados do sul do Brasil), a redescoberta de uma geoeconomia no Cone Sul (com toda uma gama de propostas e projetos de integração física) ou o envolvimento de novos atores na construção da integração. As oportunidades, ora em curso de aproveitamento, de integração, inclusive de mercados, na área energética, se tornaram evidentes ao longo dos últimos anos, conforme descreve o professor Amado Cervo no trabalho que inclui neste anuário. Sobre a ampliação do número de protagonistas, vale referência à tipologia desenvolvida por Monica Hirst, com atores de distintos "níveis", na qual se destaca o próprio empresariado, e nele a atuação distinta dos grandes grupos, mais autônomos, e os pequenos e médios empresários, mais ágeis, possuindo o setor empresarial, como um todo, autonomia significativa perante o processo negociador intergovernamental. Aqui, Hirst toca, ainda que marginalmente, num ponto que, por força da ideologia vigente sobre o processo integrador (Mercosul como êxito inquestionável), não tem merecido a devida atenção. A autora

afirma que "*muchas de las 400 empresas brasileñas que actualmente operan en la Argentina habrían expandido sus negócios hacia este país con o sin el Tratado de Asunción*".[158] No plano internacional, ficou evidenciada a extraordinária quota adicional de poder negociador adquirido pelos países do bloco. A questão que se coloca é a de saber se efetivamente os governos (e as sociedades) envolvidos estão convencidos de que o Mercosul "fez uma diferença" na evolução do quadro sub-regional. Caso a resposta seja afirmativa, então não deveria haver impedimentos, estratégicos ou de outra natureza, inclusive econômica, para um compromisso imediato e abrangente, de não-retorno, para com o projeto.

Observações à guisa de uma conclusão

Ao completar dez anos de mandato, o presidente Menem recebeu, da imprensa e da opinião pública, uma avaliação equilibrada, marcada pelo reconhecimento de realizações importantes (reforma do Estado, estabilidade econômica, política externa). A política externa argentina durante todo seu governo, tida como uma realização positiva, foi efetivamente inovadora, criativa e dinâmica, ao mesmo tempo que flexível o suficiente para incorporar as conquistas e as linhas de ação promissoras estabelecidas pelos governos anteriores. É verdade que a agenda externa argentina tende a dar prioridade a alguns temas e a alguns países, mas esse universo reduzido, coerente com as premissas, de algum modo foi explorado a fundo, como era o objetivo inicial do governo Menem. Comparado com as políticas externas do período anterior, de 1945 a 1989, o contraste de luz e sombra parece ainda mais evidente, na medida em que se eliminaram todos os focos de tensão ou de conflito latente que prejudicaram a Argentina durante aquele período: Malvinas, fronteiras com o Chile, recursos hídricos com o Brasil (neste caso a solução já havia sido encontrada bem antes,

[158] Hirst, Monica. *Democracia, seguridad e integración*. *Oop. cit.*, p. 194.

mas o compromisso com uma integração abrangente resultou numa mudança de paradigma nas relações bilaterais), padrão de confronto sistemático com os EUA; assim como no plano econômico, foram eliminados ou amenizados alguns dos mais importantes fatores responsáveis por uma apreciação negativa da Argentina: despolitização da dívida externa e seu equacionamento, estabilidade econômica, abertura comercial. Em todo esse processo, é evidente o papel central do retorno da democracia e a busca do fortalecimento de suas intituições, o que propiciou à Argentina moderna condições para a prática construtiva dentro de áreas temáticas tais como direitos humanos, não-proliferação, meio ambiente, combate ao tráfico de drogas, missões internacionais de paz.

No período, a diplomacia argentina deu mostras de agilidade e da capacidade de aproveitar corretamente, em função dos interesses maiores nacionais, as oportunidades surgidas. Tal é o caso da política desenvolvida com o Chile, sem dúvida um dos mais importantes exitos em política externa do governo Menem: nela se pode ver continuidade com respeito ao governo Alfonsín, inovação com ganhos econômicos extraordinários, tendo em conta o fluxo de investimentos chilenos dirigidos para a Argentina e o acordo sobre mineração, e ganhos políticos ainda mais significativos, com a eliminação, por completo, dos diferendos fronteiriços e o imprescindível apoio chileno nas recentes negociações com o Reino Unido sobre as Malvinas, para o que sem dúvida o enquadramento político da questão Pinochet pelo presidente Menem em termos de apoio incondicional às reivindicações do governo chileno terá contado. Tradicionalmente, as relações entre a Argentina e o Chile são marcadas, em muito maior grau do que as relações da Argentina com o Brasil, por altos índices de sensibilidade, tendo em vista sobretudo a extensa fronteira andina. A ação de Menem, dando seqüência a Alfonsín, deu-se no sentido de buscar reduzir substancialmente o nível de sensibilidade e de desconfiança entre os dois países.

Do lado negativo, talvez não tenha sido ainda possível, à diplomacia argentina, processar internamente certas tendências contraditórias ou conflitantes dentro do Executivo, como é o caso da temática sobre segurança e defesa, ou mesmo em diversas questões de política econômica e comercial. Mas, sem dúvida mais marcante, resulta a percepção de rigidez de premissas e de objetivos, o que terá dado margem a críticas em muitos casos: "relações carnais" com os EUA, fixação na OTAN e na OCDE, predomínio de uma visão de mercado no processo de integração sub-regional, "mediação" do processo de paz no Oriente Médio, etc. Em retrospecto, terá contribuído para esse comportamento o apego acrítico a fórmulas como o do "realismo periférico". A idéia de periferia, sobretudo, parece ter boa dose de responsabilidade. Com efeito, embora o conceito de "periferia" permaneça válido, se aplicável a toda a gama de países em desenvolvimento, com economias "emergentes" ou não, torna-se forçoso relativizá-lo de alguma maneira, já que as relações com os "centros" não são mais estáticas, envolvendo Estados ou situações de "fluxo" (financeiros, de investimentos, de negociação regional, de composições temáticas) que podem relativizar momentaneamente a situação de periferia. Da mesma forma, por exemplo, dá-se o uso da palavra "inserção", tão ou mais carregada ideologicamente que a noção de "periferia", preferida pelos formuladores da política externa argentina no período Menem. Com muito mais pertinência, nesse sentido, a gestão Alfonsín usou a expressão "reinserção" na sua política externa, já que se tratava de buscar uma volta da Argentina à convivência internacional, depois dos negros anos da ditadura militar. Usada com muito proveito heurístico nas décadas de 1960 e 1970 pela Cepal, a relação "centro-periferia", absolutamente válida ainda hoje, talvez não tenha tanto poder explicativo ou justificativo em termos de premissas e objetivos de política externa.

No âmbito da alta política, finalmente, perdura a dicotomia a respeito de um entendimento estratégico com os EUA e com o Brasil, sendo de esperar, qualquer que fosse a conotação partidária do novo governo, uma busca de maior universalização dos vínculos políticos, diplomáticos e econômicos, ou seja, uma ampliação da agenda externa. A eleição de Fernando de la Rua, numa expressiva vitória da coalizão entre a Frepaso, mais urbana e popular, e o Partido Radical, tradicionalmente mais conservador e rural, com uma proposta de correção dos rumos do desenvolvimento argentino com ênfase equilibrada na ação social e na ação econômica, constitui nova oportunidade para aprofundar o processo integrador. Nesse sentido, a Argentina e o Brasil junto com os demais parceiros, deverão trabalhar juntos, para uma mudança mais radical de comportamento e na disposição de aceitar-se um compromisso efetivo com a integração, com o endosso claro de uma linha de predisposição para a supranacionalidade, a tendência argentina será a de buscar a ampliação de parcerias, num esforço para neutralizar ou diminuir o peso das individualidades dentro do bloco do Mercosul, satisfazendo-se inclusive com que o mesmo (in)evolua na direção de uma área de livre comércio. Como dizem Raúl Bernal-Meza e Rodolfo López em recente edição de *Carta internacional*, referindo-se à composição do novo governo na Argentina, com a inclusão de vários economistas do *establishment* em postos-chaves:

> *El "establisment" argentino ve en la "globalización" no un desafío y un escenario de riesgos, sino, todo lo contrário, el mejor mundo de las oportunidades y acepta la globalización financiera como elemento fundamental al momento de diseñar políticas. En este sentido, su visión es lo que en este país más se acerca a la visión del "Norte". Respecto de las relaciones con el Brasil y el destino del Mercosur, el problema será como se podrá compatibilizar esa visión claramente "globalista" que prioriza lo mundial*

(y el Norte) por lo regional, que es la que tienen estos economistas, con las declaraciones de campaña sobre la importancia que el Mercosur tendría en el nuevo gobierno.[159]

[159] Bernal-Meza, Raúl e López, Rodolfo. La "nueva" política exterior argentina. *Carta Internacional*, ano VII, nº 82, dezembro de 1999, p. 6.

Bibliografia

Armony, Ariel C. *La Argentina, los Estados Unidos y la cruzada anticomunista en América Central, 1977-1984*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes, 1999.

Carou, Heriberto Cairo. *La construcción social del conflicto territorial argentino-británico*: una aproximación geopolítica crítica. Buenos Aires: Biblioteca Universitária/Editorial "Novo Século", 1995.

Centro de Estudios Internacionales de Rosario - Cerir (org.). *La política exterior del gobierno Menem*: seguimiento y reflexiones al promediar su mandato. Rosário, Argentina, 1994.

_____. *La política exterior Argentina 1994-1997*. Rosário, Argentina, 1998.

Cervo, Amado Luiz. Brasil e Argentina: convergência de desíginios e diferença de estilo (1945-1955). Mimeo, Seminário IPRI Brasil-Argentina, Rio de Janeiro, junho de 1999.

Cisneros, Andrés (comp.). *Política exterior Argentina 1989-1999*: história de un éxito. Buenos Aires: CARI/Grupo Editor Latinoamericano, 1998.

De la Balze, Felipe A.M. (comp.). *Argentina y Brasil*: enfrentando el Siglo XXI. Buenos Aires: CARI/Asociación de Bancos de la República Argentina (ABRA), 1995.

Di Tella, Torcuato S. A política no Brasil e na Argentina entre 1955 e 1966. Mimeo, Seminário IPRI Brasil-Argentina, Rio de Janeiro, junho de 1999.

_____. La politica exterior argentina en los unbrales del siglo XXI. Dissertação, CARI, 18 de abril de 1991.

Di Chiaro, Paola I. e Bonfili, Christian. *Política exterior argentina*: la integración en la agenda de los ´90. Buenos Aires: Centro de Estudios Socioeconómicos y Políticos para América Latina (Cespal)/Fundación Conrad Adenauer, 1997.

Escudé, Carlos, *Realismo periférico*: fundamentos par la nueva política exterior argentina. Buenos Aires: Grupo Editorial Planeta, 1992.

Figari, Guillermo Miguel. *Pasado, presente y futuro de la política exterior argentina*. Buenos Aires: Ed. Biblos, 1993.

Fraga, Rosendo. A experiência histórica no Brasil e na Argentina de 1966 a 1983: começo da convergência Mimeo, Seminário IPRI Brasil-Argentina, Rio de Janeiro, junho de 1999.

_____. Los ejes de la política exterior argentina. *Carta Internacional*, ano VI, n° 61, dezembro de 1998.

Guilhon Albuquerque, José Augusto. A nova geometria do poder mundial nas visões argentina e brasileira. Mimeo, Seminário IPRI Brasil-Argentina, Rio de Janeiro, junho de 1999.

Hirst, Monica. Brasil-Argentina: à sombra do futuro. Mimeo, Seminário IPRI Brasil-Argentina, Rio de Janeiro, junho de 1999.

_____. *Democracia, seguridad e integración*: América Latina en un mundo en transición. Buenos Aires: Flacso/ Grupo Ed. Norma, 1996.

Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (Irela). Argentina en los 90: avances y perspectivas durante el gobierno de Menem. Dossiê n° 54, junho de 1995.

Jalabe, Silvia Ruth (comp.). *La política exterior Argentina y sus protagonistas, 1880-1995*. Buenos Aires: CARI/Grupo Editor Latinoamericano, 1996.

Lanús, Juan Archibaldo. *De Chapultepec al Beagle*. Buenos Aires: Hyspamerica Ediciones Argentina, 1986.

Las relaciones argentino-chilenas: política económica, exterior y de defensa. Buenos Aires: CARI/Fundación Konrad Adenauer, 1995.

Lladós, José Maria. Notas sobre o papel das Forças Armadas argentinas e brasileiras. Mimeo, Seminário IPRI Brasil-Argentina, Rio de Janeiro, junho de 1999.

Llana, Carlos Pérez. *El regreso de la história*: la política internacional durante la posguerra fria, 1989-1997. Buenos Aires: Editorial Sudamericana/ Universidad de San Andrés, 1998.

Lozada, Salvador María. *Los derechos humanos y la impunidad en la Argentina*: 1974-1999, de Lopez Rega a Alfonsín y Menem. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1999.

Mariano Grossi, Rafael. *Penúltima alianza*: expansión de la OTAN y el nuevo mapa de la seguridad internacional. Buenos Aires: ISEN/Grupo Editor Latinoamericano, 1999.

Muro de Nadal, Mercedes. *50 anos de história económica argentina 1946-1996*: una síntesis de sus principales características. Buenos Aires: Sauce Grande S.A. Editores, 1997.

Nofal, Beatriz. "Brasil-dependencia" o interdependencia: mito y realidad. *Mercosur Journal*, ano I, n° 1, v. 1, Buenos Aires: Eco-Axis S. A., dezembro de 1995.

Paradiso, José. Brasil-Argentina: as complexas vias de convergência. Seminário IPRI Brasil-Argentina, Rio de Janeiro, junho de 1999.

_____. *Debates y trayectoria de la politica exterior argentina.* Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1993.

Petrásh, Vilma e Ramos M., Eira (coords.). *Cambio, contradicción y complejidad en la política internacional del fin de siglo.* Caracas: Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad Central de Venezuela/Nueva Sociedad, 1998.

Pinto Coelho, Pedro Motta. Relações Brasil-Argentina e o Mercosul: uma visão geoeconômica da integração. *Política Externa,* v. 7, n° 1, Paz e Terra, julho-agosto de 1998.

Rapoport, Mario. *Aliados o neutrales?* La Argentina frente a la Segunda Guerra Mundial. Editorial Universitária de Buenos Aires, 1988.

_____. *El laberinto argentino*: política internacional en un mundo conflictivo. Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1997.

Rapoport, Mario e Spiguel, Claudio. *Estados Unidos y el peronismo*: la política norteamericana en la Argentina, 1949-1955.

Ricupero, Rubens. O Brasil, a América Latina e os EUA desde 1930: 60 anos de uma relação triangular. Mimeo, Washington, D.C., março de 1993.

Romero, Agustín M. *Malvinas*: la política exterior de Alfonsín y Menem. Buenos Aires: Editorial de Belgrano, 1999.

Russell, Roberto. Democracia y política exterior. Medina, Rubén e Russell, Roberto (orgs.). *1973-1987*: Argentina en el mundo. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1988.

Santoro, Daniel, *Venta de armas - hombres del gobierno*: el escándalo de la venta ilegal de armas argentinas a Ecuador, Croacia y Bosnia. La verdadera historia. Buenos Aires: Ed. Planeta, 1998.

Seixas Corrêa, Luiz Felipe. Interesse nacional e relações Brasil-Argentina. *Carta Internacional,* ano VI, nº 61, dezembro de 1998.

Tulchin, Joseph A. *La Argentina y los Estados Unidos*: historia de una desconfianza. Editorial Planeta Argentina, 1990, p. 190.

Turolo, Carlos. *De Isabel a Videla*: los pliegues del poder. Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 1996.

Wynia, Gary W. La Argentina de posguerra. Editorial de Belgrano, 1986.

A Política Externa Econômica da Argentina uma Visão dos Anos 90

Ricardo A. Markwald[*]

Roberto M. Iglesias[**]

Apresentação

O presente trabalho está subdividido em quatro seções. A primeira seção, de cunho mais histórico e político, explicita os antecedentes e os fundamentos da nova política exterior argentina, caracterizada por um alinhamento - sem precedentes na história argentina - à política dos EUA. As duas seções seguintes descrevem as inúmeras mudanças que caracterizaram as políticas cambial e tarifária desenvolvidas pela Argentina ao longo dos últimos 50 anos. A segunda seção cobre um período de pouco mais de quatro décadas, que se estende desde o primeiro governo justicialista de Juán D. Perón, em 1946, até o final do governo Alfonsín, em 1989. A terceira seção é dedicada à década de 1990 e descreve os três processos mais significativos do período: a liberalização comercial unilateral, a política tarifária de adequação ao processo de integração do Mercosul e o variado uso de instrumentos de proteção utilizados pela Argentina para tentar amenizar os desequilíbrios na balança comercial e os déficits em conta corrente, que têm caracterizado sua evolução econômica no período recente. Por último, a quarta seção, que encerra o trabalho, discute as iniciativas de política externa destinadas a promover a inserção da economia argentina na economia mundial. Após efetuar um

[*] Diretor-geral da Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior (Funcex).

[**] Coordenador da Unidade de Economia e Estatística da Confederação Nacional da Indústria (CNI) do Brasil.

mapeamento dos interesses econômicos argentinos, com foco nos fluxos de comércio e de investimentos, o trabalho apresenta duas visões estratégicas alternativas que disputam a orientação da política econômica externa da Argentina: o projeto integracionista no Mercosul e o projeto globalista. Por último, descrevem-se as principais iniciativas de política externa atualmente em curso: o projeto de ampliação do Mercosul, a constituição da ALCA e as negociações entre o Mercosul e a União Européia. Nessa última parte do trabalho, procurou-se enfatizar, em todos os casos, os pontos de convergência e de divergência com o Brasil.

A nova política exterior Argentina: antecedentes e fundamentos

> *La economía argentina constituye uno de los casos más contradictorios de la experiencia económica contemporánea. Pese a contar con todas las condiciones que se consideran necesarias para un desarrollo acelerado y autosuficiente, el aumento de la producción a partir de 1948 apenas ha alcanzado para compensar el incremento de la población del país y las condiciones de vida de amplias capas sociales no han experimentado ningún avance o, aún, se han deteriorado.*
> *Ferrer. Aldo, La Economía Argentina: Las etapas de su desarrollo y problemas actuales. Buenos Aires, 1963.*

> *It is common nowadays to lump the Argentine economy in the same category with the economies of other Latin American nations. Some opinion even puts it among such less developed nations as India and Nigeria. Yet most economists writing during the first three decades of this century would have placed Argentina among the most advanced*

countries - with Western Europe, the United States, Canada and Australia. To have called Argentina "underdeveloped" in the sense that word has today would have been considered laughable. Not only was per capita income high, but its growth was also one of the highest in the world... Melancholy as it may be to dwell on old splendors when the present is uninspiring, the task of examining the past for clues about recent difficulties is indispensable in the Argentine case.
Alejandro, Carlos Díaz, *essays on the economic history of the Argentine Republic*, New Haven, 1970.

La evolución del crecimiento en Argentina plantea interrogantes y suscita incomprensiones desde hace muchos años. Cómo es posible que uno de los países más grandes y mejor dotados de América Latina, que tuvo un arranque rápido y precoz a finales del siglo XIX, y al que se calificó entonces como país emergente que gozaba de un desarrollo económico, social y político e institucional digno de los países desarrollados de la época, haya podido sufrir un retraso tan considerable en la segunda mitad del siglo?
Véganzonès Marie-Ange e Winograd, Carlos. *Argentina en el siglo XX: crónica de un crecimiento anunciado*. Paris, 1997.

Introdução

A Argentina promoveu, nos últimos 15 anos, uma drástica reorientação em sua política externa, a mais importante, sem dúvida, das últimas cinco décadas. Não é esse um fato incomum, muito menos excepcional, num período caracterizado por dramáticas mudanças no

contexto internacional. Com efeito, a redefinição de alianças estratégicas, a busca de novas formas de inserção na economia mundial e a adesão a esquemas regionais de integração econômica, para mencionar apenas três dos principais ingredientes da nova política externa argentina, representaram um tipo de resposta habitual, tanto de países em desenvolvimento quanto de economias relativamente avançadas, à emergência da nova ordem política e econômica mundial vigente desde fins da década de 1980.

Há, contudo, uma certa especificidade no caso argentino que o distingue dos demais: de fato, o reposicionamento externo do país foi muito mais o resultado de uma reavaliação do contexto doméstico do que uma tentativa de adaptação às oportunidades e desafios apresentados pelo novo cenário internacional. Nesse sentido, o objetivo de tentar reverter o longo e continuado processo de deterioração da posição da Argentina no *ranking* das nações do mundo ocupou lugar de destaque. Com efeito, a frustrante evolução econômica do país nas últimas cinco décadas constitui um traço peculiar da Argentina e tem suscitado as mesmas indagações e os mesmos interrogantes desde há, pelo menos, trinta anos***: como explicar o insucesso e o declínio de uma economia que até os anos 30 ou 40 mostrava uma evolução tão destacada e tão promissora****?*

O criterioso trabalho de elaboração de séries econômicas de longo prazo desenvolvido por Maddison (1995) ilustra essa perplexidade. Até 1930, o PIB *per capita* da Argentina situava-se no mesmo nível de países como a França, a Alemanha e o Canadá, hoje considerados economias avançadas. Era, ainda, ligeiramente inferior ao da Austrália, porém duas a três vezes superior ao de Japão e quatro vezes mais elevado que o de Coréia ou Taiwan. Menos de vinte anos depois, no início dos anos 50, o PIB *per capita* argentino era inferior ao de quase todos os países da Europa e significativamente mais baixo que o da Austrália e do Canadá. Em meados da década de 1960, o Japão se distancia rapidamente da Argentina, enquanto Taiwan e Coréia o fazem a partir da segunda metade

dos anos 80. Em 1990, em decorrência dessa evolução, o PIB *per capita* da Argentina representava apenas um terço do nível alcançado pelas mesmas economias avançadas da Europa com as quais tinha se comparado favoravelmente na década de 1930. No mesmo período, Coréia e Taiwan exibiam um nível de renda *per capita* 30% superior ao da Argentina (Véganzonès e Winograd, 1999).

Análoga evolução mostram outros indicadores que refletem, de forma mais direta, o grau de inserção da Argentina na economia mundial. Assim, por exemplo, em 1930, no período áureo da economia argentina, a participação do país nos fluxos internacionais de comércio oscilava em torno de 3%. Vinte anos depois, em 1950, a Argentina ainda respondia por 1,7% do comércio mundial. Nesse mesmo ano, as exportações argentinas eram, ainda, similares às da Itália, ligeiramente superiores às do Japão e muito mais elevadas que as vendas externas do México ou da Espanha. No entanto, em 1970, a participação argentina no comércio mundial tinha se reduzido para 0,6%, recuando para insignificantes 0,2% em 1989. Esse é, portanto, o pano de fundo que permeia a recente guinada da política externa argentina.

Na década de 1980, há um acúmulo de fatores negativos, de cunho político e econômico, que se somam ao longo, gradual, mas persistente processo de diminuição da importância relativa do país na economia mundial. Trata-se, conforme apontado por de la Balze (1998), de uma verdadeira hecatombe, marcada por uma sucessão de episódios que levaram a Argentina a uma gravíssima crise de isolamento internacional: o repúdio à política de violação dos direitos humanos praticada durante o ciclo dos governos militares (1976-1883); a derrota na Guerra das Malvinas (1982) e suas conseqüências diplomáticas, inclusive o embargo econômico decretado pelos países da Europa em apoio à Grã-Bretanha (1983); a crise da dívida externa, a crise fiscal e, finalmente, os surtos hiperinflacionários de 1989 e 1990.

Voltar ao passado à procura de pistas que expliquem o decepcionante desempenho econômico e político do país na segunda metade deste século é um exercício que historiadores, cientistas políticos e economistas argentinos repetem com obsessiva freqüência. Outra singularidade, também muito enraizada na cultura argentina, é a sempre renovada e imperiosa necessidade de proceder à identificação dos traços políticos, culturais, antropológicos e até psicológicos que diferenciam os habitantes desse país dos demais povos do mundo. E não raro, essas duas vertentes convergem. O fato não chega a surpreender, pois, segundo Díaz Alejandro, *"even to an economist untrained in other social sciences, the influence of political, social and psychological factors on the evolution of the Argentine economy is striking"*.[1]

A crise de isolamento internacional experimentada pela Argentina no início da década de 1980 propiciou essa convergência. De fato, o paradigma que serve de embasamento teórico à drástica reorientação da política externa argentina ocorrida nos últimos quinze anos representa mais uma tentativa de revisão crítica da história argentina, com foco, desta vez, nas relações externas do país com as grandes potências do mundo, principalmente os EUA. A crítica alcança também a alguns traços característicos da cultura política argentina, com destaque para a percepção irrealista e desmesurada da real importância do país no contexto mundial.

Ambos questionamentos levaram a um posicionamento do país, no cenário internacional, radicalmente diferente daquele que tinha prevalecido nos últimos quarenta ou cinqüenta anos. A Argentina optou por uma reaproximação política e econômica com os principais países desenvolvidos do mundo, alterou dramaticamente seu perfil de voto nos foros internacionais - adotando uma posição estreitamente alinhada à potência regional e mundial (EUA) -, e substituiu a "geopolítica" pela

[1] Díaz Alejandro. 1970. p. xiii.

"integração" como princípio a orientar suas iniciativas no âmbito sub-regional. Antigos concorrentes e potenciais adversários foram alçados à condição de aliados políticos (EUA) ou de sócios econômicos privilegiados (Brasil e Chile). O processo coincidiu, no aspecto político, com a redemocratização do país e, do lado econômico, com a adoção de reformas pró-mercado como a liberalização comercial unilateral, a privatização de empresas públicas e a desregulação dos mercados domésticos. O contexto mais geral foi dado por políticas macroeconômicas que priorizavam o ajuste fiscal e a estabilização inflacionária.

Antecedentes e fundamentos da nova política exterior argentina

A nova política exterior argentina implicou a elaboração de um novo paradigma que redefiniu as relações externas do país. Essa redefinição contemplou três dimensões:

1. A sub-regional, envolvendo as relações externas com os países limítrofes, notadamente o Brasil e o Chile;
2. A global, com foco na relação com os EUA, na sua condição de potência hegemônica regional e mundial, mas afetando também as relações com os demais países desenvolvidos, bem como o perfil da participação argentina nos diversos foros internacionais; e
3. A política de defesa e segurança, cuja reformulação resultou, em larga medida, uma conseqüência das duas anteriores.

A mudança de paradigma não foi instantânea. No âmbito sub-regional, as bases para a recomposição e o aprofundamento das relações com os países vizinhos foram firmemente estabelecidas durante o governo Alfonsín (1983-1989), que colocou um ponto final às disputas com o Chile e lançou o projeto de integração com o Brasil. Ambas iniciativas assinalaram uma primeira e substancial mudança no paradigma da política exterior argentina. Nas demais dimensões da política externa, o governo radical

promoveu rupturas e descontinuidades em relação à catastrófica linha de ação seguida durante os governos militares, mas elas foram muito mais uma decorrência natural do restabelecimento e da vigência do regime democrático do que o resultado de uma reformulação das relações estratégicas do país com as potências líderes do mundo. Com efeito, à democratização do regime político pode ser creditada a valorização dos direitos humanos como princípio a orientar a política externa, a defesa da democracia e o respeito às normas do direito internacional como única alternativa para a resolução pacífica da controvérsia em torno da soberania das Malvinas.

Ao promover a paz, usar a diplomacia como instrumento para a resolução dos conflitos, subordinar a ação do Estado aos princípios básicos do direito internacional e assegurar o cumprimento dos compromissos assumidos na esfera internacional, Alfonsín traduziu para o âmbito da política externa os conteúdos do novo regime democrático (Russell, 1998). No entanto, as relações estratégicas com os EUA e a política de defesa e segurança só vieram a sofrer descontinuidades verdadeiramente significativas nos anos iniciais do primeiro mandato de Carlos Menem (1989-95). A nova política exterior argentina teve, portanto, gestação demorada, podendo ser considerada o resultado de um processo que se estendeu por prazo pouco inferior a uma década.

A dimensão sub-regional

No âmbito sub-regional, a mudança de paradigma pressupôs o abandono de duas concepções responsáveis por numerosos conflitos, tensões e desavenças no relacionamento com os países vizinhos: o nacionalismo territorial e o cálculo geopolítico ancorado em hipóteses de conflito e estratégias de equilíbrio de poder na região. Nenhuma das duas constituía um patrimônio exclusivo da Argentina, contaminando, também, a política externa dos vizinhos. Como de hábito, "é preciso dois para dançar um tango".

O nacionalismo territorial foi uma variável condicionante da maior importância nas relações argentino-chilenas, alimentando debates e conflitos à respeito da delimitação das fronteiras nos territórios do sul de ambos países, desde meados do século passado. A importância do território como alicerce da identidade nacional é uma característica partilhada por quase todos os povos da América Espanhola e explicada pela necessidade de promover sua diferenciação com base em elementos que não os comuns, da cultura, da língua ou da religião. O sistema educacional, o recrutamento militar e a afirmação muitas vezes exacerbada dos direitos territoriais serviram, portanto, como instrumentos para a "construção" dessa identidade, conferindo ao conceito de cidadania um caráter marcadamente territorialista (Cisneros, 1998). A Argentina adicionou a esse nacionalismo territorial um ingrediente a mais: a percepção de que o país teria sofrido importantes perdas territoriais ao longo de sua história. Escudé (1988) atribui essa percepção ao fato de Buenos Aires ter sido, outrora, a capital de um Estado colonial cujas dimensões ultrapassavam largamente os atuais limites territoriais da Argentina. O sistema educacional argentino teria contribuído decisivamente para perpetuar essa percepção, influenciando particularmente as elites do país. Nesse sentido, o nacionalismo territorial não constituiria um traço distintivo nem exclusivo dos militares.

Ao promover a solução definitiva do conflito fronteiriço com o Chile, apelando a um mecanismo de consulta direta à população, seguido da assinatura de um tratado de paz e amizade (1985) com o país vizinho, o governo Alfonsín afasta-se do nacionalismo territorial e assinala uma verdadeira ruptura com a política externa do regime militar. O contraste é particularmente notável, pois, como assinalado por Russell (1988), a atuação dos governos militares em matéria de política externa constitui um exemplo paradigmático do perfil de um regime autoritário: de fato, o governo militar fez uma guerra (Malvinas, 1982), ficou à beira de provocar outra (Chile, 1978), teve participação num golpe militar em país vizinho (Bolívia, 1980), descumpriu compromissos internacionais (Corte Internacional de Justiça,

1978), treinou tropas para derrubar governos de outros países (América Central, 1982) e manteve relações tensas com organismos internacionais (OEA, 1978).

As estratégias baseadas em hipóteses de conflito e na conseqüente necessidade de assegurar o equilíbrio de poder na região tinham como pontos referenciais o Brasil e, obviamente, o Chile. No caso das relações com o Brasil, o abandono das hipóteses de conflito e sua substituição por uma política, primeiro de reaproximação e depois de integração, deve ser creditado também ao governo de Alfonsín. Houve, contudo, alguns gestos e fatos, ocorridos ainda durante a vigência, em ambos países, de governos militares, que pavimentaram essa aproximação. Os principais fatos foram:

1. A assinatura, em 1979, do acordo trilateral entre Brasil, Argentina e Paraguai, dando fim aos conflitos vinculados à construção da hidroelétrica de Itaipu e ao aproveitamento dos recursos hídricos; e
2. O estabelecimento, em 1980, de um acordo para o uso pacífico da energia nuclear. No capítulo dos "gestos", o de maior significação foi, sem dúvida, o apoio brasileiro à reivindicação argentina do direito de soberania sobre as Malvinas durante o conflito com a Grã-Bretanha. Essas iniciativas já evidenciavam um relaxamento da "necessidade psicológica de demostrar ao mundo que, na América Latina, também existia um equilíbrio de poder e um grande jogo de poder" (Lafer, 1997). O advento da democracia em ambos países contribuiu para estabelecer um ponto de não retorno ao exercício de jogos de poder, e a Declaração de Iguaçu (1985) sancionou a política da integração como o princípio que iria reger a relação dos vizinhos e sócios daí para frente.

Do lado argentino, ao enfraquecimento e desprestígio dos militares após a derrota das Malvinas, somou-se, ainda, a necessidade de conter e reduzir o gasto militar, ambos fatores concorrendo também para o abandono da estratégia de equilíbrio de poder. O longo declínio da economia argentina operou na mesma direção, pois sob qualquer prisma realista a disputa pela hegemonia regional estava definitivamente resolvida em favor do Brasil.

A dimensão global

No âmbito global, as principais mudanças no paradigma da política externa argentina, envolvendo as relações com os EUA e com os demais países desenvolvidos ocorreram, conforme já mencionado, logo no início do governo Menem. As interpretações ou mesmo as justificativas para essa drástica guinada na política externa argentina centram sua atenção, ainda que com ênfase bastante diferenciada, seja nos custos, seja na perda de potenciais benefícios resultantes de uma longa e desgastante história de confrontação com os EUA. Sobressai, em todas as vertentes de interpretação, o diagnóstico de que, quer por ausência de pragmatismo para vincular proveitosamente os aspectos políticos e econômicos nas suas relações externas, quer por excesso de protagonismo fundado em percepções desmesuradas da real importância do país no contexto internacional, a Argentina restringiu suas possibilidades de alcançar uma exitosa inserção na economia mundial.

As origens da política de confrontação com os EUA remontariam à Primeira Conferência Panamericana, celebrada em Washington, em 1899. Até os primeiros anos da década de 40, coincidindo, portanto, com o início do declínio econômico da Argentina, os atritos com os EUA teriam sido propiciados por alguns elementos recorrentes na política externa do país (Escudé, 1997):

1. A tentativa da Argentina de promover sua liderança na América Latina, opondo-se à pretensão norte-americana de fazer o próprio em escala hemisférica e obstaculizando diversas iniciativas dos EUA para constituir um bloco regional;

2. A busca de prestígio, através da crítica persistente, ainda que absolutamente ineficaz, da diplomacia argentina ao intervencionismo norte-americano em assuntos da América Latina;

3. A negativa argentina, fundada em sua dependência econômica em relação a Grã-Bretanha, em adotar políticas acordadas regionalmente

que pudessem isolá-la da Europa, como evidenciado pela política de neutralidade adotada pelo país durante as duas grandes confrontações bélicas européias; e

4. A verdadeira obsessão da Argentina por "se mostrar independente".

No período que segue à Segunda Guerra Mundial as tensões se concentram nas áreas de defesa e segurança ou na contestação a objetivos mais gerais da política norte-americana. Exemplos de confrontações em matéria de defesa e segurança são evidenciados na negativa argentina em ratificar o Tratado de Tlatelolco para a Proscrição das Armas Nucleares (1967), seguida da recusa, em 1970, em assinar o Tratado de Não-Proliferação (TNP). O aventureirismo do último regime militar, exacerbando os conflitos com os países vizinhos e promovendo a invasão das Malvinas, é outro exemplo de confrontação nessa área. Ainda, durante a administração democrata do presidente Carter, além das tensões geradas pela constante violação dos direitos humanos, merece destaque a recusa argentina em aderir ao embargo da venda de cereais imposto pelos EUA à URSS, após a invasão do Afganistão (1980).

Com a volta da democracia, as tensões com os EUA diminuem, mas, ainda assim, subsistem diversas áreas de conflito que não encontram solução durante o governo Alfonsín (Escudé, 1997):

1. A recusa em ratificar o Tratado de Tlatelolco e em assinar o TNP;
2. A assinatura de um acordo secreto com o Iraque e o Egito para o desenvolvimento de um míssil de alcance médio (Projeto Condor II);
3. A participação no Grupo de Apoio a Contadora, criado com a finalidade de mediar os conflitos na América Central, bem como a participação no Grupo dos Seis, cujo objetivo era pressionar para o desarmamento das grandes potências nucleares; e
4. A negativa em decretar formalmente o fim das hostilidades nas Malvinas.

Todas essas áreas de conflito foram eliminadas durante o primeiro governo Menem, que procede a ratificar o Tratado de Tlatelolco, assinar o TNP, cancelar o Projeto Condor II, restabelecer relações diplomáticas com a Inglaterra e abandonar foros internacionais de contestação à política norte-americana como o NOAL - Movimento de Países Não-Alinhados. Além do esforço para apagar seu nome da "agenda negativa" dos EUA, a Argentina realiza inúmeros gestos e promove diversos fatos destinados a ratificar o alinhamento argentino junto à potência hegemônica, como o envio de forças militares ao Golfo Pérsico, o apoio à iniciativa dos EUA de investigar a situação dos direitos humanos em Cuba, a insistente oferta de serviços de mediação para resolver conflitos localizados em diversas regiões do mundo, a mudança no perfil de voto nas Nações Unidas[2] e a solicitação de incorporação do país à OTAN, para mencionar apenas os mais destacados. Essa reorientação da política externa argentina é que tem sido apelidada, criticamente, de "alinhamento automático".

O objetivo explícito da política de não confrontação com os EUA é minimizar custos efetivos e riscos eventuais ou, alternativamente, dentro de uma lógica de reciprocidade, obter recompensas e maximizar potenciais benefícios. Embora possa ser considerado uma simples nuança, as expectativas subjacentes nessas alternativas não são idênticas. Com efeito, aqueles que defendem a necessidade de mitigar custos admitem que o alinhamento com os EUA possa, eventualmente, gerar benefícios difusos no longo prazo, mas excluem qualquer expectativa mais ambiciosa, principalmente em matéria de concessões comerciais, como a retirada de subsídios ou o relaxamento da política norte-americana de defesa comercial, particularmente nos casos que envolvem interesses privados dos EUA

[2] C. Escudé estudou, a pedido do chanceler Guido Di Tella, o perfil do voto argentino nas comissões e comitês da ONU, ao longo dos últimos 25 anos. *"Escudé comprobó que los comportamientos de votación de los representantes argentinos de gobiernos civiles y militares, radicales o peronistas, ubican a la Argentina junto con Cuba, Libia, Yemen e Irán, como los países más opositores a los Estados Unidos dentro de la organización mundial."* (Tulchin, 1997: p. 235)

(Escudé, 1992). Para aqueles que enfatizam a necessidade de maximizar benefícios, essas possiblidades não estão excluídas.

A ênfase na necessidade de evitar ou minimizar custos em decorrência de políticas externas conflitantes com os interesses dos EUA reflete, em boa medida, a importância concedida a um episódio histórico: as represálias sofridas pela Argentina, na década de 1940, quando resistiu às pressões norte-americanas que a impeliam a abandonar sua postura de neutralidade, logo após a entrada dos EUA na Segunda Guerra Mundial. Nesse episódio, o boicote econômico norte-americano à Argentina foi tenaz. Iniciou-se em 1942 e persistiu até o final da década de 1940. Ele se traduziu na recusa norte-americana em exportar bens de capital, material de transporte e equipamento para extração de petróleo para a Argentina, na obstrução ao desenvolvimento da marinha mercante nacional, bem como no exercício de pressões constantes sobre a Grã-Bretanha e os demais países aliados, forçando-os a limitar suas compras no mercado argentino. Logo após a guerra, os EUA manifestaram sua oposição ao ingresso da Argentina na International Trade Organization (ITO) e, mesmo após a normalização das relações entre ambos países, em 1947, os EUA impediram que a Argentina auferisse benefícios da política de compras realizadas com recursos do Plano Marshall. Com efeito, investigações realizadas à época junto à Economic Cooperation Agency (ECA), o órgão encarregado da administração desses recursos, detectaram 33 casos de discriminação em prejuízo da Argentina, redundando, muitas vezes, em benefícios para o Canadá ou a Austrália (Escudé, 1983 e 1997).[3] O fato é

[3] O Brasil também sofreu pressões dos EUA para dificultar o abastecimento do mercado argentino: *"...mais de uma vez os Estados Unidos - para pressionar a Argentina - bloquearam tentativas do Brasil de exportar manufaturados de borracha, mesmo quando pretendia fazê-lo à custa de redução do consumo doméstico"* (Abreu, 1999, pág.327). É digna de nota, ainda, a seguinte conclusão: *"Olhando para trás, é muito mais facil entender a política norte-americana em relação ao Brasil - esquecer tudo a respeito da infidelidade comercial brasileira e rotular o regime de Vargas como `uma ditadura mais aceitável que outras´ - se fazer um Brasil mais `razoável´ prevalecer sobre uma Argentina demasiadamente independente for considerado o objetivo estratégico fundamental dos Estados Unidos em relação a América Latina"* (Abreu, 1999, pág. 39).

que a experiência argentina no imediato pós-guerra virou o exemplo paradigmático dos custos que pode acarretar uma política de confrontação com a potência hegemônica.[4] Na opinião de Escudé (1983), o boicote norte-americano foi, inclusive, fator determinante para o início do declínio econômico argentino.

Na defesa do alinhamento aos EUA há, também, aqueles que detêm a expectativa de obtenção de benefícios que possibilitem uma proveitosa reinserção do país na economia mundial. Nesses casos, o paralelismo com a "relação especial" que a Argentina manteve com a Inglaterra entre fins do século passado e o início da década de 1940 é imediato: os EUA, na condição de *global player*, *global investor* ou *primus inter pares*, poderiam desempenhar um papel "chave" na política de atração de investimentos diretos e de portifólio, além de constituirem-se em facilitadores para a concessão de empréstimos nas instituições financeiras internacionais (de la Balze, 1997; Tulchin, 1997). Relações políticas privilegiadas teriam também a capacidade de possibilitar um acesso preferencial ao mercado dos EUA, através da ampliação dos benefícios concedidos unilateralmente sob o Sistema Generalizado de Preferências (SGP), de uma alocação mais generosa das quotas de importação ou de um tratamento menos rigoroso da parte dos órgãos de defesa comercial norte-americanos (De la Balze, 1994).

A despeito de diferenças de enfoque ou de ênfase nos eventuais resultados da nova política exterior argentina de alinhamento aos EUA, existe entre seus formuladores ou defensores um arcabouço conceitual razoavelmente consolidado que, partindo de algumas premissas, aponta as restrições e os caminhos para uma adequada inserção do país na ordem mundial emergente.

---

[4] O exemplo do pós-guerra não é o único. Durante a administração Carter, os EUA votaram contra ou se abstiveram em 23 ocasiões, na tentativa de barrar ou obstaculizar solicitações de empréstimo da Argentina em instituições creditícias multilaterais como a CFI, o BID e o Banco Mundial. (Domínguez, 1983, pág. 32)

Eis uma síntese desse arcabouço:

- A principal premissa estabelece que a Argentina é um país periférico, vulnerável, dependente e empobrecido, com escasso valor estratégico para os interesses vitais da potência hegemônica, tanto na sua região de influência direta - o continente americano -, como no mundo. Esses aspectos não podem ser superados por meio de simples voluntarismo e descrevem um quadro que não pode ser alterado a curto ou médio prazo. Sua reversão só poderá ocorrer no longo prazo com o desenvolvimento econômico da Argentina.
- Não há interstícios no sistema internacional que possam ser aproveitados pela Argentina. Para o país, é relativamente circunstancial ou anedótico que a estrutura do sistema internacional seja unipolar, bipolar ou multipolar. A vulnerabilidade argentina é uma constante no curto e no médio prazos e estratégias devem ser desenhadas visando o longo prazo.
- A relação com os EUA é estruturalmente assimétrica: Argentina é um país atrasado e os EUA são a primeira potência na ordem mundial. Em conseqüência, os custos dos erros incorridos na relação com os EUA são elevados apenas para a Argentina. Adicionalmente, os custos de eventuais erros norte-americanos na sua política *vis-à-vis* a Argentina também são elevados somente para a Argentina. Devem ser eliminadas, portanto, as confrontações políticas com as grandes potências, restringindo os atritos apenas aos assuntos materiais vinculados de forma direta ao bem-estar do país e à base de poder. A política exterior da Argentina deve manter um perfil o mais baixo possível em todas aquelas áreas em que essa política se contraponha à da potência dominante regional. Cabe-lhe, portanto, adaptar seus objetivos políticos aos dessa potência, exceto nos casos em que essa adaptação redunde em custos materiais tangíveis. Somente nesses casos, impõe-se a defesa dos interesses atingidos ou ameaçados.
- A autonomia é redefinida como a capacidade de confrontação de um Estado. Essa capacidade é medida em termos dos custos relativos da

confrontação. Abandona-se, portanto, o conceito de "liberdade de ação", pois, nesse sentido, a autonomia de um Estado é quase que irrestrita, pressupondo, no limite, até a possibilidade da autodestruição. A autonomia pode ser investida ou consumida. Há investimento de autonomia quando seu uso aponta para o fortalecimento da base de poder ou para o bem-estar do país, mesmo que sem sucesso. Há consumo de autonomia quando seu uso aponta apenas ao exibicionismo.

- É fundamental distinguir entre o desejável e o possível. O cálculo e a definição de interesses devem estar estreitamente ligados aos recursos disponíveis. A política exterior deve ser calibrada não apenas em função de um rigoroso cálculo de custos e benefícios materiais, mas também em função de custos e riscos eventuais. Os desafios às grandes potências podem não acarretar custos imediatos, mas levam implícito o risco de custos eventuais.

Esse arcabouço resume os princípios do "realismo periférico" tal como concebido por Escudé (1992 e 1997). Há, sem dúvida, visões alternativas ou parcialmente divergentes dentro do mesmo marco conceitual. Russell (1992), por exemplo, propugna o "neo-idealismo periférico", que define de uma forma mais abrangente o interesse nacional, não apenas em termos materiais ou do desenvolvimento econômico, mas também em termos de princípios. A democracia, a plena vigência dos direitos humanos, a igualdade jurídica dos Estados, o compromisso e a negociação como instrumentos para a resolução dos conflitos são parte dos princípios que "ilustram a prática política e protegem a segurança nacional dos países fracos". Afirma, ainda, que a adequação da prática a esses princípios é que gera prestígio. Destaca, por último, a importância das instituições multilaterais e dos regímenes internacionais, pois ambos contribuem para a defesa dos interesses dos países mais fracos e permitem uma disputa, em melhores condições, do jogo das vinculações temáticas (*issue linkages*).

Na esfera das relações externas, tanto o realismo periférico como o neo-idealismo periférico salientam a relevância das micro-relações bilaterais, definidas como sendo aquelas que se articulam em torno de uma pluralidade de problemas pontuais e que são administradas por múltiplos atores individuais, públicos e privados, bem como por pequenos núcleos burocráticos. É no marco dessas relações que os países fracos devem exercitar a sua vontade política e defender seus autênticos interesses, sem fazer concessões gratuitas. Em resumo, para os países fracos haveria pouca margem de manobra no marco das macrorrelações bilaterais, para as quais vigoram os princípios enunciados antes, mas haveria um espaço razoável para a negociação com os poderosos no contexto das micro-relações bilaterais. Uma boa e inteligente administração das micro-relações bilaterais é considerada, portanto, fundamental.

A nova política exterior argentina é baseada, em síntese, no realismo e no pragmatismo. Ela propugna a vinculação dos aspectos políticos e econômicos e o abandono de fórmulas baseadas na confrontação, visando obter o apoio político e econômico das potências líderes para facilitar sua inserção na economia mundial, reduzir o prêmio de risco do país e atrair capitais. Essa política corresponderia ao tipo ideal do que Rosecrance denomina "*trading-states*": Estados que privilegiam a especialização econômica a partir de vantagens comparativas e competitivas dinâmicas e que atuam como mediadores face às pressões internas e externas, no marco de um contexto de crescente interdependência global e regional. Em matéria de defesa e segurança, esses Estados favoreceriam esquemas de segurança coletiva e cooperativa, em detrimento de modelos tradicionais de equilíbrio de poder (Russell, 1992). Essa última proposição mostra-se, também, em sintonia com o caso argentino, conforme discutido a seguir.

A política de defesa e segurança

As mudanças processadas nas dimensões sub-regional e global do novo paradigma de política exterior da Argentina, aliadas à derrota

militar no conflito das Malvinas, constituíram-se em fortes condicionantes para a reformulação da política de defesa e segurança. Dentre esses condicionantes, cabe destacar os seguintes:

- A Argentina reconhece sua condição de país periférico, empobrecido, fraco e, portanto, vulnerável;
- O país admite também a inquestionável hegemonia mundial dos EUA, fato que considera estrutural, e opta, portanto, por uma política externa que tem entre seus principais objetivos o de eliminar ou minimizar a possibilidade de confrontação, bem como apagar a "memória" dos conflitos que a colocaram, no passado recente, na agenda negativa da potência hegemônica e seus aliados;
- No contexto subr-egional, a Argentina descarta as estratégias de equilíbrio de poder, mesmo porque suas hipóteses de conflito não mais contemplam os países vizinhos, com os quais partilha atualmente um ambicioso projeto de integração econômica, após a superação de antigas diferenças;
- As forças armadas argentinas sofreram uma derrota militar nas Malvinas e estão desprestigiadas, também, pela violação aos direitos humanos praticada sob seu governo, no período do regime autoritário; o serviço militar obrigatório foi abolido e as forças armadas foram profissionalizadas, mas sua capacidade para articular *lobbies* na disputa por recursos orçamentários escassos é reduzida.

Admitidos esses condicionantes, que, como em outros aspectos da política externa do país, evidenciam uma inegável primazia dos fatores econômicos, as definições em matéria de política de defesa e segurança resultam quase óbvias.

Em primeiro lugar, o país coloca-se sob o guarda-chuva da potência hegemônica e seus aliados. Essa parece uma escolha lógica para um país que considera a hegemonia norte-americana um dado estrutural e que,

mesmo renunciando à estratégia de equilíbrio de poder, ainda mantém receios ou precauções no âmbito sub-regional. As precauções têm como foco principal o Chile, país que ainda contempla hipóteses de conflito com seus vizinhos (Peru, Bolívia e, em menor grau, Argentina) e cujas forças armadas continuam a deter importante parcela de poder, além de capacidade de articulação para pressionar pela compra de armamentos.[5] Adicionalmente, a ratificação do Tratado de Tlatelolco, a assinatura do TNP, o cancelamento do Projeto Condor II, além da adesão a diversos outros acordos, envolvendo a elaboração de armas químicas e biológicas e o uso pacífico da energia nuclear, significam uma clara demonstração de alinhamento à política dos EUA nesta área. Note-se, ainda que todas essas decisões foram adotadas em um contexto em que as forças armadas argentinas tinham baixa capacidade de articulação.

Em segundo lugar, ao definir o cenário estratégico que deverá nortear sua política de defesa e segurança a Argentina elabora um diagnóstico de ameaças em perfeita coincidência com os EUA: o narcotráfico, o crime organizado, o terrorismo, o fundamentalismo, a proliferação de armas massivas de destruição e seus vetores de lançamento, o contrabando de armas e as migrações decorrentes de limpezas étnicas ou por falta de espaços econômicos de sobrevivência (Costa, 1999). Note-se, ainda, que esse cenário exclui qualquer hipótese de conflito no âmbito sub-regional e que a Argentina mostrou-se razoavelmente pró-ativa e propositiva em assuntos de defesa e segurança com seus vizinhos, assinando, inclusive, diversos acordos e tratados.

Por último, a Argentina adere a numerosas iniciativas da ONU, participando ativamente em missões de paz e missões de caráter humanitário ou enviando efetivos militares para áreas em conflito. Em

[5] A anunciar, simultaneamente, a autorização para a venda de aviões F-16 ao Chile e a escolha da Argentina na condição de aliado extra-OTAN, os EUA parecem ter se ajustado a essa lógica compensatória.

todos esses casos, o objetivo é desenvolver um política de elevado perfil, não isenta, inclusive, de certo "exibicionsimo", como no caso das inúmeras ofertas de mediação realizadas pelo próprio presidente Menem. A tentativa de apagar definitivamente o nome do país da agenda negativa dos EUA e de seus aliados parece clara.

Cabe aqui fazer uma citação, ainda que extensa, de Escudé (1998), pois ela explicita muito claramente a estratégia argentina em termos da política de defesa e segurança:

> *La política exterior que la administración Menem ha estruturado en forma cuidadosa se fundamenta sobre dos alianzas complementarias que se contrapesan mutuamente, imponiéndole límites la una a la otra, a la vez que consolidan para la Argentina una situación de relativa seguridad en el ámbito interestatal (ahorrándose los costos económicos y políticos del armamentismo) y una optimización de su inserción comercial y financiera. Estas dos alianzas estratégicas son las que la Argentina ha establecido con los Estados Unidos y Brasil. La alianza con los Estados Unidos tiene tres funciones: eliminar los escollos para el desarrollo argentino generados por décadas de innecesarias confrontaciones políticas; disuadir el potencial aventurerismo de algunos sectores militares chilenos sin gastar dinero en armas; y ponerle límites a las expectativas brasileñas, en tanto la alianza argentino-norteamericana es una clara señal de que no estamos dispuestos a confrontar con los Estados Unidos por utopías terceromundistas que no estén relacionadas con los intereses directos de los países del Mercosur ... A su vez la alianza con Brasil tiene también tres funciones principales: promover una intensa integración económica subregional, esencial para el desarrollo económico argentino; ponerle límites a la alianza con los Estados Unidos, dando una clara señal de que no hemos*

> *de tolerar intentos norteamericanos de intervenir en los asuntos internos brasileños (por exemplo, con la excusa de defender el sistema ecológico del Amazonas); y contribuir también para disuadir el potencial aventurerismo de algunos sectores militares chilenos.*

A política de defesa e segurança adotada pelo governo Menem apresenta, sem dúvida, numerosas arestas com relação à política brasileira nessa área. Ainda que o Brasil mostre-se, também, "submisso" à hegemonia norte-americana e possa ser considerado um país não pertubador, seus cenários estratégicos evidenciam grau muito mais elevado de autonomia e independência (Costa, 1999). Mantém pesquisas e projetos em áreas tecnológicas sensíveis e mostra-se menos inclinado a participar em missões internacionais, além de muito mais atento e obediente em relação aos princípios de soberania e de não intervenção do que a Argentina, mesmo face a questões envolvendo os direitos humanos ou a vigência da democracia. Adicionalmente, irritou sobremaneira ao Brasil a iniciativa argentina de negociar, sem mediar consulta, a condição de aliado extra-OTAN e, ao mesmo tempo, negar respaldo à pretensão brasileira de ocupar um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU.[6]

Porém, não é de todo improvável, que, dentro de uma lógica de reciprocidade, a Argentina venha a se mostrar disposta a aparar arestas nesse e em outros assuntos relativos à política de defesa e segurança em troca de uma reavaliação mais ampla de sua aliança estratégica com o Brasil, envolvendo, certamente, aspectos econômicos. A próxima mudança

[6] A atitude argentina mereceu, contudo, críticas internas: "...resulta imperativo que el gobierno argentino apoye al Brasil en ésta y otras cuestiones similares. De lo contrario el esquema no cierra. La Argentina no puede competir por ese asiento en el Consejo. Si no apoya a Brasil respecto de temas en que los Estados Unidos están dispuestos a apoyarlo, de qué le vale a Brasil la alianza con la Argentina?" (Escudé, 1998, pág. 63)

governamental poderá contribuir para isso, pois o alinhamento "automático" com os EUA tem merecido críticas dos partidos aliados que resultaram vitoriosos na recente eleição presidencial.

A evolução da política econômica externa entre 1946 e 1989

Neste seção, são descritas as políticas cambial e tarifária desenvolvidas entre 1946 e 1989. Este período se estende desde o primeiro governo justicialista, iniciado em 1946, até o final do governo de Alfonsín, em 1989.

Taxas de câmbio reais valorizadas e políticas comerciais fortemente protecionistas foram caraterísticas dos primeiros trinta anos do período. Essa combinação, desenhada para estimular o desenvolvimento industrial e o mercado doméstico, teve como contrapartida altos custos em termos de estabilidade macroeconômica e baixo crescimento do setor exportador tradicional. A opção por políticas protecionistas foi estimulada pelas dificuldades para inserir o país nas correntes de comércio e pagamentos internacionais do pós-guerra. Nos anos 60 e 70, as tentativas de relaxamento do regime comercial enfrentaram-se com as restrições resultantes da falta de financiamento externo.

Mas, qual a razão para a implementação de uma política de taxa de câmbio valorizada que discriminava negativamente as exportações? Os bens exportáveis tradicionais da Argentina eram bens-salários, cujos preços eram fixados pelo preço internacional e a taxa de câmbio, deduzidos os impostos à exportação. A aplicação de uma taxa baixa era, portanto, crucial para assegurar a oferta a preços igualmente baixos no mercado doméstico e reduzir seu peso na cesta de consumo. Dessa maneira, permitia-se a melhora do salário real dos trabalhadores, favorecendo o maior consumo de produtos industriais e a expansão do mercado doméstico. Obviamente, esta não era uma política que pudesse ser mantida no longo prazo, pois gerava a queda dos saldos exportáveis e o conseqüente

estrangulamento externo, além de demandar políticas comerciais fortemente protecionistas. Apesar da falta de sustentabilidade no longo prazo, a política de valorização cambial foi praticada por diferentes governos ao longo do período, culminando em crise e instabilidade macroeconômica.[7]

A partir de 1976, o último governo militar tentou uma estratégia de liberalização comercial, justamente em um contexto de abundância de financiamento externo. Mas, a abertura foi implementada conjuntamente a uma política de valorização da taxa de câmbio real e altos juros reais que incentivaram o endividamento externo e desestimularam as exportações.

Com o desaparecimento do financiamento externo privado, a partir da crise da dívida, em 1982, o país foi obrigado a fechar a economia e desvalorizar a moeda, visando a obtenção de superávits comerciais que permitissem o pagamento dos juros externos. O cumprimento desse objetivo, em um contexto de forte restrição financeira externa, mostrou-se, contudo, uma tarefa dificílima. Apesar de várias tentativas de estabilização ao longo da década de 80, a desvalorização cambial e o déficit fiscal acabaram levando o país a uma crise hiperinflacionária em 1989.

As políticas do governo justicialista: 1946-1955[8]

O principal problema do governo justicialista na administração do comércio exterior foi a escassez de divisas de livre disponibilidade. Ou seja, os saldos superavitários resultantes do intercâmbio comercial com determinados países não podiam ser usados para cancelar saldos deficitários em outros mercados. Era o caso das moedas européias, que não tinham conversibilidade com o dólar, impossibilitando que a Argentina

[7] A dinâmica de curto prazo da economia, com expansões acompanhadas de valorização real do câmbio e aumento dos salários, crise subseqüente do setor externo, desvalorização cambial e posterior recessão, constituiu o tema dominante da análise econômica, desde os anos cinqüenta até meados dos setenta. Esse ciclo de *stop and go* foi retratado por Diaz Alejandro (1970), Mallon e Sourrouille (1973) e Canitrot (1975).

[8] A maior parte dos detalhes das políticas comerciais e cambiais foram extraídos de Lucangeli (1989).

cancelasse seu déficit comercial com os Estados Unidos. Para administrar esta situação, o governo justicialista utilizou restrições quantitativas para o controle das importações.

As razões da preferência manifesta pelo mecanismos quantitativos durante este período foram de duas ordens, segundo Lucangeli (1989). Por um lado, razões práticas, para administrar um mundo de negociações bilaterais onde era necessário discriminar por países e por bens. Os instrumentos de preços podem fazer essa tarefa, no caso de bens, mas resultariam muito complexos se discriminassem, também, por países. A segunda razão era a reduzida elasticidade-preço das importações, em virtude de suas características: bens essenciais e complementares (matérias primas, produtos semi-elaborados para a indústria, combustíveis e lubrificantes). Nessas circunstâncias, as restrições quantitativas mostravam-se instrumentos mais adequados para o controle das importações, pois não promoviam a redução da oferta agregada, o que teria sido inevitável caso se optasse pelo encarecimento dos insumos importados. As restrições quantitativas eram, portanto, instrumentos eficientes para lograr o simultâneo equilíbrio interno e externo, num contexto de bilateralismo e de reduzida elasticidade-preço das importações.

Os instrumentos típicos utilizados pela política de restrições quantitativas às importações foram os seguintes:

- As licenças prévias de câmbio[9];
- As cotas de importação, para produtos específicos, administradas pelo Instituto Argentino para a Promoção do Intercâmbio (IAPI);

[9] Com as licenças procurava-se privilegiar as importações dos países com os quais existiam convênios de compensação. Utilizou-se, no início do período, um processo de licitação de divisas baseado em listas de produtos selecionados em função da demanda ou de outros critérios, mas essas listas foram suprimidas em 1950.

- O regime de análise prévia para a importação de máquinas e motores, que deviam contar com a autorização do Banco Central através da licença de câmbio.[10]

O governo justicialista utilizou, também, um sistema de taxas múltiplas de câmbio. A lógica do sistema era a seguinte: as taxas mais baixas remuneravam as exportações agrícolas, as taxas intermediárias vigoravam para as vendas externas de produtos industrializados, enquanto as mais altas aplicavam-se ao pagamento das importações.[11]

A crise agrícola de 1952, que resultou na diminuição dos volumes físicos exportados como conseqüência da queda da produção de cereais,[12] assinalou um ponto de mudança na política comercial justicialista.[13] Com efeito, entre 1953 e 1955, estimulou-se as exportações de manufaturados com um sistema de taxas de câmbios múltiplas resultante da combinação de taxas básicas, preferenciais e livres. Os produtos manufaturados não agropecuários liquidavam suas vendas no mercado livre; os manufaturados de origem agropecuário e os bens agropecuários das regiões não pampianas usavam combinações entre as três taxas; finalmente, as vendas de cereais eram liquidadas pela cotação básica. As importações ficaram sujeitas a um orçamento de divisas e à discriminação baseada em listas de produtos com diferentes taxas de câmbio e licenças prévias de câmbio.

---

[10] Este sistema se estendeu a todas as importações.

[11] O sistema de taxas múltiplas teve, no início, quatro categorias que se aplicavam às exportações, três taxas de venda para as importações e uma taxa para o mercado livre. Posteriormente, em 1950, o sistema ficou reduzido a duas taxas administradas: a básica e a preferencial, além da taxa livre.

[12] A queda da produção de grãos ocorreu por causa da baixa rentabilidade e de problemas climáticos.

[13] O governo agravou as restrições quantitativas às importações, desvalorizou a moeda e aumentou a liquidação de divisas pelo mercado livre. Suprimiram-se as licenças prévias de câmbio automáticas e admitiu-se a anulação parcial ou total das licenças de câmbio. Mas a crise levou à mudança de certos instrumentos comerciais, especialmente o regime de exportação.

O período de busca de maior integração com a economia mundial: 1955-1963

Em 1955, um golpe militar derrocou o governo justicialista e imprimiu uma nova orientação à política comercial e externa do país, implementando uma política de maior integração com a economia mundial.

Um dos objetivos do governo provisório era chegar a um mercado livre e único de câmbio. Como passo intermediário promoveu uma reforma cambial, estabelecendo dois mercados: o livre e o oficial. Este último resultou da unificação dos diversos mercados vigentes no regime anterior, mas a fixação da nova cotação implicou, de fato, em uma forte desvalorização. Foram fixados, também, direitos sobre as exportações, com taxas variáveis de até 25%.

Outro objetivo governamental era o de promover a flexibilização das importações. As compras externas de artigos essenciais foram direcionadas ao mercado oficial, adotando-se um regime automático para as licenças de câmbio. O resto das importações foi direcionado ao mercado livre. Adicionalmente, as importações tiveram uma sobretaxa ("recargo") tarifária, para garantir uma maior proteção à indústria local. Em 1957, em resposta a novos desequilíbrios externos, o governo aumentou os controles sobre as importações, mediante a exigência de depósitos prévios constituídos por um prazo de 120 dias.

Como parte da estratégia de atrair investidores internacionais e aumentar a inserção da Argentina na economia mundial, o novo governo solicitou o ingresso ao FMI e ao BIRD e admitiu a revisão dos convênios bilaterais. Em 1956, a Argentina ingressou ao FMI e ao BIRD e recebeu um crédito do Eximbank, para financiar compras de equipamentos.

Em 1958, o novo governo democrático de Arturo Frondizi estabeleceu como um de seus principais objetivos o desenvolvimento da indústria, especialmente dos complexos industriais - a siderurgia, a química, o setor de papel e celulose, a extração e o refino de petróleo e a indústria

de máquinas e equipamentos -, entendendo que a contribuição do investimento estrangeiro era fundamental para essa finalidade. Em conseqüência, a lei de investimento estrangeiro foi reformada, outorgando-se grande liberdade aos movimentos de capitais. Para administrar a política de comércio exterior, o novo governo recorreu aos mecanismos de preços, mas mantendo os impostos sobre as exportações tradicionais e outorgando benefícios tributários às exportações não tradicionais.

No final de 1958, o governo Frondizi promoveu uma forte desvalorização real da moeda, junto com a liberalização e unificação do mercado de divisas. Procedeu-se, também, a um ordenamento dos impostos de importação, com o estabelecimento de quatro categorias:

- Lista 1: matérias primas essenciais, sem sobretaxas;
- Lista 2: alimentos e outras matérias primas, 20%;
- Lista 3: bens semi-manufaturados, peças, máquinas e motores, 40%;
- Lista 4: o resto, 300%.

Em maio de 1959, um novo reordenamento das tarifas de importação estabeleceu as seguintes categorias de sobretaxas: 0%, 20%, 40% (a mais extensa), 100%, 300%. Esta estrutura tarifária perduraria até 1965.[14]

Uma das característica do sistema de proteção era que, mesmo que as sobretaxas tarifárias legais fossem altas (em média de 143%), mais de 60% das importações, ingressava sem o pagamento de taxas de importação, em virtude de regimes de promoção ou em decorrência de acordos com países limítrofes e com países da área da Alalc.

Outra característica do sistema era que o escalonamento das tarifas de importação, com taxas de proteção efetiva diferenciada, outorgava

[14] Durante 1959, se mantiveram os depósitos prévios para as importações, com 180 dias de prazo e com importes que variavam entre 50% e 500% da importação.

uma proteção maior aos produtos mais elaborados e aos bens de consumo, como automóveis e produtos alimentícios.

Os impostos sobre as exportações tradicionais ficaram entre 20% e 10%, mas foram sendo eliminados. Em 1963, só 10% das exportações agropecuárias estavam sujeitas a retenções. A despeito da tributação sobre as exportações tradicionais afetar negativamente a rentabilidade dos produtores agropecuários, a política cambial do governo mais do que compensou o ônus representado pelos impostos. O câmbio teve, de fato, uma forte desvalorização em 1958, e o regime de câmbio livre e único se manteve até 1964.[15]

O governo Frondizi implementou, ainda, uma política de promoção de exportações não tradicionais. Em 1960, estabeleceu-se um mecanismo de *drawback*, possibilitando a devolução de direitos aduaneiros incidentes sobre insumos importados utilizados na fabricação do produto exportado. Em 1962, a política de promoção das exportações não tradicionais foi ampliada, com a adoção de um regime de devolução de impostos internos em até 12% do valor FOB exportado.

Em 1960, a Argentina solicitou seu ingresso ao GATT. Os governos posteriores ratificaram esta decisão e a primeira participação argentina em uma negociação multilateral ocorreu na Rodada Kennedy. O país recebeu concessões negociadas em rodadas anteriores, principalmente duas oferecidas pela Comunidade Européia: tarifa zero para a soja e seus derivados e a quota GATT para carnes congeladas, que seria incrementada em rodadas posteriores.

O período de expansão da economia com maior equilíbrio da balança comercial: 1964-1975

Após as recessões de 1959 e de 1962, ficou patente que o

[15] Segundo Lucangeli (1989), em 1963 a taxa de câmbio efetiva para exportador agropecuário era ainda 22% superior à vigente em 1959.

comportamento cíclico da economia argentina afetava fortemente a balança comercial. A fase de expansão do ciclo econômico aumentava as importações e reduzia as exportações de bens-salário. Esta fase de expansão de curto prazo terminava em crise da balança comercial e da conta corrente. A conseqüente desvalorização gerava recessão e queda do salário real, diminuindo as importações e aumentando as exportações. Com a melhora da conta corrente e o aumento de reservas, o país deixava valorizar o câmbio, permitindo o aumento do salário real e possibilitando, novamente, o início do ciclo expansivo. A questão decisiva de política econômica era como crescer sem promover o estrangulamento externo. Para isso, existiam várias combinações alternativas de política cambial e comercial.

O governo radical, que assumiu no final de 1963, escolheu a alternativa de atenuar os desequilíbrios efetivos e potenciais no setor externo com maiores restrições às importações. Proibiu a importação de certos bens de consumo e de capital, manteve os depósitos prévios, aumentou algumas sobretaxas tarifárias à importação e restabeleceu as restrições à compra de divisas.

Um objetivo de mais longo alcance consistiu na organização da estrutura tarifária. Adotou-se a nomenclatura de Bruxelas e definiram-se 6.600 posições, com um intervalo tarifário entre 5% e 605%. Contudo, 96% das posições não superava a taxa de 220%, que era a tarifa mais freqüente. A taxa média era de 119%. O novo esquema conservava as características do regime comercial implementado no governo Frondizi, com taxas de proteção efetivas maiores para os bens de consumo finais. Foi proibida a importação de veículos terminados.

Em março de 1967, a nova administração, surgida do golpe militar de 1966, alterou mais uma vez a estrutura tarifária e mudou a política para o setor externo, no contexto de um novo plano de estabilização. Desvalorizou-se a moeda em 40%, compensando-se o efeito sobre os preços com um aumento dos impostos à exportação agrícola e uma redução das tarifas de importação. Para os efeitos tarifários, os bens foram

classificados em insumos, bens de consumo e bens de capital, e em dez categorias com base no grau de elaboração e a existência ou não de produção nacional. Os bens não produzidos internamente foram gravados com um alíquota menor. O complexo automotivo ficou fora do novo ordenamento, pois as importações continuavam proibidas. A média simples das tarifas foi reduzida de 119% para 60%, e o número de alíquotas diminuiu de 60 para 16, reduzindo-se com isso o coeficiente de variação.

O elevado nível da taxa de câmbio real, após a desvalorização, permitiu uma administração mais flexível das importações. Eliminou-se a proibição de importação de uma extensa lista de mercadorias e a exigência do depósito prévio ficou restrita a uns poucos produtos, flexibilizando-se também as exigências para o financiamento externo dos bens de capital. Mantiveram-se, no entanto, várias taxas (a taxa consular e a de estatística) e certos gravames específicos.

À diferença do começo da década de 1970, a partir de 1963 e até 1974, o país teve saldos positivos na balança comercial. Contudo, o superávit comercial foi insuficiente para compensar as fortes saídas líquidas por serviços reais e financeiros e atingir o equilíbrio na conta corrente. Como resultado desta situação deficitária, as autoridades econômicas ajustaram a taxa de câmbio efetiva, aumentaram as restrições às importações e os subsídios às exportações.

Em 1970, a moeda doméstica desvalorizou-se, adotaram-se restrições à compra de divisas e restringiram-se algumas importações (têxteis, máquinas, etc.). Em 1971, houve uma nova desvalorização, deixando-se flutuar a taxa de câmbio financeira. Foram estabelecidos novos controles às importações e uma sobretaxa de 15% para todas as importações, aumentando-se também os impostos sobre fretes. Estabeleceram-se novamente taxas de câmbio múltiplas com o recurso de liquidar ou comprar divisas no mercado financeiro, encarecendo as importações e estimulando as exportações.

Em 1972, o governo continuou encarecendo a taxa de câmbio efetiva de importações com o recurso de aumentar a participação da cotação financeira no mix de taxas. Foi eliminada a sobretaxa de 15% às importações, mas todas as importações deviam ter financiamento externo de médio prazo. Desde 1971, existia uma lista de bens não essenciais, cuja importação estava proibida. Em 1972, se estendeu por mais um ano essa proibição e, paralelamente, estabeleceu-se um novo regime de importação que incluía quatro listas:

- Lista 1: matérias primas e bens intermediários essenciais. A guia de importação (Declaración Jurada de Necesidad de Importación - DJNI) era aprovada automaticamente;
- Lista 2: outros bens intermediários e de capital. A guia de importação devia ser aprovada pela Secretaria de Comércio;
- Lista 3: outros bens cujas importações foram suspensas por noventa dias. Posteriormente seriam alocados na lista 1 ou 2;
- Lista 4: bens de consumo não essenciais. A importação foi suspensa por 180 dias.

Este complexo regime de importação, bem como os dois mercados cambiais seriam mantidos em 1973 e 1974, na nova gestão justicialista.

A desvalorização da taxa de câmbio, através das mudanças no *mix* de taxas foi um instrumento importante de estímulo às exportações. Em 1971, se implementaram os reembolsos de impostos, com pagamento quase automático, o que aumentou a atratividade das exportações. Em 1972, foi introduzido um reembolso adicional, que premiava a exportação a novos mercados, cujo objetivo era, naturalmente, promover a diversificação dos mercados de exportação. A partir de 1973, o governo justicialista concedeu, ainda, linhas especiais de crédito para alguns mercados (Chile e Cuba).

Em 1975, após dois anos de apreciação real da taxa de câmbio

efetiva do setor agropecuário, as exportações do setor caíram para a metade, assim como as exportações sob regime de promoção. Como resultado, ocorreu um forte déficit na balança comercial que obrigou a tomar novas medidas de controle das importações e promover diversas desvalorizações em distintos momentos do ano.

Em síntese, o melhor desempenho das exportações a partir de 1963, associado a uma maior entrada de investimento estrangeiro, tornaram possível a adoção de um regime comercial mais flexível na segunda metade dos anos 80. Contudo, o desequilíbrio na conta corrente não permitiu persistir nesta orientação e, no início da década de 70, foi necessário promover a desvalorização da moeda e adotar novas restrições quantitativas às importações. O permanente dilema da política econômica argentina, nesses anos, era escolher um *mix* adequado de desvalorização e restrições quantitativas.

O problema da desvalorização residia, obviamente, no seus impactos inflacionários. Os governos, até 1972, tentaram um *mix* interessante de desvalorização, restrições às importações e promoção de exportações, que foi responsável pelo aumento das exportações não tradicionais, mas não conseguiram evitar a aceleração da inflação. O governo justicialista teve, como em sua primeira gestão, uma aversão à desvalorização, mesmo após a deterioração dos termos de troca ocorrida em 1974. Desta vez, contudo, o erro de política cambial teve conseqüências catastróficas. No último ano de governo, a taxa de câmbio acumulou uma alta de 344% e a inflação atacadista atingiu 194%. Em 1976, o governo justicialista foi derrubado por um novo golpe militar.

O período da abertura comercial: 1976-1981

Em 1976, as novas autoridades econômicas optaram por promover uma forte desvalorização e unificar os mercados de câmbio, visando o estímulo às exportações. Apesar da aceleração da inflação, a taxa de

câmbio real teve uma significativa melhora, e as exportações reagiram positivamente em 1976 e 1977.

A política de importação desdobrou-se em duas etapas. Na primeira, que se estendeu até finais de 1978, reduziram-se as tarifas e eliminaram-se as restrições quantitativas. Na segunda, estabeleceu-se um cronograma para a redução progressiva das tarifas que devia se estender até janeiro de 1984. Nas duas etapas, a maior abertura foi para os bens de consumo e de capital, mantendo-se barreiras não tarifárias para os bens intermediários, especialmente os produtos siderúrgicos e de alumínio.

Ao final de 1976, o governo desmontou diversas restrições quantitativas às importações[16] e reduziu as tarifas de importação, mantendo a estrutura do sistema implementado em 1967. Contudo, a vigência de taxa de câmbio real elevada e a existência de redundância na tarifa legal[17] contribuíram para que a forte redução nas tarifas - a média tarifária caiu de 93,7% para 52,7% - não tivesse maiores impactos sobre produção local. O programa de flexibilização das restrições quantitativas foi mais importante em termos de queda da proteção. Este programa atingiu as indústrias de tratores, madeira, têxteis, químicos, produtos metálicos e bens de capital, excluindo, no entanto, as indústrias automobilística e siderúrgica.

Em fim de 1978, foi anunciada a segunda etapa do programa da liberalização comercial, incluindo uma redução generalizada das taxas e do coeficiente de variação tarifária e um cronograma de reduções trimestrais das alíquotas de importação. A taxa média devia declinar de 26%, em 1979, para 15% em início de 1984. Junto com as reduções tarifárias, implementou-se um programa de estabilização com âncora cambial, que estabelecia uma trajetória decrescente para a desvalorização

[16] Foram eliminados os depósitos prévios de importação e a maioria das proibições de importação. O sistema de guias de importação e as importações de bens de capital foram flexibilizados.

[17] Lucangeli (1989), pag.44.

da taxa de câmbio.[18] A expectativa era que houvesse, na fase inicial, alguma divergência entre a inflação doméstica e a desvalorização nominal, mas que depois ambas as taxas tendessem a convergir. Em 1979, contudo, o ritmo da inflação mostrou-se bastante superior à desvalorização da taxa de câmbio, de tal maneira que as autoridades optaram por antecipar o cronograma de reduções tarifárias e a abertura passou a ter um papel disciplinador dos preços. No final do ano, com exceção de alguns bens de consumo e de capital, os demais produtos tinham alcançado as alíquotas previstas para 1984.

A indústria automobilística continuou amparada por um regime especial com tarifas nominais mais altas, mas se eliminaram as restrições à importação de veículos terminados e diminuíram os coeficientes de componentes nacionais.

O impacto da abertura foi multiplicado pela apreciação da taxa de câmbio real em 1979 e 1980, e a combinação de redução tarifária com apreciação cambial resultou em elevado déficit comercial em 1980. A situação de apreciação e a perspectiva de renovação de autoridades econômicas em 1981 alimentaram expectativas de desvalorização, gerando fuga de capitais. Para sustentar a paridade cambial, as autoridades incentivaram um forte endividamento do setor público, que se tornaria uma pesada carga para todas as autoridades econômicas da década de oitenta. Finalmente, em 1981, as novas autoridades foram obrigadas a desvalorizar a moeda em um contexto de forte saída de divisas.

O período de ajuste externo: 1982-1988

Os efeitos da Guerra das Malvinas e a crise internacional da dívida criaram um período de forte restrição externa e terminaram com a fase

[18] A taxa de desvalorização convergiria para zero e a estabilidade cambial seria atingida no prazo de dois anos.

da abertura comercial. Do ponto de vista comercial, as medidas principais consistiram em tarifas altas e restrições à importação, impostos às exportações tradicionais e incentivos fiscais às não tradicionais. Adicionalmente, a economia devia operar com uma taxa de câmbio real alta e com controles no mercado de divisas.

As barreiras não tarifárias foram o principal instrumento da política de importações. Em abril de 1982, foi estabelecido um sistema de licenças e autorizações prévias de importações para todos os bens. Este sistema foi reforçados pelo governo constitucional que assumiu em dezembro de 1983. O sistema de administração de importações era formado pelos seguintes anexos:

- Anexo I: bens não-essenciais - de consumo e insumos produzidos no país - com importações proibidas. Representavam aproximadamente 10% do universo tarifário;
- Anexo II: bens de capital e insumos industriais, aproximadamente 40% do universo tarifário. Estes produtos requeriam a aprovação da guia de importação (DJNI) por parte da Secretaria de Comércio, previa consulta à Comissão Assessora de Importações. Esta comissão estava composta por funcionários públicos e representantes de entidades empresariais[19];
- Anexo III: produtos médicos e farmacéuticos, aproximadamente 8% das posições. Estas importações requeriam aprovação prévia do Ministério da Saúde.

O resto das importações, basicamente produtos sem produção doméstica, a guia era obrigatória mais a autorização era automática.

As tarifas aumentaram fundamentalmente com objetivos fiscais e desde 1985 passou a vigorar uma sobretaxa de 15% para todas as

[19] As importações dentro dos acordos da Aladi estavam isentas deste processo. Na prática, as importações eram proíbidas se existia um similar nacional.

importações. A média nominal chegou a ser de 37% e o coeficiente de variação era maior em bens de consumo e mais baixa para os bens intermediários. Os níveis eram particularmente altos para indústrias tradicionais, como têxteis e vestuário, e equipamentos - não elétricos, produzidos localmente. A indústria automobilística estava beneficiada por tarifas maiores (115%), assim como a indústria eletrônica.

As barreiras tarifária e não-tarifárias tinham exceções dadas pelo regimes de promoção regional, setorial, ou que amparavam algumas empresas. Nestes anos, 35% de todas as importações foram declaradas isentas e 75% das importações foram gravadas com taxas em torno de 10%.[20]

A partir de finais de 1986, as negociações com o Banco Mundial propiciaram reformas parciais da política comercial. O objetivo central foi reduzir as barreiras não-tarifárias mais significativas. Segundo a Cepal (1992), as restrições quantitativas tinham diminuído nos setores de alimentos, químico, têxtil, petroquímico e papel, no final de 1987. Na primeira metade de 1988, a consulta prévia (Anexo II) tinha sido eliminada para tratores, máquina agrícolas e produtos siderúrgicos.

O objetivo das autoridade econômicas de manter uma taxa de câmbio real alta no contexto da alta inflação foi particularmente difícil. O governo tentou utilizar a âncora cambial em diversas tentativas de estabilização, mas sem permitir uma apreciação excessiva da taxa de câmbio, dada a forte restrição externa.

Alguns fatos estilizados do desempenho exportador do período 1950-89

A Argentina aplicou políticas comerciais fortemente protecionistas na maior parte do período 1950-89. O fraco desempenho do setor externo

[20] Cepal (1992), capítulo 7.

e as recorrentes crises de balanço de pagamentos fizeram que a política comercial tivesse uma alta instabilidade e um forte viés pró-restrições quantitativas.

Uma maneira de avaliar o resultado das políticas comerciais no longo prazo é observar a participação do país nas exportações, nas importações e na corrente de comércio do mundo (Quadro 1). No caso da Argentina, o resultado é frustrante, pois houve uma significativa perda de participação no comércio mundial.

Quadro 1. Participação da Argentina no comércio mundial de 1950 a 1993

(em %)

Anos	Exportações	Importações	Corrente de Comércio
1950	1,9	1,5	1,7
1960	1,0	0,6	0,8
1970	0,6	0,6	0,6
1979	0,4	0,6	0,5
1985	0,5	0,2	0,3
1989	0,3	0,1	0,2
1993	0,3	0,4	0,4

Fonte: Baldinelli. 1995 e De la Balze. 1991.

Com efeito, a Argentina participava com quase 2% das exportações mundiais em 1950 e com 1,7% do comércio mundial total, proporções que caíram à metade já em 1960 e continuaram declinando durante toda a década de 1970. Na década de 1960, a participação no comércio manteve-se quase constante, voltando a se reduzir na década de 1080, como resultado da crise da dívida e a instabilidade política e econômica do páis. Nos anos 80, as restrições externas obrigaram o país a contrair fortemente as importações.

Uma primeira explicação para essa perda de participação das exportações argentinas reside na evolução da demanda mundial. As

exportações argentinas estiveram, no período 1950-89, fortemente concentradas em produtos agrícolas ou em manufaturados baseados no processamento de produtos agrícolas. A demanda mundial por esses produtos cresceu a um ritmo comparativamente inferior ao da demanda por manufaturas com alto conteúdo tecnológico ou intensivas em energia. Em conseqüência, a participação dos produtos agrícolas nas exportações mundiais sofreu uma acentuada queda nesse período, passando de 46% em 1950 a 12% em 1992.[21] Adicionalmente, alguns mercados que tradicionalmente demandavam produtos agrícolas argentinos, como o europeu, desenvolveram e protegeram sua produção agrícola, diminuindo drasticamente sua participação como destino das exportações argentinas.[22]

O problema, porém, não foi só do lado da demanda. Nas décadas de 50 e 60, uma combinação de lento crescimento da produção agrícola e de concomitante aumento do consumo doméstico desses bens contribuiu para a estagnação dos excedentes exportáveis do país, permitindo que outros exportadores agrícolas ocupassem mercados tradicionalmente abastecidos pela Argentina.[23]

Na Figura 1, é mostrado o *quantum* exportado de produtos agrícolas entre 1953 e 1984.[24] Note-se que o *quantum* cresce entre 1956 e 1958, registra uma queda no biênio 1959-61, cresce logo a seguir, até atingir um novo patamar, permanecendo em torno desse nível, ainda que com algumas flutuações, até 1970. Após esse ano, os saldos exportáveis caem até 1975.

---

[21] Baldinelli (1995)

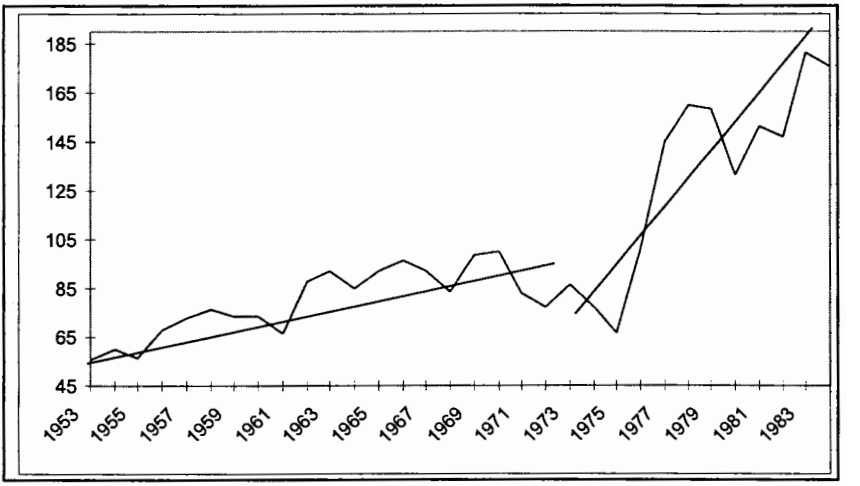
[22] Em 1960, a Europa absorvia 60% das exportações argentinas e em 1990 somente 30%. Baldinelli (1995).

[23] No período 1950-54, a Argentina ainda detinha 21% das exportações mundiais de milho, 9% das exportações de grão e farinha de trigo, e 19% do mercado de carne de boi. Em 1988/89, a participação argentina nas exportações desses mesmos produtos tinham declinado para 3%, 4% e 8%, respectivamente. (Baldinelli, 1995).

[24] Na classificação utilizada (CEPAL - Buenos Aires), as carnes processadas, os óleos vegetais e o açúcar refinado estão incluídos entre os produtos agrícolas.

Figura 1. índice de quantum exportado de produtos agrícolas

(1970=100)



Fonte: Cepal. Buenos Aires,1986.

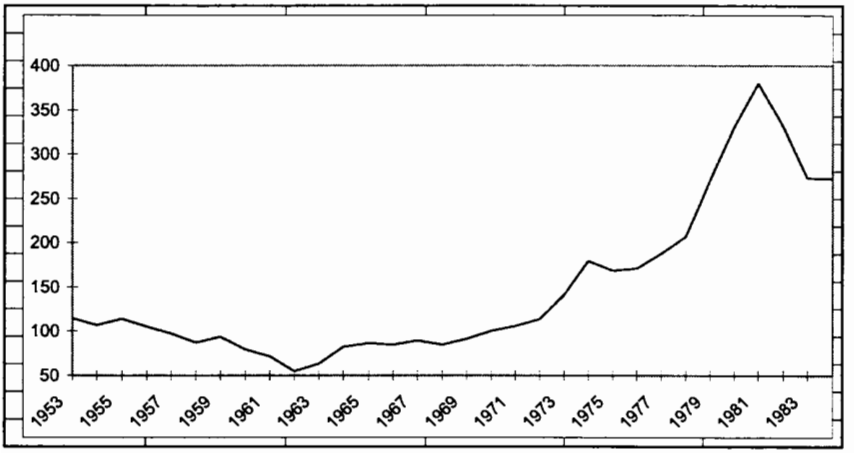
Parece claro que as fortes flutuações observadas no volume das exportações agrícolas entre 1953 e 1975, além da virtual estagnação verificada entre 1962 e 1970 - a taxa de crescimento anual média foi de 1,4% -, não favoreceram nem a manutenção de mercados em crescimento, nem muito menos a conquista de novos mercados. Contrastando com essa evolução, o *quantum* exportado de produtos agrícolas cresce rapidamente na segunda metade da década de 1970 até atingir, no biênio 1979-80, níveis 50% acima dos registrados no período anterior.

O problema da oferta de exportação argentina, na primeira parte do período sob análise, não se restringiu apenas aos produtos agrícolas, mas afetou também as exportações industriais não-tradicionais[25], que tiveram um comportamento pouco dinâmico, pelo menos até 1972.

[25] Na definição da CEPAL - Buenos Aires, estão excluídos desta categoria os produtos industriais decorrentes do processamento de matérias primas agropecuárias, especialmente, carnes processadas, óleos e açúcar.

A Figura 2 mostra a evolução do *quantum* exportado de produtos industriais não-tradicionais entre 1953 e 1984. Note-se que as exportações físicas destes produtos caem entre 1953 e 1962, crescem de forma continuada no período subseqüente, mas só em 1971-72 conseguem atingir um nível equivalente ao alcançado em 1953-54. A partir do início da década de 1970, o volume físico das exportações industriais não-tradicionais cresce rapidamente a taxas médias anuais de quase 14%.

Figura 2. Índice de *quantum* exportado de produtos industriais não-tradicionais



Fonte: Cepal. Buenos Aires,1986.

Esse processo de expansão das exportações industriais, tanto das tradicionais (ou de origem agrícola) como das não-tradicionais, continuou na década de 1980. De fato, Bisang e Kosacoff (1993) concluem que o *quantum* de exportações industriais cresceu a uma taxa média anual de 7,7% entre 1974 e 1990. Em conseqüência, os coeficientes de exportação da indústria manufatureira argentina[26] sofrem uma alteração significativa no período, passando de 6,6%, no triênio 1973-75, para 13,9%, no triênio 1987-89.

[26] Os coeficientes de exportação medem a relação exportações/PIB.

Em síntese, entre 1950 e até a primeira metade da década de 1970, as quantidades exportadas mostraram pouco dinamismo. A explicação hoje dominante para o fraco desempenho das exportações agrícolas é que o regime de proteção comercial e a volatilidade da política cambial teriam afetado negativamente a rentabilidade da agricultura e, portanto, desestimulado a expansão da produção e dos saldos exportáveis.[27] Por outro lado, a política de industrialização teria abusado dessa mesma combinação de instrumentos comerciais e cambiais para proteger a indústria e seu mercado doméstico. Essa proteção excessiva teria desestimulado a busca de eficiência, a redução de custos e o acesso aos mercados internacionais.[28]

Há, porém, necessidade de qualificar esse diagnóstico, excessivamente simples, do desempenho comercial argentino. Em primeiro lugar, a evidência de todo o período não parece sustentar uma ligação simples entre proteção excessiva e falta de dinamismo exportador. Conforme observado nas Figuras 1 e 2, o *quantum* exportado, tanto de produtos agrícolas como de produtos industriais não-tradicionais, experimentou uma mudança estrutural em meados da década de 1970, antes que se verificasse qualquer mudança mais fundamental no regime comercial. Em segundo lugar, o país desenvolveu-se, nesse período, em um contexto de alta instabilidade política e econômica. Nessas condições,

---

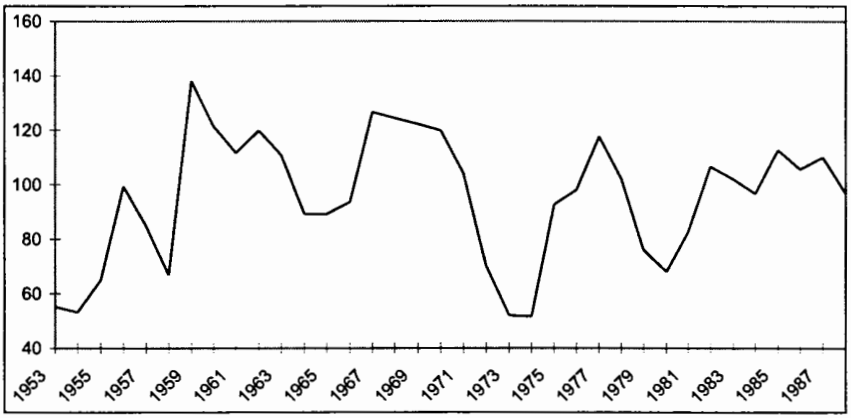
[27] Baldinelli (1995) afirma que a política cambial e tributária aparecem como as razões principais desse fraco desempenho exportador agrícola e da falta de investimentos tecnológicos no setor. Mas houve, segundo ele, outros elementos que afetaram negativamente a produção agrícola, tais como o regime de propriedade da terra que, ao não permitir a propriedade dos produtores, pelos menos até meados dos sessenta, desestimulou investimentos e melhoras.

[28] Diaz Alejandro (1970) foi um dos primeiros autores a insistir nas conseqüências econômicas de fechar a economia e não aproveitar *"o crescente comércio mundial"*, levando muito além do devido o o processo de substituição de exportações. Mallon e Sourrouille (1973) insistem mais nos efeitos negativos das políticas cambiais erráticas sobre os incentivos para exportar, do que no regime comercial. Esses autores entendem que um sistema de *crawling peg* era preferível a um sistema de câmbio fixo, pois teria permitido manter uma taxa de câmbio real estável. Baldinelli (1995) insiste nos efeitos negativos da volatilidade cambial sobre as exportações industriais.

torna-se extremamente difícil realizar o planejamento de médio prazo requerido para acessar o mercado externo. Em terceiro lugar, a Argentina teve, simultaneamente, um regime protecionista forte e uma política volátil de taxa de câmbio real. O segundo fator é particularmente grave, posto que gera incertezas para o exportador, independentemente do regime de proteção da economia. Ambas políticas contribuíram, portanto, para criar um viés antiexportador, resultando difícil separar a contribuição individual de cada um desses fatores para o desempenho das vendas externas do período. É importante, contudo, assinalar algumas evidências, associando a evolução da taxa de câmbio real[29] ao desempenho das exportações.

Na Figura 3, pode-se observar os valores anuais do índice de taxa de câmbio real para o período 1953-88.[30]

Figura 3. Índice de taxa de câmbio real de 1953 a 1988



Fonte: Sourrouille e Lucangeli (1983) e cálculos próprios.

[29] A taxa de câmbio real resulta de ajustar a taxa de câmbio nominal pela relação de preços internacionais e domésticos. Um aumento da taxa indica que o câmbio nominal desvalorizou-se ou que os preços domésticos ficaram relativamente mais baixos do que os externos.

[30] Há muitas maneiras de calcular este indicador. Neste caso, utilizou-se a taxa de câmbio de exportação e os índices de preços atacadistas dos Estados Unidos e da Argentina. Estendeu-se a estimação de Sourrouille e Lucangeli (1983).

A fase de fraco desempenho exportador, tanto dos produtos agrícolas como dos industriais, coincide com um período de alta instabilidade cambial e de baixos valores da taxa de câmbio real (1953-63). Posteriormente, no período 1967-71, a permanência de uma taxa de câmbio real alta - especialmente quando comparada com a média dos anos 50 -, além de relativamente estável, parece constituir um elemento importante, em termos de mudança da política econômica, para entender a reação exportadora observada pelos produtos industriais não-tradicionais no período 1968-74. Do mesmo modo, o elemento de política econômica diferente, capaz de explicar o salto registrado pelas exportações de produtos agrícolas e industriais não-tradicionais, na segunda metade dos anos 1970, parece ter sido a melhora da taxa de câmbio real, entre 1976 e 1978.[31]

A evolução da política econômica externa na década de 1990

As políticas da primeira metade da década

Três movimentos caracterizam a política de comércio exterior argentina na primeira metade da década de 1990: a) a liberalização comercial unilateral, que foi implementada nos primeiros anos da década em um contexto de grande instabilidade macroeconômica; b) a liberalização do comércio intra-regional, a partir do Tratado de Assunção firmado com Brasil, Paraguai e Uruguai, em 1991; e c) a implementação, a partir de 1992, de políticas destinadas a reduzir o desequilíbrio na balança comercial, produzido pela expansão econômica e a apreciação real da taxa de câmbio geradas pelo Plano de Conversibilidade.

A liberalização comercial unilateral: 1989-1991

A liberalização comercial iniciou-se antes do Plano de

[31] A queda nos anos de 79 e 80 foi o resultado da tentativa de Martinez de Hoz de promover a estabilização da inflaçao usando a âncora cambial. Mesmo com essa apreciação, a taxa de câmbio não retornou aos níveis de 1973-74

Conversibilidade, na segunda metade dos anos 80, devido, em parte, à condicionalidade do crédito externo e, fundamentalmente, à necessidade de eliminar o viés antiexportador implícito na estrutura de proteção da década de 1980.[32]

O sistema de proteção anterior estava baseado em tarifas, direitos específicos, sobretaxas e diversas barreiras não-tarifárias. Entre 1988 e 1991, houve um processo de liberalização gradual que consistiu em:

1. Redução da alíquota máxima e do coeficiente de variação da estrutura tarifária;
2. Limitação do montante de direitos específicos, através da redução de sua cobertura e posterior eliminação (a partir de abril de 1991);
3. Redução das sobretaxas e sua posterior eliminação (outubro 1990); e
4. Forte redução das barreiras não tarifárias (completamente eliminadas em janeiro de 1991).

Em outubro de 1988, um primeiro pacote de reforma da política comercial removeu dois terços dos itens com restrições quantitativas, limitou os direitos específicos a uma proporção máxima do valor de produção[33] e mudou o regime de sobretaxas.[34] Em outubro de 1989 houve uma nova redução de tarifas para produtos agroquímicos e, também, de sobretaxas, ao mesmo tempo em que se retiravam 700 itens de um total de quase 1.100 da lista de restrições quantitativas, que havia sido implementada em 1984. Em dezembro de 1989, a tarifa média reduziu-se para 21%, com uma alíquota máxima de 30%.

---

[32] Porta (1995).

[33] Os direitos específicos cobriam produtos eletrônicos, fibras sintéticas, cortiça, café instantâneo, etc e os produtos oriundos da Tierra del Fuego. Em 1990, os direitos específicos começaram a ser descontinuados, sendo eliminados em 1991 junto com as tarifas mínimas (Berlinski, 1998).

[34] No regime de sobretaxas estavam incluídas as máquinas eletroeletrônicas, os instrumentos ópticos e os produtos de informática - aproximadamente 800 posições da nomenclatura.

A reforma mais profunda iniciou-se em 1990. Em janeiro desse ano, a alíquota máxima caiu para 24%, reduzindo-se também as sobretaxas. Em junho-julho do mesmo ano, começou o desmonte dos direitos específicos e, em outubro, eliminaram-se as sobretaxas. No mesmo mês, a tarifa média caiu para 17%.

Quadro 2. Evolução da tarifa máxima, média e mínima - 1988-1991

Tarifas	Outubro 1988	Outubro 1989	Dezembro 1989	Janeiro 1990	Abril 1990	Outubro 1990[1]	Janeiro 1991[2]	Abril 1991[3]	Outubro 1991
Média	28,9	26	21	16	18	17	18	10	12
Máxima	50	45	30	24	24	24	22	22	22
Mínima	5	5	5	0	5	0	0	0	0

Fonte: Elaboração própria, baseado em Porta (1995) e Berlinski (1998).

[1] Eliminação das sobretaxas.

[2] Eliminação quase total das barreiras não tarifárias e introdução de flexibilidade na declaração de importação.

[3] Eliminação dos direitos específicos e substituição por tarifas *ad valorem*.

Introdução do Plano de Conversibilidade.

Em 1991, as barreiras não-tarifárias foram quase completamente eliminadas - as da indústria automobilística foram introduzidas no regime especial do setor - e as tarifas constituem-se, a partir de então, no principal instrumento de proteção. Em janeiro de 1991, foi fixada uma tarifa de 22% para 80% das posições, intoduzindo-se maior flexibilidade na declaração de importações. Em abril, com a introdução do Plano de Conversibilidade, estabeleceram-se três níveis tarifários de acordo com o grau de elaboração do bem (0%, 11% para insumos e 22% para os produtos finais) e eliminaram-se os direitos específicos.[35] A tarifa média caiu para

[35] Foram substituídos por um alíquota de 22%. Para alguns produtos eletrônicos foram introduzidos preços de referência, e depois alíquotas de 35%. No caso da indústria automobilística, as importações foram limitadas por quotas.

10%, com um incremento no coeficiente de variação. Ainda em outubro de 1991, como resultado da valorização cambial e das restrições de natureza fiscal, o governo resolveu taxar alguns dos bens isentos, criando uma nova estrutura com cinco níveis: 0%, 5%, 13%, 22% e 35% .

O período 1992-1994: à procura do superávit perdido após o Tratado de Assunção

A liberalização do comércio intra-regional foi o segundo fato decisivo da política comercial do país, na primeira metade da década. A Argentina, junto com o Brasil, o Paraguai e o Uruguai, assinaram, em março de 1991, o Tratado de Assunção, pelo qual se comprometiam a constituir um mercado comum no final de 1994. Para isso concordaram em liberalizar o comércio intra-regional promovendo reduções tarifárias progressivas, lineares e automáticas[36], até atingir, em fins de 1994, a completa liberalização dos fluxos intrazona. Adicionalmente, os países se comprometeram a eliminar as restrições não-tarifárias e introduzir uma tarifa externa comum. Os compromissos do Mercosul incluíam o estabelecimento de uma política comercial comum, a coordenação das posições dos membros nas negociações internacionais e a coordenação das políticas macroeconômicas e setoriais.

No início de 1992, o governo argentino tinha reduzido fortemente as barreiras tarifárias e não-tarifárias com o resto do mundo, enquanto aprofundava a concessão de preferências aos sócios do bloco regional. Adicionalmente, tinha estabilizado a economia utilizando a taxa de câmbio como âncora nominal dos preços, produzindo uma rápida apreciação da taxa de câmbio real. Como resultado da estabilização e da reaparição de mecanismos creditícios, a economia argentina experimentou uma importante expansão da demanda agregada de 12% em 1991 e de 13%

[36] A partir de junho de 1991, as preferências tarifárias entre os países signatários deviam aumentar semestralmente de forma automática, até chegar a 100% em dezembro de 1994.

em 1992. Este contexto de liberalização, apreciação e expansão da demanda agregada gerou, rapidamente, déficits comerciais com o resto do mundo e principalmente com os parceiros do bloco comercial.

No Quadro 3, pode se observar que a balança comercial global passou de um superávit anual médio de US$ 6,0 bilhões em 1990-91 para um déficit anual de US$ 3,1 bilhões, no período 1992-93. Por sua vez, a balança comercial com o Brasil passou de um superávit médio de US$ 333 milhões no biênio 1990-91 para um déficit de US$ 1,7 bilhões em 1992.

Quadro 3. Evolução do comércio de bens –1990-98 (bilhões de US$)

Discriminação	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Balança comercial global	8,275	3,703	-2,637	-3,666	-5,751	0,841	0,139	-4,020	-5,008
Exportações	12,354	11,978	12,235	13,118	15,839	20,963	23,811	26,430	26,442
Importações	4,079	8,275	14,872	16,784	21,590	20,122	23,672	30,450	31,450
Balança comercial c/ Brasil	0,703	-0,037	-1,668	-0,756	-0,631	1,310	1,267	1,213	0,734
Exportações	1,423	1,489	1,671	2,814	3,655	5,484	6,567	8,127	7,829
Importações	0,720	1,526	3,339	3,570	4,286	4,175	5,300	6,914	7,095

Fonte: CEP - SICyM - MEyOSP.

Como resultado desta forte reversão do superávit da balança comercial, o governo introduziu várias mudanças da política externa em 1992 e, principalmente, em 1993, procurando aumentar a proteção e promover as exportações.

O aumento da proteção

Em outubro de 1992, o governo introduziu um novo sistema tarifário, com o objetivo de ampliar os níveis de proteção efetiva, discriminando por tipo de bens, de acordo com o aumento do valor agregado ao longo das distintas cadeias produtivas. A nova tarifa máxima foi reduzida de 35% para 20% e foram estabelecidas oito categoria de alíquotas:

- 0% para bens de capital não produzidos, medicamentos e combustíveis;
- 2,5% para bens agrícolas e minerais;
- 5%, 7,5% e 10% para a cadeia de bens alimentícios;
- 5%, 7,5%, 10% e 12,5% para a cadeia de indústrias básicas (celulose, papel, petroquímicos, aço, outros metais e produtos têxteis básicos);
- 15% para bens de capital que competem com a produção nacional e suas peças, produtos finais do papel, plásticos, aço e outros produtos da cadeia têxtil;
- 20% para bens de consumo final (vestuário, eletrodomésticos e automóveis).

A taxa de estatística foi elevada de 3% ao 10% para todos os bens. Esta medida visava reduzir o impacto do déficit na balança comercial com o Brasil, dado que a taxa de estatística não se sujeitava ao mecanismo automático de desgravação tarifária negociado no Mercosul.

Até outubro de 1993, foram introduzidos outros ajustes na estrutura tarifária. Nessa data, a média tarifária encontrava-se em torno de 9%, sem considerar a taxa de estatística, e em torno de 18% considerando essa taxa (Porta, 1995; Berlinski, 1998). O Quadro 4 mostra a distribuição da estrutura tarifária, em outubro de 1993, sem considerar a taxa de estatística. A freqüência mais alta estava associada à taxa de 15% (27% das posições), seguida pelas taxas de 0% e 7,5% com 16% das posições cada uma. Os setores de agricultura e mineração tinham médias tarifárias menores do que as da indústria, como resultado da maior concentração de posições nos intervalos tarifários mais baixos (2,5% e 5%). A indústria tinha um média tarifária de 9,4% com elevado coeficiente de variação, correspondendo à tarifa de 15% a maior proporção de posições (28,9%).

Quadro 4. Estrutura tarifária (Outubro de 1993) Freqüência relativa, média e coeficiente de variação

Níveis Tarifários	Total	Agricultura	Mineração	Indústria
0,0	15,7	1,1	8,5	16,2
2,5	6,3	38,8	68,3	4,2
5,0	10,0	52,9	9,9	8,5
7,5	16,0	1,8	12,7	16,6
10,0	12,9	3,2	0,7	13,4
12,5	5,8	2,2	-	6,0
15,0	27,4		-	28,9
20,0	5,8		-	6,1
Total	00,0	100,0	100,0	00,0

N° de posições	**8.709**	**278**	**142**	**8.268**
Média	9,2	4,3	3,2	9,4
Desvio Padrão	5,9	2,1	2,0	5,9
Coef. de variação	0,65	0,48	0,64	0,63

Fonte: Berlinski. 1998.

Adicionalmente às medidas tarifárias, que buscavam melhorar a proteção efetiva, e ao aumento da taxa de estatística, o governo adotou uma série de medidas não-tarifárias e de defesa comercial. As medidas aplicadas foram: a) quotas para certos tipos de papel, importados do Brasil;[37] b) direitos específicos mínimos para produtos da indústria têxtil e de calçados esportivos - em forma transitória até janeiro de 1995 - e c) medidas *anti-dumping*.

O Quadro 5 mostra a evolução das denúncias relacionadas a *dumping* e subsídios, bem como o número de investigações iniciadas entre 1988 e 1994. O Brasil foi o país com mais investigações iniciadas (18) entre 1992 e 1994, seguido da Comunidade Econômica Européia (sete) e China (seis).[38]

[37] No caso do papel, importado do Brasil, a quota foi fixada em 1/5 das importações de 1992 e vigorou entre julho de 1993 e dezembro de 1994. As quotas foram também aplicadas contra outros países.

[38] WTO (1998), Table A.III.2.

Quadro 5. Evolução das denúncias e investigações iniciadas pelos organismos de defesa comercial

Período	Denúncias efetuadas	Aberturas de investigação
1988-1990	19	3
1991-1992	55	32
1993	41	15
1994	20	0

Fonte: CNCE. ***Informe anual 1995.***

Em 1994, como parte da estratégia de amortecer os impactos da liberalização do comércio intra-regional, foi acordado um regime de ajustamento para "produtos sensíveis", permitindo uma redução gradual de suas tarifas no comércio intra-regional, o que daria origem às listas de adequação, implementadas a partir de janeiro de 1995. No caso do açúcar e do setor automotivo, a Argentina negociou um processo de ajustamento mais longo.

A promoção de exportações

A reforma comercial de 1988 não alterou a estrutura existente de reembolsos de impostos indiretos domésticos como percentagem do valor do produto exportado. As taxas de reembolso, que tinham sido fixadas em 1986, eram de 10%, 12,5% e 15%. Em 1991, os níveis se reduziram, restando cinco alíquotas que variavam entre 3,3% e 10%.

Em outubro de 1992, no contexto do forte desequilíbrio comercial, o governo Menem alterou a regulamentação dos reembolsos de exportação, aumentando o número de alíquotas e elevando a alíquota máxima de 10% para 20%, com o objetivo de estimular a rentabilidade exportadora. Ficou estabelecido que os reembolsos seriam aplicados sobre o valor de exportação sem frete (FOB, FOR, FOT) menos o valor CIF dos insumos importados. A estrutura de taxas ficou com oito níveis entre 2,5% e 20%, de acordo com o valor adicionado do produto. Existiam reembolsos

específicos: comércio compensado (10%), plantas *turnkey* (20%), exportações do regime de especialização industrial (15%) e exportações da zona alfandegária de Tierra del Fuego (geral mais adicional de 11% ou 12%, devido aos portos da região). As exportações realizadas pelo portos do sul do país recebiam um reembolso adicional.[39] A média ponderada dos reembolsos, em 1993, era de 5,6%, com percentagens mais baixas para produtos agrícolas e mais altas para a indústria, cuja média atingia 6,7%.[40]

Existiam outros elementos importantes no tratamento tributário das exportações. O imposto ao valor adicionado (IVA) pago nas compras domésticas pelo setor exportador era totalmente devolvido às empresas e o crédito podia ser transferido para terceiros. Os impostos de importação e a taxa de estatística sobre os insumos importados utilizados para produzir bens exportados também eram reembolsados ou ficavam isentos de cobrança, caso os produtos fossem internados através dos mecanismos de *drawback* e de admissão temporária.

Como parte do esforço para reduzir os custos indiretos ou sistêmicos do exportador, em fins de 1991, o governo desregulou uma série de áreas que estavam relacionadas diretamente ou indiretamente com o comércio exterior. A desregulamentação objetivava, entre outras coisas, melhorar a administração das aduanas, eliminar a intervenção prévia nas exportações, racionalizar a atividade portuária, eliminar a reserva de mercado para a frota de bandeira nacional e facilitar o registro do exportador ou do importador. Adicionalmente, eliminaram-se os impostos consulares, a taxa de estatística sobre as exportações e o imposto do Fundo da Marinha Mercante.

---

[39] As taxas variavam entre 7% e 12% para o caso de Usuhaia.

[40] Berlinski (1988), Tabela II.4.

As políticas da segunda metade dos anos 90: restrições e vantagens decorrentes do mercosul

A entrada em vigor do Tratado de Ouro Preto colocou algumas restrições aos instrumentos de proteção e de promoção de exportações vigentes na Argentina. Contudo, a valorização relativa do real e a expansão econômica no Brasil estimularam as vendas argentinas no mercado brasileiro, permitindo que entre 1995 e 1998 a Argentina acumulasse um superávit de US$ 4,5 bilhões.

A política de importação

A partir de janeiro de 1995, passou a vigorar a Tarifa Externa Comum (TEC), que cobria aproximadamente 85% dos produtos comercializados na região e 65% das importações argentinas extrazona. Os sócios admitiram a existência de listas nacionais de adequação para o comércio intrazona, além de listas de exceções à TEC. Adicionalmente, subsistem tratamentos especiais para a indústria automobilística e açúcar.

Em dezembro de 1997, os membros do Mercosul acordaram um aumento de três pontos percentuais para a maioria das posições tarifárias, vigorando a partir de 1998 até 2000. Cada país membro podia escolher as posições específicas a serem aumentadas pelo país. No caso da Argentina, as posições foram aquelas contempladas pela taxa de estatística, que foi reduzida para 0,5% a partir de janeiro de 1998.

O regime de adequação para o comércio intrazona

No caso da Argentina, a lista de adequação contemplava 209 posições. A grande maioria dos produtos que estava nesta lista eram produtos que já estavam nas listas de exceções ao regime de desgravação que vigorou entre 1991 e 1994. Basicamente eram produtos siderúrgicos (o grupo de produtos mais importante), produtos da indústria do papel, vestuário e calçados.

O regime de adequação previa uma tarifa decrescente até atingir a alíquota 0% em janeiro de 1999. Segundo estimativas de Armengol e Constanzó (1998), a tarifa média desses produtos foi de 21,9% em 1995, 17,1% em 1996, caindo para 11,5% em 1997 e 5,9% em 1998. Segundo as autoras, no ano 1997, os produtos representavam 7% das importações intrazona da Argentina e 1,7% das importações totais do país. No caso da Argentina, o regime de adequação encerrou, efetivamente, em 1° de janeiro de 1999, conforme previsto.

Exceções à TEC

A existência de diferenças no tratamento tarifário de um conjunto de produtos, entre os países do Mercosul, tornou necessária a adoção de um esquema de adequação gradual das tarifas nacionais à TEC. No caso da Argentina, as exceções dizem respeito a 2.032 posições, o que equivale a 22% do universo tarifário total.[41] As exceções são transitórias, com um cronograma anual de convergência à TEC, que pode ser ascendente ou declinante. As exceções argentinas estão classificadas em gerais (Anexo I[42]), adequação extrazona (Anexo III), bens de capital (Anexo VI) e bens de informática e de telecomunicações (Anexo VII).

Segundo estimativas de Armengol e Constanzó (1998), as importações extrazona dos produtos com exceções corresponderam a 40% das importações totais da Argentina em 1997. Mas se considerarmos que 54% das posições já estava, em 1997, no nível da TEC, a percentagem de importações de produtos com tarifa diferente à TEC era de 22,6% do total importado.

---

[41] Em 1998, mais da metade das posições excetuadas (1.099 posições) encontrava-se já no nível da TEC, mesmo constando formalmente das listas de exceções (Armengol e Constanzó, 1998).

[42] Os anexos mencionados integram o Decreto 2275, de 13/12/94, que implementou a TEC na Argentina.

Quadro 6. Exceções à TEC

Tipo de posição	Quantidade de Posições					
	Exceções			Total		
	Ascendente	Declinante	Constante	Quantidade	(%)	(%)
Nomenclatura Completa				9305		100,0
Exceções						
- Gerais (Anexo I)	93	210	2	305	15.0	3,3
- Adequação Extrazona (Anexo III)		155	-	155	7.6	1.7
- Bens de capital (Anexo VI)		225	921	1146	56,4	12,3
- Bens de informática e Telecomunicações (Anexo VII)	188	62	176	426	21,0	4,6
Total de Exceções	281	652	1099	2032	100,0	21,8

Fonte: Armengol e Constanzó,1998.

A lista de exceções gerais da Argentina está composta de 305 posições, que deverão convergir para a TEC em janeiro de 2001. Estão incluídos nesse grupo, basicamente, os produtos químicos e metalúrgicos e, em menor medida, os produtos de papel, os calçados e os bens de consumo semiduráveis. Os produtos que convergem em forma ascendente (93) são, basicamente, produtos químicos não produzidos ou com oferta insuficiente na região. Os produtos incluídos nas exceções gerais representam 3,3% do total das posições tarifárias e responderam por 9,3 % das importações totais da Argentina em 1997.[43]

Os produtos incluídos no grupo de adequação extrazona dizem respeito a 155 produtos da lista de adequação intrazona. São casos em que a tarifa vigente para as transações intrazona mostrou-se superior à TEC, situação que se fosse mantida beneficiaria às importações extrazona. Para evitar isto, incluíram-se estes produtos como exceções à TEC, correspondendo a posições com convergência declinante à TEC. Em 1997, a importação desses produtos alcançou US$ 305 milhões, o que correspondeu a 1,3% das importações totais da Argentina nesse ano.[44]

[43] Armengol e Constanzó (1998), pag 66.

[44] Op.cit.,pag 66. De fato, este conjunto de exceções caducou em 31 de dezembro de 1998, coincidindo com o término do regime de adequação intra-zona.

O terceiro grupo de exceções está consitituído pelos bens de capital, com convergência ascendente até 2001. Os bens de capital representam 56% das exceções, mas em 1998 cerca de 80% das posições já tinha convergido para a TEC. Em 1997, as importações extrazona de bens de capital com tarifas diferentes à TEC atingiram 4,0% do total de importações do país.[45]

O último grupo de exceções está constituído por bens de informática e telecomunicações, com convergência ascendente até 2006. Eles representam o segundo grupo mais importante e respondem por 21% das exceções. No entanto, em 1998, 40% das posições excetuadas já se encontrava no nível previsto pela TEC. Em 1997, os bens de informática e telecomunicações responderam por 11% das importações. A proposta é chegar a 2006 com tarifas entre 0% e 2% para os bens não produzidos na região e com tarifas de 12% ou 16% para os bens produzidos regionalmente.

Os direitos específicos de têxteis, vestuário e calçados

Conforme já mencionado, desde 1993 o governo argentino aplica direitos específicos mínimos para alguns produtos têxteis, de vestuário e calçados, como parte da estratégia de reduzir o déficit comercial e o impacto das importações sobre alguns setores sensíveis.

Os direitos específicos incidentes sobre os produtos têxteis e o vestuário se aplicam a 624 posições tarifárias. Os direitos são alternativos às tarifas *ad valorem* e fixam um montante em dólares por quilograma de produto importado. Se esse montante for inferior ao que resulta da aplicação da tarifa *ad valorem*, utiliza-se este último. O objetivo é evitar importações a valores inferiores aos preços normais. A partir de junho de 1997, fixou-se um cronograma descendente para esses direitos específicos que se estendeu até abril de 1998.

[45] Op. cit.,pag 67.

No final de 1997, o órgão de solução de controvérsias da OMC estabeleceu que os direitos específicos excediam os tetos fixados pelas tarifas consolidadas. Em junho de 1998, a Argentina comunicou seus planos de introduzir um sistema especial alfandegário para assegurar que os equivalentes *ad valorem* dos direitos específicos não excedessem o valor de 35%, correspondente à tarifa consolidada na OMC. Entretanto, a Argentina reservou-se o direito de aplicação do mecanismo de salvaguarda, em conformidade com o Acordo de Têxtil e Vestuário (ATV) da OMC.

Em setembro de 1997, o governo transformou os direitos específicos de 25 itens de calçados esportivos em tarifas *ad valorem* para o comércio extrazona, em decorrência da aplicação de medidas definitivas de salvaguardas. A Argentina assumiu, ainda, o compromisso de reduzir essas taxas, garantindo a convergência para a TEC em janeiro de 2001.[46] As salvaguardas de calçados foram, no entanto, questionadas em um painel da OMC, pois elas foram aplicadas aos países fora da região, enquanto a maior parte das importações provinha dos países do Mercosul.

A taxa de estatística

A taxa de estatística caiu de 10% para 3% em 24 de março de 1995 e permaneceu nesse nível até 9 de janeiro de 1998, quando caiu para 0,5%. Esta taxa não se aplica aos sócios do Mercosul nem ao Chile, e 1.689 posições estão isentas deste pagamento.

A política de defesa comercial

A partir da aprovação dos acordos da Rodada Uruguai e da organização da Comissão Nacional de Comércio Exterior (CNCE), em 1994, a Argentina contou com instrumentos idôneos para instrumentar a proteção contra práticas comerciais desleais e para avaliar situações que

[46] Ablin e Lucangeli (1999).

requeriam a aplicação de salvaguardas. A CNCE é o órgão encarregado de analisar, investigar e determinar a existência do dano causado à produção nacional, em virtude de concorrência desleal, bem como de proceder à análise nos casos de aplicação de salvaguardas, enquanto a Subsecretaria de Comércio Exterior é a autoridade que determina a existência de *dumping* ou subsídio.

A Argentina converteu-se em importante usuário de medidas *anti-dumping* e de direitos compensatórios. O Quadro 7 mostra a evolução do número de casos que mereceram investigação, bem como daqueles que culminaram na aplicação de direitos ou preços mínimos.

Quadro 7. Casos de *dumping* e subsídios

Ano	Denúncias efetuadas	Abertura de investigação	Aplicação de direitos ou acordo de preços
1995	18	18	16
1996	18	19	19
1997	16	12	12

CNCE. ***Informe anual.*** **vários anos.**

De acordo com a OMC, em 1997, a Argentina ocupou o quinto lugar no *ranking* dos países com maior número de medidas adotadas.

A política de promoção de exportações

O mecanismo de reembolso que vigorou após a constituição do Mercosul, em janeiro de 1995, era o mesmo que tinha sido aprovado em fins de 1992. As exportações intrazona ficaram excluídas da aplicação desse mecanismo, com exceção dos produtos contemplados no regime de adequação. Em fins de 1995, o nível máximo de reembolso foi reduzido para 10%, enquanto o nível mínimo foi fixado em 1,35%.

O Quadro 8 mostra a distribuição dos reembolsos por setores de atividade, em setembro de 1997. Aproximadamente 79% das posições da agricultura e da indústria eram beneficiadas com reembolsos.

Quadro 8. Reembolsos à exportação extrazona (Setembro 1997) Distribuição por setores de atividade, média e coeficiente de variação

Discriminação	Agricultura	Ext. mineral	Indústria	Total
Posições com reembolso	223	14	6808	7045
Posições sem reembolso	57	147	1854	2058
Total de posições	280	161	8662	9103
Média aritmética simples, incluindo só as posições com reembolso	4,62	8,99	7,97	7,86

Fonte: Berlinski.1998.

No caso do reembolso adicional, que beneficiava as exportações realizadas através dos portos patagônicos, estava prevista a sua redução progressiva, a partir de 1995. Contudo, uma lei sancionada nesse mesmo ano manteve os reembolsos nos níveis então vigentes, e adiou o início da redução para o ano 2000.[47]

A exportação de plantas *turnkey* continua, também, sendo beneficiada com um reembolso de 10%. Os beneficiários devem ser empresas de capital nacional e a participação de bens e serviços nacionais não deve ser inferior a 60% do valor FOB de exportação. Os regimes de *drawback* e admissão temporária permanecem, também, basicamente inalterados.

Um outro instrumento de promoção é a Fundação Exportar, um organismo criado em 1993, cujo objetivo é oferecer serviços destinados a promover os produtos argentinos no mercado internacional e assessorar os empresários argentinos nas suas primeiras experiências exportadoras. O financiamento da Fundação é feito com contribuições do setor privado e do Ministério das Relações Exteriores.

[47] O reembolso médio para as exportações realizadas por portos patagônicos era de 7,4% em 1995, consoante estimativas mencionadas em Berlinski (1998).

Os regimes especiais de importação

O regime da indústria automobilística

O regime da indústria automobilística foi implementado através de Decreto nº 2.677/91, e combina elementos de política comercial e industrial. O objetivo do regime é propiciar e facilitar a reconversão do setor através da especialização, permitindo ganhos de escala e eficiência. As empresas beneficiam-se temporariamente do direito de importação com isenção tarifária, o que lhes permite complementar a oferta local com produtos importados e minimizar os custos iniciais decorrentes da perda de mercado promovida pela especialização.

Entre 1992 e 1996, para poder importar peças e veículos auferindo o benefício da redução tarifária, as montadoras instaladas no país estavam obrigadas a efetuar exportações que compensassem integralmente essas importações. As exportações deviam incluir, como mínimo, 25% de produtos originários do setor de autopeças. Em 1996, a equivalência de cada dólar efetivo de exportação foi fixada em US$1,20 de importação, considerando-se as compras de bens de capital fabricados no país como se fossem exportações aos fins da compensação exigida às importações com tarifa reduzida. As montadoras podem, ainda, importar veículos terminados do Mercosul livre de tarifas.

As importações de marcas não instaladas no país, realizadas pelas concessionárias, pagam uma tarifa de 33,5%, mas estão limitadas por meio de quotas, não podendo superar 10% da produção doméstica de automóveis. Os particulares podem importar até 20% da quota, com uma tarifa fixada através de licitação.

A Argentina e o Brasil estão discutindo um regime comum para o Mercosul. Concordaram em estender o período de transição até 31 de dezembro de 2003. A Tarifa Externa Comum será de 35%, com exeção dos tratores que terão uma alíquota de 18%. Para as autopeças e os componentes acordou-se um escalonamento entre 14%, 16% e 18%.

Não vigorará o livre comércio no caso de veículos, partes e peças que tenham incentivos vinculados aos investimentos feitos para produzir esses bens. A exigência de conteúdo regional será de 60%, admitindo-se exceções para um certo número de itens, com o objetivo de não aumentar os custos de produção. Ainda não está resolvida a questão do conteúdo nacional: a Argentina defende que, durante a transição, a metade do conteúdo regional corresponda a produtores de autopeças nacionais, percentagem que o Brasil considera demasiadamente elevado.

O regime do açúcar

A produção de açúcar de cana sofreu um processo importante de reestruturação após 1991, quando o governo argentino eliminou um conjunto de regulações do setor.

O açúcar doméstico é protegido por tarifas *ad valorem* e direitos variáveis (*importlevies*). O regime vigente para a importação de açúcar originou-se em 1992 e foi modificado em 1994. O regime definiu um preço guia (calculado a cada ano com base na cotação média dos últimos quatro anos, no mercado de Londres) e um preço de comparação (a cotação do mesmo contrato, no mercado de Londres, no último dia util do mês anterior à importação). Se como resultado da comparação, surgisse um crédito para o importador, ele poderia destinar esse montante ao pagamento de até 50% da tarifa.[48] Em 1998, a importação de açúcar em bruto estava gravada com uma tarifa *ad valorem* de 23% (para terceiros países) e de 20% (para os países do Mercosul), mais a taxa de estatística, além do direito variável que se aplica qualquer que seja a origem. Outros tipos de açúcar têm tarifas entre 19% e 23% para terceiros países e 0% para as importações provenientes do Mercosul. Em abril de 1999, o direito variável atingiu US$ 150 por tonelada, enquanto que o preço por tonelada estava em torno dos US$ 180.[49]

---

[48] Antes de 1994, o importador podia pagar até 100% da tarifa.

[49] Ablin e Lucangeli (1999), pag. 6.

Em Ouro Preto, a Argentina tinha se comprometido a desmontar seu sistema de direitos variáveis para as importações de açúcar. Em 1996, foram iniciadas discussões para reduzir as tarifas incidentes sobre o açúcar proveniente de países do Mercosul, e estabelecer um regime externo comum em 2001, mas até o momento houve poucos avanços nesta matéria. O setor produtor argentino entende que não é possível desmontar o sistema de proteção comercial em vigor, pois o Brasil subsidia a produção de açúcar, através do Proálcool. As principais políticas brasileiras que, conforme a Argentina, envolveriam subsídios são: o estoque estratégico de álcool combustível; o pagamento de R$ 0,045 no preço da gasolina que é transferido aos produtores de álcool; e o percentual de mistura de álcool na gasolina.

Em 1998, a União Agroindústrial Canavieira de São Paulo entrou com uma reclamação formal junto à Comissão de Comércio do Mercosul alegando a não conformidade do setor açucareiro às regras do Mercosul. Como resultado, em março 1999, o governo argentino outorgou[50] uma preferência de 10% sobre a tarifa *ad valorem* do açúcar proveniente do Mercosul, e afirmou estar disposto a incorporar o açúcar ao regime do Mercosul.[51] Do lado brasileiro, o Conselho Interministerial do Açúcar e do Álcool (CIMA) decidiu, em outubro de 1999, suspender o subsídio de R$ 0,045 por litro de álcool hidratado, usado como combustível, que era transferido aos produtores de álcool.

O contencioso comercial recente entre o Brasil e a Argentina

Em janeiro de 1999, o encerramento do regime de adequação junto com a desvalorização brasileira colocaram em evidência a questão da competitividade relativa de alguns setores da economia argentina *vis-à-vis* seus similares do Brasil. Adicionalmente, a recessão da economia provocou

[50] Resolução ME 457/99.

[51] Afirmações do Secretário de Relações Econômicas Internacionais Jorge Campbell ao diário Clarin, 18/7/99.

um encolhimento do mercado doméstico, o que aumentou a pressão competitiva das importações na reduzida demanda local. Neste contexto, devem entender-se as demandas de proteção de alguns setores produtivos argentinos.

Os setores produtivos argentinos que demandaram e obtiveram algum tipo de proteção, nos primeiros meses de 1999, foram os setores que estavam protegidos pelo regime de adequação: os setores papeleiro, siderúrgico, têxtil e de calçados.

No caso do papel, o governo argentino impôs normas internas de controle (etiquetagem, certificação de veracidade das informações) do papel não embalado destinado à impressão e outros fins gráficos e determinou a exigência de apresentação de um certificado de importação à Direção Geral de Aduanas. Após a adoção dessa medida, as entidades setoriais de ambos os países assinaram um acordo estabelecendo uma quota anual de 61 mil toneladas para as exportações brasileiras desse tipo de papel.

No caso do aço, as medidas de proteção consistiram em diversas ações contra práticas desleais de comércio. Entre abril e agosto de 1999, a Argentina estabeleceu um preço mínimo de importação para os laminados planos a quente de aço comum. Como as avaliações para determinar a existência de *dumping* continuaram, a indústria brasileira apresentou uma proposta de acordo suspensivo, objetivando terminar com a investigação anti-dumping. A siderurgia argentina solicitou, também, a abertura de investigação contra práticas desleais de comércio para os laminados planos a frio.

Em julho de 1999, o governo argentino estabeleceu a aplicação da cláusula de salvaguarda contra as importações brasileiras, chinesas e paquistanesas de cinco categorias de tecidos de algodão. O Órgão de Vigilância Têxtil (OVT) da OMC recomendou que a Argentina suspendesse as quotas de importação impostas às exportações brasileiras

destes produtos, por não haver detectado danos à indústria argentina. No âmbito do Mercosul, as negociações diretas esgotaram-se e o Brasil solicitou a formação de um tribunal arbitral.

No caso de calçados, o governo argentino determinou a colocação de uma etiqueta em cada par de calçado com informações do produto, além da exigência de tramitação de uma licença para a importação desses produtos.[52] Os setores privados dos dois países chegaram a um acordo de autolimitação das exportações brasileiras de calçados. Este acordo fixou um programa de exportação até 30 de junho de 2000, sendo que, para o último trimestre de 1999, a quantidade a ser exportada não poderá superar 1,7 milhão de pares e, para o primeiro semestre de 2000, a exportação brasileira não deverá ultrapassar os 4,4 milhões de pares.

Considerações finais

Na década de 1990, a Argentina experimentou um forte desenvolvimento do comércio exterior motivado por fenômenos externos, tais como o crescimento da economia mundial, a alta dos preços da algumas *commodities* exportadas pelo país e o rápido incremento dos fluxos intra-Mercosul. Simultaneamente, a estabilização macroeconômica, a liberalização do regime do comércio e a política de atração de investimentos criaram condições propícias ao incremento do intercâmbio comercial intrazona e extrazona.

Na primeira metade da década, a liberalização comercial e a expansão *cum* apreciação da taxa de câmbio real resultaram em déficits crescentes na balança comercial. O governo reagiu, apelando ao uso de diversos instrumentos, tarifários e não-tarifários, visando reverter ou reduzir o desequilíbrio. Em 1994, a estabilização brasileira e a conseqüente apreciação da taxa de câmbio no Brasil permitiram reverter o desequilíbrio

52 As condições iniciais fixadas para a tramitação da licença foram suavizadas.

comercial bilateral, reduzindo as pressões sobre a política comercial. Adicionalmente, as regras do Mercosul e da OMC restringiram o menu de opções para aumentar a proteção do país. Contudo, o Mercosul e o mundo ofereciam oportunidades para a economia argentina.

A expansão econômica doméstica ocorrida a partir de 1996 trouxe, mais uma vez, em 1997, o problema dos elevados déficits comerciais. A crise asiática, com a conseqüente queda dos preços internacionais e a redução dos fluxos de capitais, criou, por sua vez, sérias ameaças para o financiamento da conta corrente argentina. Finalmente, a desvalorização *cum* recessão, no Brasil, trouxe novas dificuldades para os setores mais dependentes do mercado brasileiro e, também, para os produtores locais mais ameaçados pelas vendas brasileiras no mercado argentino.

Como a Argentina pode sair desta situação? Para o país é crucial a recuperação da economia mundial e dos preços de suas exportações, assim como a entrada de novos recursos financeiros e de investimento direto estrangeiro para fazer frente a seus compromissos externos sem perda de reservas internacionais. Os compromissos internacionais no âmbito da OMC e do Mercosul não lhe permitem muita flexibilidade do ponto de vista da proteção, enquanto que a situação fiscal não lhe possibilita generosidade em matéria de promoção das exportações. O nível de atividade é, então, o instrumento mais importante que lhe resta para reduzir os desequilíbrios externos.

A atual paridade peso/real torna inevitável o surgimento de conflitos comerciais em setores com assimetrias competitivas significativas. Os setores privados mostraram, até agora, suficiente flexibilidade para negociar mecanismos de controle dos conflitos. Mas, não se deve descartar a possibilidade de que a Argentina procure estabelecer instrumentos mais formais, ainda que transitórios, para a solução de conflitos no âmbito do Mercosul, até o retorno a uma paridade bilateral mais próxima da normalidade.

A política de inserção na economia mundial na década de 1990

Introdução

Na década de 1990, o desempenho do comércio exterior argentino foi razoavelmente satisfatório, especialmente quando comparado com a pífia evolução observada na década anterior. Com efeito, entre 1980 e 1985 a participação argentina no comércio mundial tinha se reduzido de 0,5% para 0,3%, em virtude, principalmente, da drástica contração das importações promovida pela crise da dívida externa. Em 1989, o país experimentou um surto hiperinflacionário e reduziu ainda mais suas compras externas. As exportações também foram afetadas, de tal maneira que a participação argentina no comércio mundial atingiu, nesse ano, seu ponto mais baixo (Quadro 9).

Quadro 9. Argentina: participação no comércio mundial (em %)

Discriminação	1960	1970	1980	1985	1989	1993	1998
Exportações	1,0	0,6	0,4	0,5	0,3	0,3	0,5
Importações	0,6	0,6	0,6	0,2	0,1	0,4	0,6
Comércio total	0,8	0,6	0,5	0,3	0,2	0,4	0,5

Fonte: De la Balze, F. *El comércio exterior argentino en la década de 1990.* CARI, 1991.
e FMI, *Directions of Trade Statistics*, 1999.

Nos anos 90, contudo, o comércio exterior argentino mostra uma trajetória de recuperação. Observa-se, inicialmente, um crescimento abrupto das importações, em resposta ao processo de liberalização comercial promovido, com maior intensidade, a partir de 1991. Posteriormente, crescem também as exportações, em virtude do rápido aumento das vendas externas argentinas aos sócios do Mercosul, principalmente ao Brasil. Em conseqüência, a participação argentina no

comércio mundial tende a se recuperar, até atingir, em 1998, um valor pouco superior a 0,5%, similar ao registrado pelo país em 1980.

A discriminação dos fluxos de comércio de exportação e importação em categorias de bens permite examinar, sob uma perspectiva mais qualitativa, algumas características da evolução recente do intercâmbio comercial da Argentina com o resto do mundo.

Observa-se, do lado das exportações, uma transformação bastante significativa na estrutura das vendas externas da Argentina durante as últimas três décadas. Com efeito, entre 1970 e 1997, os produtos primários e os bens industrializados tradicionais reduzem em pouco mais de 25 pontos percentuais sua participação agregada na pauta exportadora argentina. Até 1990, esse declínio tem como contrapartida um incremento notável das exportações de bens industriais com elevadas economias de escala.

Quadro 10. Argentina: estrutura dos fluxos de comércio segundo categorias de bens (anos selecionados) (Em %)

CATEGORIAS DE BENS	EXPORTAÇÕES				IMPORTAÇÕES			
	1970	1980	1990	1997	1970	1980	1990	1997
- Bens primários	**44,6**	**41,0**	**28,9**	**31,3**	**12,4**	**14,2**	**15,9**	**4,8**
Agrícolas	44,3	40,6	27,4	22,1	6,9	4,0	4,4	2,9
Minérios	0,3	0,4	0,2	0,4	2,4	1,4	4,3	0,8
Energéticos	0,0	0,0	1,3	8,8	3,1	8,9	7,3	1,1
- Bens industrializados	**55,3**	**58,9**	**71,0**	**67,7**	**87,5**	**85,7**	**83,6**	**94,2**
Tradicionais	41,7	35,7	33,2	29,5	11,6	16,3	9,2	16,6
Economias de escala	8,8	15,8	31,3	21,4	40,7	23,8	36,8	23,3
Duráveis	0,7	2,2	1,7	10,5	4,7	13,0	8,3	17,5
Progresso técnico	4,1	5,3	4,8	6,3	30,6	32,6	29,3	36,8
- Demais bens	**0,1**	**0,0**	**0,1**	**1,0**	**0,1**	**0,1**	**0,5**	**1,0**
TOTAL	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
Memo: Total (US$ 10^6)	1.773	8.019	12.352	26.263	1.689	10.539	4.077	30.349

Fonte: CEPAL. *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe:* Informe 1998. 1999.

Nota: Exemplos de classificação dos bens industrializados:

Tradicionais: Alimentos, bebidas, fumo, têxteis, móveis, ferramentas, calçados.

Com elevadas economias de escala: petroquímicos, papel e celulose, cimento e metais básicos

Duráveis: eletrodomésticos, eletrônicos de consumo, veículos; partes e componentes.

Difusores de progresso técnico: máquinas, instrumentos, química fina.

Na presente década, ocorrem duas outras mudanças de relevo na composição dos fluxos de exportação: o rápido aumento das vendas externas de bens consumo durável e o aparecimento, na pauta exportadora, dos bens primários energéticos, que apresentam também acelerado crescimento entre 1990 e 1997. Ambas mudanças estão associadas à constituição do Mercosul e, mais precisamente, à parcela do intercâmbio comercial com o Brasil que ocorre sob a forma de "comércio administrado". Com efeito, a expansão das exportações de bens duráveis decorre, em larga medida, do comércio automotivo com o Brasil, que absorve cerca de 90% das exportações argentinas de veículos e autopeças. De outro lado, o impressionante crescimento das exportações de bens energéticos é resultado de expressivos aumentos na produção argentina de petróleo, após a privatização da empresa petrolífera estatal (YPF), mas o Brasil é também o principal mercado de destino desses produtos.

No que tange à estrutura das importações, observa-se também mudanças significativas, principalmente no período mais recente. Reduz-se, na década de 1990, a participação dos produtos primários na pauta de importação, em decorrência da maior auto-suficiência em matéria de recursos energéticos, bem como de novos investimentos orientados à exploração de recursos naturais domésticos, principalmente minérios. Pelas mesmas razões, declina a importação de bens intermediários, enquanto se expandem as compras de bens de consumo durável, como resultado do processo de liberalização comercial. Há, por último, um aumento expressivo da participação dos bens de capital na pauta de importação, refletindo o incremento de mais de sete pontos percentuais observado pela taxa de investimento, ao longo da presente década.

Outra dimensão importante para a identificação dos interesses econômicos da Argentina no contexto da economia mundial é dada pela evolução recente dos fluxos de comércio, discriminados segundo sua orientação geográfica (Quadro 11).

Quadro 11. Argentina: fluxos de comércio, classificados segundo origem/ destino – 1991-98

BLOCOS/ PAÍSES	EXPORTAÇÕES			IMPORTAÇÕES		
	Fluxos (%)		Var. (% a. a)	Fluxos (%)		Var. (% a. a.)
	1991	1998	1991-98	1991	1998	1991/98
MERCOSUL	**16,5**	**35,7**	**25,0**	**21,0**	**25,2**	**24,2**
Brasil	12,4	30,1	27,0	18,5	22,5	24,4
Uruguai	2,6	3,2	19,6	2,0	1,7	18,0
Paraguai	1,5	2,4	15,3	0,5	1,1	36,2
Demais Aladi	**9,7**	**12,2**	**15,8**	**7,5**	**3,6**	**9,0**
Chile	4,1	6,7	20,4	2,9	2,2	17,0
Bolívia	1,0	1,6	20,7	3,0	0,4	(10.4)
Demais CAN *	4,6	3,9	8,9	1,6	1,0	12,6
Nafta	**12,7**	**10,3**	**8,2**	**20,6**	**23,0**	**22,9**
Estados Unidos	10,4	8,4	8,6	18,1	19,8	22,6
México	2,0	1,0	0,1	2,2	1,9	18,8
Canadá	0,3	0,9	29,8	0,3	1,3	47,5
União Européia	**33,4**	**17,4**	**2,0**	**24,2**	**27,5**	**23,2**
Ásia	**15,4**	**11,7**	**7,4**	**14,0**	**14,4**	**21,5**
China	2,1	2,6	15,8	0,7	3,7	54,7
Japão	3,8	2,5	5,4	7,3	4,6	13,4
Outros da Ásia/Pacífico	3,8	3,8	12,0	5,4	5,4	21,0
Demais Ásia	5,7	2,8	1,0	0,6	0.7	23,7
Resto do mundo **	**12,3**	**12,7**	**12,5**	**12,7**	**6,3**	**9,5**
TOTAL	**100,0**	**100,0**	**12,0**	**100,0**	**100,0**	**21,0**
Memo:						
Intra-Mercosul	1.977	9.411	25,0	1.738	7.927	24,2
(US$ 10^6)	10.001	17.023	7,9	6.537	23.478	20,0
Extra-Mercosul	11.978	26.442	12,0	8.275	31.405	21,0
(US$ 10^6)						
Total (US$ 10^6)						

Fonte: CEI. ***Panorama del Mercosur, Nº 3, 1999*** **e Indec.**

* Colômbia, Venezuela, Equador e Peru.

** Inclui África, Oceania e os demais países da Europa e da América.

Do comportamento desses fluxos, no período 1990-98, decorrem as seguintes observações:

- Há uma significativa reorientação dos fluxos de exportação, afetando as vendas externas para o Mercosul e para a União Européia. Com efeito, a participação do Mercosul aumenta perto de vinte pontos percentuais, enquanto declina a importância do mercado comunitário, que reduz sua participação de 33,4% para 17,4%, no mesmo período. Verifica-se, também, um discreto aumento da importância dos mercados sul-americanos, ainda que propiciado, exclusivamente, pelo incremento sustentado das vendas externas aos membros associados recentemente ao Mercosul, a Bolívia e o Chile. O Nafta, os países da Ásia e os demais membros da Comunidade Andina de Nações, que não a Bolívia, evidenciam um discreto declínio de sua participação na pauta de exportações da Argentina.

- Inexiste mudança significativa nos fluxos de importação. Verifica-se, contudo, um discreto aumento na participação dos fluxos procedentes da Ásia, do Mercosul, da União Européia e do Nafta, compensado pelo declínio na participação das importações do resto do mundo e dos demais países da Aladi. Note-se, ainda, a importância do Nafta e da União Européia, que respondem conjuntamente por 50% das importações argentinas.

- No período 1991-98, o crescimento das exportações argentinas intra-Mercosul (25% ao ano) supera em mais de três vezes o incremento das exportações extra-bloco (7,9% ao ano). No caso das importações, esse diferencial é pouco relevante: as importações dos sócios comerciais crescem 24,2% ao ano, enquanto as compras extra-Mercosul aumentam 20,0% ao ano, no mesmo período.

- A diversificação do comércio exterior argentino mostra que o país é, de fato, um *global trader*. Contudo, vale a pena destacar que cerca de 60% das exportações e mais de 50% das importações da Argentina se concentram atualmente no hemisfério ocidental.

A discriminação das vendas externas argentinas segundo

categorias de bens possibilita uma avaliação mais precisa da importância relativa dos diferentes mercados de exportação (Quadro 12). Note-se, nesse sentido, a singular importância do mercado latino-americano para as exportações argentinas de bens de maior valor agregado e maior conteúdo tecnológico. Com efeito, a participação da América Latina nas vendas externas de bens de consumo durável (94,4%) e de bens difusores do progresso tecnológico (80,2%) supera largamente a participação média desse mercado (50,1%) na exportação total da Argentina.

Quadro 12. Argentina: Participação das exportações, classificadas por categoria de bens, segundo destino geográfico - ano de 1997 (Em %)

CATEGORIAS DE BENS	A. Latina E Caribe *	Estados Unidos	União Européia	Ásia	Demais	TOTAL	Memo (US$ 10^6)
- Bens primários	**46,6**	**8,7**	**15,8**	**12,6**	**16,3**	**100,0**	**8.223**
Agrícolas	35,9	4,4	21,8	15,8	23,0	100,0	5.804
Minérios	27,0	0,4	27,9	41,7	2,9	100,0	114
Energéticos	74,4	19,7	0,0	5,9	0,0	100,0	2.305
- Bens industrializados	**52,4**	**8,4**	**15,2**	**10,0**	**14,0**	**100,0**	**17.772**
Tradicionais	34,0	12,2	28,2	13,1	12,5	100,0	7.739
Economias de escala	49,1	6,3	6,9	12,7	24,9	100,0	5.632
Duráveis	94,4	1,5	1,1	0,5	2,5	100,0	2.751
Progresso técnico	80,2	8,8	5,6	2,4	3,1	100,0	1.650
- Demais bens	**6,4**	**0,4**	**0,6**	**0,0**	**92,6**	**100,0**	**268**
TOTAL	**50,1**	**8,4**	**15,2**	**10,8**	**15,5**	**100,0**	26.263
Memo: Total (US$ 10^6)	13.162	2.201	3.993	2.828	4.079	26.263	

(*) Inclui os países da Aladi e outros 15 países de América Latina e Caribe

Fonte: CEPAL. *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe:informe:1998-1999*.

Contrastando com esse padrão, os mercados da União Européia e da Ásia mostram um perfil menos nobre, posto que relativamente especializado na exportação de bens primários agrícolas ou minerais, bem como de produtos industrializados tradicionais. O perfil das exportações argentinas com destino aos EUA apresenta, por sua vez, uma maior concentração em bens primários energéticos e, também, em bens industrializados tradicionais.

Por último, as exportações argentinas para o resto do mundo mostram uma relativa concentração em produtos agrícolas, o que é

esperado, mas, também, uma expressiva especialização em bens industriais com elevadas economias de escala, o que surpreende.

Duas outras dimensões da inserção argentina na economia mundial merecem ser exploradas. A primeira diz respeito ao influxo de investimentos externos diretos (IED), que foi muito significativo na década de 1990. A segunda refere-se ao processo de internacionalização de empresas argentinas, resultando em fluxos de investimento direto (ID) argentino no exterior.

Entre 1990 e 1995, a Argentina absorveu mais de 50% dos fluxos de IED destinados ao Mercosul, superando, portanto, ao Brasil (BID - Intal, 1998). A maior atratividade do mercado argentino, na primeira metade da década de 1990, foi uma decorrência natural do fato de que a Argentina estabilizou sua economia e deslanchou seu programa de privatizações com três anos de antecedência em relação ao Brasil.

As transferências patrimoniais e as privatizações concentraram mais de 50% do IED do período 1992-97, fato que se refletiu na distribuição setorial dos investimentos, que privilegiaram os serviços de infra-estrutura e de comunicações (31%), os setores de petróleo e mineração (16%) e, também, as atividades bancárias (10%). Os investimentos na indústria manufatureira (31%) foram, ainda assim, bastante significativos.

Quadro 13. Argentina: evolução dos fluxos de investimento externo direto – 1992-97 (Em %).

Discriminação	1992	1993	1994	1995	1996	1997	Acum. 92-97
Reinvestimentos	20,3	34,6	26,9	12,7	11,1	12,1	17,2
Aporte de capital	11,8	25,0	41,3	34,5	32,8	31,9	29,9
Transferência de ativos	9,6	4,0	27,9	30,4	47,5	44,7	31,3
Privatizações	58,3	36,4	3,9	22,4	8,6	11,3	21,6
TOTAL	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
Memo:							
Fluxos (US$ 10^6)	4.014	2.515	3.116	4.783	5.090	6.647	26.165
Estoque (US$ 10^6)	14.845	16.707	20.720	25.698	30.414	36.303	

Fonte: CEP: *La inversión estranjera en la Argentina de los años 90: tendências y perspectivas,* 1998.

Outro aspecto relevante para a caracterização da inserção do

país na economia mundial é a identificação da origem geográfica do IED. Nesse sentido, é importante destacar que mais de um terço dos fluxos de investimento ingressados no período 1992-97 eram de origem norte-americana, 30% corresponderam a capitais oriundos de países da União Européia e 11% ao Chile, país que se mostrou muito ativo nas privatizações do setor elétrico.

De outro lado, no que tange à internacionalização de empresas argentinas, trata-se de um processo que vem se intensificando ao longo da década. De acordo com um levantamento concluído recentemente, mais de cinqüenta empresas locais efetuaram ou planejam efetuar, no futuro próximo, investimentos diretos no exterior (CEP, 1998). Cerca da metade desses investimentos dizem respeito ao setor de extração e refino de petróleo, destacando-se ainda os setores de alimentos, bebidas e siderurgia como os de maior interesse para as firmas argentinas no exterior.

Estimativas baseadas na acumulação de fluxos efetivos e planejados de ID argentino no exterior, para o período 1990-2002, mostram que a América Latina deverá concentrar mais de 70% desses fluxos, destacando-se o Brasil como o principal destino, seguido da Venezuela e da Bolívia (Quadro 14).

Quadro 14. Investimentos de empresas Argentinas no exterior segundo destino geográfico (períodos selecionados em %)

Bloco ou País de Destino dos Fluxos	Fluxos			
	1990-96	1997-2000	Após 2000	Acumulado
EUA	**28,1**	**2,0**	-	**9,7**
América Latina	**39,8**	**84,9**	**100,0**	**73,2**
Brasil	16,7	31,3	60,4	31,3
Venezuela	8,4	28,3	-	17,7
Bolívia	4,6	14,9	30,3	14,1
Demais América Latina	10,1	10,4	9,3	10,0
Ásia	**32,1**	**13,1**	-	**17,1**
Indonésia	22,0	4,9	-	9,4
Demais Ásia	10,1	8,2	-	7,7
TOTAL	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
Memo: Total (US$ Milhões)	3.916	6.808	1.992	12.716

Fonte: CEP: Base de Investimentos. 1998.

Os Estados Unidos deverão absorver menos de 10% do ID argentino no exterior, enquanto que o restante será destinado a países da Ásia, notadamente Indonésia, Turcomenistão e Filipinas.

A análise precedente, concentrada no mapeamento e na caracterização dos fluxos de comércio e de investimento internacionais, deixa poucas dúvidas em relação aos países e regiões que concentram os interesses econômicos da Argentina, no contexto da economia mundial. Nesse sentido, os países da América Latina, os EUA e os países da UE ocupam lugar de destaque.

Com efeito, o mercado latino-americano, com destaque particular para o Brasil, representa o destino de mais de 50% das exportações argentinas, principalmente daquelas com maior valor agregado e maior conteúdo tecnológico. A América Latina constitui, ainda, o mercado de procedência de cerca de 30% das importações do país, com destaque, mais uma vez, para o principal sócio regional. Os índices de comércio intra-industrial são também mais elevados no comércio com Brasil, bem como no intercâmbio comercial com os demais países da Aladi, sinalizando a presença de um comércio razoavelmente sofisticado e maduro com os parceiros latino-americanos (Markwald e Bosco, 1999). De resto, a América Latina concentra mais de 70% dos investimentos das empresas argentinas no exterior e constitui, também, o caminho natural para a internacionalização das pequenas e médias empresas industriais.

De outro lado, os Estados Unidos e a União Européia são os principais fornecedores de bens de capital e de insumos intermediários e detêm, conjuntamente, mais de 70% do estoque de capital estrangeiro no país. Ambos parceiros são fundamentais, também, em termos do financiamento externo da economia argentina, haja vista a sua importância como centros financeiros internacionais e emissores de fluxos de investimento direto. Em conjunto, e a despeito da progressiva diminuição da importância relativa da União Européia, ambos mercados absorvem um quarto das exportações argentinas.

Numa hierarquia bastante inferior, situam-se o Japão e os demais países da Ásia-Pacífico, que têm importância não desprezível no comércio exterior argentino, além de boas perspectivas de expansão, conforme sugerido pelos recentes investimentos de empresas argentinas nesses mercados.

Na década de 1990, a Argentina contemplou de forma abrangente seus interesses nos contextos regional, hemisférico e global, mostrando-se muito ativa na tentativa de ampliar espaços para uma melhor inserção do país no contexto internacional. No âmbito sub-regional, o país estabeleceu as bases da integração econômica com o Brasil, o Uruguai e o Paraguai, através da constituição do Mercosul, e teve sucesso no objetivo - prioritário para a Argentina - de incorporar o Chile ao processo de integração do Cone Sul.

No âmbito hemisférico, o país acolheu com bastante entusiasmo a proposta norte-americana de constituição de uma zona de livre comércio no continente e participa, junto com os demais países do Mercosul, da atual fase de negociações da ALCA. Finalmente, como país membro do Mercosul, a Argentina assinou um acordo de cooperação inter-regional com a União Européia e, no plano mais global, assumiu, pela primeira vez, uma postura mais engajada nas negociações comerciais multilaterais, primeiro na Rodada Uruguai e, mais recentemente, nas Conferências Ministeriais da OMC, bem como nas reuniões preparatórias da Rodada do Milênio.

Visões estratégicas alternativas: Nafta ou Mercosul?

As iniciativas adotadas pela política externa argentina nem sempre se processaram harmoniosamente. Observou-se, em mais de uma oportunidade, uma nítida contraposição entre duas visões estratégicas alternativas. O eixo da disputa centrava-se, em última instância, na escolha do parceiro preferencial da Argentina, ou seja, do aliado estratégico que otimizasse a inserção do país na economia mundial. Nas duas ocasiões

em que o debate adquiriu maior intensidade, o Brasil e os Estados Unidos constituíram-se, de fato, nos protagonistas dessa polarização.

Da primeira vez, o debate assumiu o formato de um dilema entre promover uma associação com o Nafta ou dar continuidade ao projeto Mercosul. A polêmica adquiriu certa relevância em 1993, e se estendeu até fins de 1994, quando ficou óbvio que inexistia, da parte dos EUA, qualquer disposição para incorporar a Argentina ao Nafta. De acordo com De la Balze (1994), aqueles que desaconselhavam a integração ao Nafta apontavam os seguintes obstáculos e desvantagens para a constituição de um bloco comercial com os EUA:

1. Os efeitos de "criação" de comércio decorrentes de uma associação com os países do Nafta seriam modestos, em virtude dos baixos níveis tarifários prevalecentes nos EUA;

2. potencial de "desvio" de comércio era, por outro lado, razoavelmente elevado, cabendo a hipótese de que parceiros tradicionais como a União Européia adotassem represálias comerciais ao ver seus produtos deslocados do mercado argentino;

3. Os países do Nafta eram concorrentes da Argentina na exportação de produtos agrícolas de clima temperado;

4. nível de competitividade dos setores produtivos industriais argentinos era muito inferior ao de seus similares no Nafta; e, por último,

5. projeto Mercosul já estava em curso e mostrava-se viável.

De outro lado, aqueles que propiciavam a associação ao Nafta esgrimiam os seguintes argumentos:

1. A conveniência, amparada na teoria econômica, de promover a integração com um espaço econômico mais rico, mais avançado e cujo tamanho era oito vezes superior ao do Mercosul;

2. As vantagens decorrentes de uma associação com países situados na

fronteira tecnológica, comparativamente à integração com países de tecnologia similar;

3. A possibilidade de atrair um maior volume de IED;
4. As externalidades resultantes de uma associação com os EUA, tanto em termos de uma provável redução do risco-país como de uma sólida "ancoragem" para as reformas econômicas e estruturais em andamento; e,
5. A desconfiança na possiblidade de estabelecer uma efetiva coordenação de políticas macroeconômicas com o Brasil.

Da segunda vez, o debate adquiriu um caráter mais técnico e menos imediatista, posto que baseado na escolha entre as seguintes alternativas para o futuro da política cambial e monetária na Argentina:

a) preservar a convertibilidade;

b) estabelecer as bases para a criação de uma moeda única no Mercosul; ou

c) promover a dolarização da economia. O debate veio à tona em fins de 1998, após a moratória russa, coincidindo com o início do processo de instabilidade da economia brasileira que culminou com a desvalorização cambial de janeiro de 1999.

A despeito de seu caráter essencialmente técnico, a discussão das alternativas envolveu também considerações econômicas e políticas de cunho mais geral. Os defensores da dolarização apresentaram, nesse sentido, argumentos quase idênticos aos esgrimidos cinco anos antes por aqueles que tinham sustentado o ponto de vista pró-Nafta. Com efeito, entre as vantagens e os benefícios decorrentes da dolarização mencionavam-se os seguintes:

a) a maior capacidade para atrair fluxos de IED;

b) a provável aceleração do *catching up* tecnológico;

c) a redução do risco-país;

d) as maiores facilidades de acesso a linhas de financiamento contingenciais; e,

e) o estímulo para avançar num eventual processo de integração ao Nafta, pois, com a dolarização, o país fortaleceria a sua credibilidade e tornar-se-ia mais confiável (Rubinstein, 1999).

Nas duas ocasiões em que o debate adquiriu maior intensidade, a relação comercial entre os dois principais sócios do Mercosul mostrava-se, não por acaso, mais propícia ao Brasil. Com efeito, entre 1991 e meados de 1994, os saldos comerciais foram amplamente favoráveis ao Brasil, em conseqüência da rápida expansão do nível de atividade econômica na Argentina e da apreciação da taxa de câmbio real, ambos fenômenos como resultado da implementação do Plano de Conversibilidade. Com a adoção do Plano Real no Brasil, o quadro reverteu-se drasticamente, pois a Argentina tornou-se superavitária na sua relação comercial com o Brasil. Finalmente, a partir de 1999, com a mudança do regime cambial no Brasil e a conseqüente desvalorização da moeda, a situação se altera mais uma vez: reduz-se o superávit comercial em favor da Argentina e aumenta a competitividade das exportações brasileiras, ameaçando a supervivência de importantes setores industriais argentinos.

Todavia, e a despeito dessas coincidências, é preciso reconhecer que o debate não se alimenta, exclusivamente, das oscilações da balança comercial. Ele é o reflexo, em última instância, da disputa entre dois projetos nacionais alternativos. O projeto integracionista com o Brasil é defendido por aqueles que sustentam a necessidade de desenvolver, na Argentina, "uma estrutura produtiva complexa de bens e serviços de alto valor agregado, com especializações intra-setoriais e com capacidade dinâmica de adaptação às mudanças nos mercados mundiais" (Lavagna, 1999). A defesa de uma indústria moderna e especializada, baseada em elevada qualificação da mão-de-obra, aliada a um setor de serviços dotado dos

mesmos atributos, resume a visão estratégica dos defensores do Mercosul. Sua maior preocupação reside na escolha de um modelo de desenvolvimento com elevada capacidade de geração de empregos. De outro lado, o projeto "globalista" é consubstanciado numa visão francamente otimista das possibilidades de o país explorar suas vantagens comparativas estáticas e desenvolver novas vantagens competitivas dinâmicas, a partir de uma estreita associação com o capital estrangeiro, no marco de uma economia significativamente mais aberta. Imagina-se, em síntese, um país com elevado potencial de atração de investimentos e baixo grau de proteção comercial. Em outras palavras, uma economia a meio caminho entre o México e o Chile.

A concretização do projeto globalista traz implícita a regressão do Mercosul à condição de uma zona de livre comércio. O país poderia readquirir, assim, a capacidade de fixar suas políticas comerciais e promover a redução unilateral de suas tarifas. Obviamente, isso significaria uma diluição das preferências comerciais concedidas ao Brasil. A despeito disso, admite-se, sem maiores fundamentos, que a Argentina continuaria a usufruir do acesso preferencial ao mercado brasileiro.

Do ponto de vista do Brasil, o projeto globalista argentino é claramente incompatível com o Mercosul. De outro lado, do ponto de vista da Argentina, o projeto integracionista, tal como vem sendo concebido e praticado pelo Brasil, não parece compatível com a idéia de uma Argentina moderna e industrializada. Com efeito, a relutância brasileira em promover avanços efetivos em áreas de interesse críticas para a Argentina - compras governamentais, comércio de serviços, desenvolvimento institucional, para citar alguns exemplos - tem desestimulado até os mais ardorosos e sinceros defensores do projeto integracionista. Há, portanto, importantes divergências entre os sócios no que diz respeito ao encaminhamento futuro do Mercosul.

Nesse sentido, a expectativa brasileira de uma rápida resolução dos conflitos, propiciada pela recente mudança governamental na Argentina,

peca por excesso de otimismo. O relançamento do Mercosul exigirá, sem dúvida, cuidadosa costura política e, da parte de Brasil, algumas importantes concessões econômicas.

A ampliação do Mercosul: convergências e divergências com o Brasil

Desde a criação do Mercosul, em 1991, ficou estabelecida a idéia de constituir um núcleo a partir do qual fosse possível desenvolver um processo de ampliação e aprofundamento do projeto de integração regional. Ao proceder à escolha do nome para designar o novo bloco, optou-se, intencionalmente, pela denominação de "Mercado Comum do Sul", rejeitando-se a designação alternativa de "Mercado Comum do Cone Sul". O objetivo era o de sinalizar para os demais países membros da Aladi que inexistiam restrições a sua eventual incorporação, após um período inicial de cinco anos previsto para a consolidação do bloco (Peña, 1999). Contudo, foi feita uma exceção para os membros da Aladi que não fizessem parte de nenhum outro esquema de integração, uma cláusula feita sob medida para incorporar o Chile (Bouzas, 1999). Adicionalmente, o Tratado de Assunção estabelecia a necessidade de descontinuar e substituir os acordos preferenciais bilaterais em vigor, assinados pelos sócios do Mercosul com os demais países da Aladi. A renegociação dessas preferências - que constituíam o denominado "patrimônio histórico" - era uma necessidade imposta pelo objetivo de evitar perfurações à Tarifa Externa Comum (TEC). A renegociação implicava, portanto, na multilateralização dessas preferências.

Para o Mercosul, os países da Aladi representam um mercado com participação nas exportações do bloco não superior a 10% - no caso da Argentina, essa participação é um pouco mais elevada, em torno de 12%. No entanto, a importância estratégica desses países para o futuro do bloco é inquestionável. Do ponto de vista estritamente econômico, os países da Aladi são importantes demandantes de bens industrializados

produzidos no Mercosul e, no caso particular de Argentina e Brasil, os índices de comércio intra-indústria revelam-se mais elevados no intercâmbio comercial com esses países do que nos fluxos com a União Européia ou os países asiáticos (Markwald e Bosco, 1999). De outro lado, o aprofundamento das relações comerciais com os países da Aladi é crucial para atingir um objetivo ao qual a política externa brasileira dedica bastante empenho: a constituição de uma zona de livre comércio sul-americana (Alcsa), sob a liderança do Brasil.

Argentina e Brasil optaram por tirar proveito da necessidade de renegociar o "patrimônio histórico" e aproveitaram essa circunstância para angariar a adesão dos países da Aladi ao projeto, muito mais ambicioso, de construção de uma área de livre comércio na América do Sul. Os sócios menores do Mercosul acompanharam essas negociações com bastante menos entusiasmo, pois a adesão de mais países ao esquema da integração regional significava uma diluição das preferências, que por enquanto só a eles beneficavam, nos dois grandes mercados do bloco regional.

A incorporação do Chile ao esquema de integração era crucial para a Argentina, em virtude de diversas razões: a) a importância do país andino no comércio bilateral; b) a possibilidade de obter uma via de acesso aos portos e mercados do Pacífico; c) a necessidade de construir massa crítica, com o objetivo de compensar a desigual importância do Brasil no Mercosul; d) a conveniência de afastar o Chile da órbita do Nafta; e e) consolidar o processo de reaproximação política, aprofundando o relacionamento econômico e comercial com o vizinho (Bouzas, 1999). No caso da Bolívia, o interesse predominante era do Brasil, que é o principal importador do gás natural produzido naquele país. Adicionalmente, a incorporação da Bolívia era importante também pelo efeito demonstração, pois sinalizava a viabilidade do projeto brasileiro de promover a área de livre comércio sul-americana.

A incorporação do Chile e da Bolívia ao projeto da integração regional constituiu, portanto, um exemplo da convergência de interesses entre Brasil e Argentina. Com efeito, o Mercosul negociou em bloco, adotando em ambas os casos, um esquema de negociação que obedecia ao formato "4 +1". Em 1996, tanto o Chile como a Bolívia foram incorporados ao Mercosul na condição de membros associados, assumindo o compromisso de constituir uma área de livre comércio com os sócios do bloco. A área de livre comércio só deverá estar plenamente constituída em 2014, quando deverão ser eliminadas as últimas barreiras tarifárias dos setores mais sensíveis.

A unidade do Mercosul quebrou-se, porém, nas negociações subseqüentes com o México e com os países da Comunidade Andina de Nações. Em ambas ocasiões, os países do bloco deram mostras de perigosa indisciplina. No caso do México, o objetivo do Mercosul apontava, exclusivamente, à plurilateralização das preferências comerciais negociadas previamente na Aladi. O México já tinha se negado a estender aos demais países da Aladi as preferências concedidas a seus parceiros no Nafta, de tal maneira que inexistia a opção de integrá-lo numa área de livre comércio. As negociações se frustraram em fins de 1997, quando o Brasil, pressionado pelo seu setor empresarial, decidiu não renovar as preferências comerciais bilaterais concedidas ao México, enquanto os demais sócios optaram por renová-las, mas por meio de acordos individuais e com prazos de vigência também diferentes.

A mesma situação tornou-se a repetir nas negociações com a CAN. Para o Brasil, a negociação com os países andinos era prioritária, em virtude das seguintes razões: 1. O setor empresarial brasileiro entendia que as preferências vigentes não o beneficiavam; 2. O Brasil precisava diluir as preferências concedidas ao México no âmbito do Grupo dos 3 (México, Venezuela e Colômbia); e 3. o Brasil tinha interesse estratégico na negociação, pois pretendia avançar no projeto de constituição da Alcsa.

Para os demais países do Mercosul, o *status quo* era, no entanto,

uma solução aceitável (CNI, 1999). No início, o Brasil tentou negociar, isoladamente, uma área de livre comércio com a CAN, mas enfrentou dificuldades e optou então por negociar um acordo de preferências razoavelmente mais vantajoso que o anterior. O novo acordo Brasil-CAN terá vigência pelo prazo de dois anos, período no qual deverão ser retomadas as negociações para a formação de uma área de livre comércio entre o Mercosul e a CAN.

De acordo com Bouzas (1995), uma das principais virtudes de uma união aduaneira é preservar os fluxos do comércio intra-regional face a acordos com terceiros países. Com efeito, na união aduaneira reduzem-se os incentivos defensivos decorrentes da incerteza em relação à conduta ou às ações unilaterais dos sócios comerciais naturais, pois a Tarifa Externa Comum garante as condições de acesso do resto do mundo ao mercado ampliado. Nas negociações com o México e a CAN, os sócios do bloco abandonaram a abordagem negociadora conduzida no formato "4+1" e contribuíram para a perfuração da TEC. Pior ainda, geraram desconfianças mútuas que poderão ressurgir nas difíceis negociações da ALCA. Mesmo que isso não aconteça, fica a impressão de que no "quintal" latino-americano não vigoram as regras e princípios da união aduaneira e é permitido aos sócios desenvolver estratégias que contemplem seus interesses exclusivos e particulares.

A ALCA e as negociações do Mercosul com a União Européia

Área de Livre Comércio das Américas

O processo de discussão para a constituição de uma área de livre comércio no hemisfério ocidental iniciou-se em dezembro de 1994, na Cúpula de Miami, com a participação de 34 países do continente americano. A fase preparatória estendeu-se por um prazo superior a três anos, até o início formal das negociações, em maio de 1998, por ocasião da Cúpula de Santiago de Chile. Tanto na fase preliminar, destinada à definição dos

princípios, objetivos e metodologia das negociações, como na fase atual, que contempla um processo negociador segmentado em nove áreas temáticas, os países do Mercosul atuaram em bloco, defendendo posições previamente acordadas.

Na ALCA, as áreas de consenso entre os países do Mercosul são, até o momento, razoavelmente amplas:

1. A defesa de um acordo único e abrangente (*single undertaking*) que garanta equilíbrio nos benefícios do processo de liberalização comercial a todos os países que participam da negociação;
2. A recusa a qualquer tentativa dos EUA e do Canadá de estabelecer acordos intermediários (*interim agreements* ou *early harvests*) antes do ano 2005, quando as negociações deverão estar concluídas;
3. A decisão de evitar compromissos que ultrapassem as obrigações estabelecidas nos acordos da OMC, exceto, obviamente, em matéria de acesso a mercados; e
4. A prioridade a ser concedida a alguns assuntos da agenda de negociação, notadamente a liberalização do comércio de produtos agrícolas, a redução da escalada tarifária, a eliminação dos subsídios à exportação e o *phasing out* das barreiras não-tarifárias, com destaque para uma maior transparência e menor discricionariedade na aplicação dos instrumentos e mecanismos de defesa comercial (medidas anti-dumping e direitos compensatórios).

A prioridade concedida pela Argentina à eliminação das barreiras não-tarifárias e à liberalização do comércio de produtos agrícolas é perfeitamente compreensível à luz das dificuldades enfrentadas pelo país no comércio com os países do Nafta. Cerca de 73% das exportações argentinas para o Canadá enfrentam algum tipo de barreira, valor que se reduz para 55% no comércio com os EUA e para 50% nas vendas externas para o México (CNCE, 1999). As maiores restrições se concentram nas

manufaturas de origem agrícola e, aparentemente, as barreiras mostram-se bastante efetivas no objetivo de restringir os fluxos de exportação do país para esses mercados. Com efeito, estimativas recentes sugerem que a eliminação das barreiras não-tarifárias nos mercados do Nafta promoveria um incremento de mais de 50% nas exportações de laticínios, 35% nas exportações de outros produtos alimentícios e 20% nas vendas de produtos de ferro e aço (CNCE, 1999). A eliminação total das barreiras não-tarifárias impostas pelo Nafta redundaria, consoante essas mesmas estimativas, em um incremento de 13% do valor das exportações argentinas para esse bloco, ou seja um valor equivalente a US$ 330 milhões em 1997 (CNCE, 1999).

A tarifa efetiva média incidente sobre as exportações argentinas destinadas ao mercado dos EUA é muito reduzida - em torno de 1,9% -, pois cerca de 46% do valor exportado não paga direito algum. Contudo, mais de 60% das exportações beneficiadas com a tarifa zero dizem respeito a produtos incluídos no SGP, o que torna incerta e precária essa vantagem, posto que decorrente de concessão unilateral sujeita a eventuais restrições ou suspensões como, por exemplo, em virtude da aplicação da Seção 301 do Trade Act (Svarzman, 1998).

A Argentina, com o apoio do Brasil, tem colocado ênfase na liberalização do comércio de produtos agrícolas. Nesse sentido, a criação de um grupo negociador voltado especificamente para a agricultura pode ser considerada uma conquista importante do Mercosul. Em 1995, durante a fase preliminar das negociações, a Argentina já tinha revelado interesse prioritário no tema da agricultura, apresentando uma proposta que apontava à eliminação total dos subsídios agrícolas no hemisfério (*América Libre de Subsídios*). Os EUA, porém, têm se mostrado cautelosos e defensivos nessa matéria, alegando que o foro apropriado para discutir esses assuntos é o multilateral e não o hemisférico, em virtude da persistente prática de subsidiação desenvolvida pela União Européia através da Política Agrícola Comum (PAC).

Nos temas de agricultura e de acesso a mercados há identidade de interesses entre os dois principais sócios do Mercosul. Porém, a Argentina mostra-se, de modo geral, mais entusiasta e menos defensiva que o Brasil nas negociações. As razões para essa maior disposição negociadora da Argentina parecem encontrar justificativa nos resultados de uma recente enquete realizada junto ao setor empresarial argentino (CEPAL, 1998). Nessa pesquisa, as oportunidades propiciadas pela constituição da ALCA receberam pontuação mais elevada que as ameaças, destacando-se, entre as primeiras, o aumento das importações - seja de insumos, bens de capital ou produtos destinados à comercialização no mercado doméstico - e a redução do risco-país.

Em síntese, a ALCA é vista pelo setor empresarial como um instrumento adequado para propiciar a compra de bens a preços competitivos e promover a redução dos custos da captação externa, mais do que para estimular uma maior penetração das exportações argentinas nos mercados do continente. De outro lado, a principal ameaça percebida pelos empresários argentinos diz respeito aos riscos de diluição de suas preferências no Mercosul, bem como em outros mercados da América Latina: ou seja, temem que a concorrência em igualdade de condições com outros exportadores do hemisfério comprometa o *market-share* já conquistado no Brasil e nos demais países da Aladi. As percepções dos empresários brasileiros são, nesse sentido, totalmente diferentes, pois a ameaça de uma maior concorrência no mercado doméstico supera largamente qualquer expectativa de potenciais benefícios do lado da exportação, exceto para uns poucos setores como agricultura, têxteis, calçados ou os setores exportadores de produtos agroindustriais.

Até o momento, não tem se observado fisuras ou atritos capazes de comprometer a união dos países do Mercosul no processo negociador da ALCA. Contudo, a atitude defensiva e dilatória do Brasil em diversos temas vinculados à agenda de aprofundamento do Mercosul tem levantado suspicácias e desconfianças do lado argentino: como conciliar a elevada

prioridade concedida pelos negociadores brasileiros à unidade do Mercosul durante o processo negociador da ALCA, com a escassa preocupação em evitar - pela via uma integração mais profunda - a inevitável diluição das preferências intra-Mercosul após a constituição da área de livre comércio no hemisfério? Há, aparentemente, duas respostas para essa pergunta: ou bem o projeto Mercosul não é estratégico para o Brasil, ou bem o Brasil não acredita que a ALCA venha de fato a ser constituída a partir de 2005, conforme acordado em Miami e previsto no atual processo de negociação.

As negociações do Mercosul com a União Européia

As negociações entre o Mercosul e a União Européia (UE) tiveram início em dezembro de 1995 com a assinatura do Acordo-Quadro Inter-regional de Cooperação Econômica e Comercial. Durante os últimos três anos os negociadores dos dois blocos fizeram uma avaliação dos fluxos comerciais recíprocos, das políticas comerciais e das legislações nas áreas de bens, serviços e normas técnicas que podem afetar o intercâmbio econômico entre as regiões. Em junho de 1999, pouco antes da realização da Cimeira do Rio de Janeiro, o Conselho de Assuntos Gerais da UE, que reúne os ministros das Relações Exteriores dos 15 países membros, aprovou um entendimento entre os países do bloco para lançar em 1° de julho de 2001 as negociações para redução de tarifas e condições de acesso aos mercados de bens e serviços com o Mercosul. Em princípio, as negociações para a criação de uma área de comércio entre os blocos deverão estar encerradas até 2005, quando a liberalização comercial começar a ser implementada (Intal, 1999).

Entretanto, a Declaração Conjunta para a Associação entre o Mercosul e a UE, distribuída na Cimeira do Rio de Janeiro, não faz referência explícita à criação de uma área de livre comércio entre os dois blocos. Aparentemente, como resultado de pressões do governo francês,

a exclusão de qualquer referência à implementação de uma área de livre comércio desobriga os países a promover uma liberalização ampla do comércio inter-regional e, portanto, a assegurar compatibilidade com as regras da OMC que definem os atributos de uma área de livre comércio. Tampouco ficou estabelecida na Declaração Conjunta a data para o início das negociações. Os chefes de Estados e de governos dos dois blocos transferiram para a reunião do Conselho de Cooperação Mercosul-UE, a ser realizada em novembro de 1999, a definição da estrutura, da metodologia e do cronograma das negociações. O documento também não faz menção ao prazo para o término das negociações, mas, de todo modo, espera-se que estas não estejam encerradas antes do fim da Rodada do Milênio da OMC, previsto para 2003 (Intal, 1999).

Nas negociações com a UE, os países do Mercosul estabeleceram os seguintes consensos:

1. A vigência do princípio de que "nada estará acordado até que tudo esteja acordado", conforme também previsto nas negociações da ALCA;
2. A inclusão de todos os setores econômicos, inclusive o setor agrícola, na agenda da negociação;
3. A definição do ano de 2005 como prazo final para a conclusão das negociações, estabelecendo, mais uma vez, um paralelo com as negociações na ALCA; e
4. A necessidade de considerar, no processo negociador, os avanços alcançados nas negociações multilaterais desenvolvidas no âmbito da Rodada do Milênio da OMC (CEI, 1999).

Para o Mercosul, os incentivos para o estabelecimento de um acordo de livre comércio com a UE são óbvios: contrabalançar as negociações em curso na ALCA, desenvolvendo negociações paralelas com a UE, de tal maneira de maximizar os benefícios exigidos em

contrapartida à abertura do mercado sub-regional. Negocia-se, portanto, o acesso simultâneo a dois mercados relevantes, o mercado comunitário e o mercado dos EUA, sem onerar os custos e sem incorrer nos riscos de uma eventual retaliação promovida por aquele parceiro que viesse a ter negado o acesso preferencial ao mercado doméstico. Há, nesse sentido, total coincidência entre os interesses do Mercosul e da UE, pois os países europeus querem evitar uma escalada da influência norte-americana no continente e desejam, portanto, negociar a área de livre comércio com o Mercosul dentro de um prazo máximo de seis anos, como forma de contrarrestar a iniciativa de criação da ALCA (IntaL, 1999).

A liberalização do comércio de produtos agrícolas e agroindustriais e uma maior transparência na aplicação dos instrumentos contra práticas desleais de comércio - *dumping* e subsídios - são dois pontos prioritários na negociação do Mercosul com os países da UE. A negociação de maiores facilidades de acesso ao mercado comunitário na área de produtos agrícolas conta com o apoio de Portugal, Espanha, Itália e Alemanha, mas com a firme oposição da França e da Irlanda. O atual processo de extensão da UE, tendente à incorporação de países da Europa Oriental, poderá aumentar ainda mais as resistências do *lobby* agrícola. Nesse sentido, qualquer proposta de negociação baseada numa abertura excessivamente gradual ou incompleta do mercado comuntário deverá reduzir drasticamente o interesse do Mercosul - e particularmente da Argentina - em promover avanços no processo de negociações com a EU.

Até o momento, as negociações entre o Mercosul e a UE tem progredido pouco, contribuindo para minimizar quaisquer eventuais divergências entre o Brasil e a Argentina no encaminhamento do processo negociador. Contudo, é inegável que há um certo potencial de conflito de interesses entre os dois principais sócios do Mercosul, pois a agenda de negociação argentina é excessivamente concentrada na liberalização do comércio agrícola, enquanto é de interesse do Brasil aproveitar, também, as potencialidades do mercado comunitário nos segmentos de produtos

industrializados em que a indústria brasileira apresenta potencial competitivo. É um registro que merece ser feito.

Bibliografia

Ablin, E. e Lucangeli, J. Memorándum sobre la política comercial argentina. Mimeo, Buenos Aires, 1999.

Abreu, M. de Paiva. *O Brasil e a economia mundial 1930-45*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

Abreu Dallari, P. B. de. O Mercosul perante o sistema constitucional brasileiro. Basso, Maristela (org.). *Mercosul:* seus efeitos jurídicos, econômicos e políticos nos Estados-membros. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

Baldinelli, E. Comercio exterior argentino en el último médio siglo. Documento de trabalho nº 1, Buenos Aires: Instituto del Servicio Exterior de la Nación (ISEN), 1995.

Baptista, L. O. A solução de divergências no Mercosul. Basso, Maristela (org.). *Mercosul:* seus efeitos jurídicos, econômicos e políticos nos Estados-membros. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

_____. Pautas viáveis para um desenvolvimento institucional do Mercosul. Versão preliminar, mimeo, Brasília, 1999.

Baumann, R. Brasil e Argentina - comércio exterior e política comercial. Mimeo, Brasília, 1997.

Berlinski, J. El sistema de incentivos en Argentina: de la liberalización unilateral al Mercosur. *Estudios de la Economia Real*, nº 6, Buenos Aires: Instituto Torcuato di Tella, 1998.

Bisang, R. e Kosacoff, B. Las exportaciones industriales en una economia en transformación: las sorpresas del caso argentino, 1974-1990. Kosacoff , B. (ed.). *El desafio de la competitividad*: La industria argentina en transformación. Buenos Aires: Cepal/Alianza Editorial, 1993.

Borón, A. Las transformaciones del sistema internacional y las alternativas de la política exterior argentina. Russel, R. (ed.). *La política exterior argentina en el nuevo orden mundial*. Buenos Aires: Flacso/GEL, 1992.

Bosco Machado, J. e Ribeiro, F. Conflitos comerciais no Mercosul: mudança cambial e questões estruturais. *RBCE - Revista Brasileira de Comércio Exterior*, nº 51, Rio de Janeiro: Funcex, 1999.

Bouzas, R. Liberalización comercial e integración regional en el hemisferio occidental. Documento de trabalho nº 7, Buenos Aires: Instituto del Servicio Exterior de la Nación (ISEN), 1995.

_____. Las negociaciones comerciales externas del Mercosur: administrando una agenda congestionada. Roett, R. (comp.). *Mercosur*: integración regional y mercados mundiales. Buenos Aires: Nuevo Hacer/GEL, 1999.

Calviño, L. F. La Argentina y el régimen internacional de la no proliferación. Perina, R. e Russel, R. (eds.). *Argentina en el mundo – 1973-1987*. Buenos Aires: GEL, 1988.

Canitrot, A. La experiencia populista de redistribuición de ingresos. *Desarrollo Económico*, nº 59, Buenos Aires, outubro-dezembro, 1975.

Castro, J. La Argentina, Estados Unidos y Brasil: el triángulo de la década del 90. Cisneros, A. (comp.). *Política exterior argentina 1989-1999*: historia de un éxito. CARI/Nuevo Hacer/GEL, 1988.

Centro de Economia Internacional (CEI). *Panorama del Mercosur*, nº 2 e 3, Buenos Aires: Secretaria de Relaciones Económicas Internacionais, 1999.

Centro de Estudios para la Producción (CEP). *La inversión estranjera en la Argentina de los anõs 90*. Buenos Aires: Secretaría de Industria, Comercio y Minería, 1998.

Cepal. Estadísticas económicas de corto plazo de la Argentina: sector externo y condiciones económicas internacionales. V. 1, Buenos Aires, 1986.

_____. El comercio internacional de manufacturas de la Argentina 1974-1990. Políticas comerciales, cambios estructurales y nuevas formas de inserción internacional. Documento provisório, Buenos Aires, abril, 1992.

_____. *Expectativas empresariales frente a las negociaciones del ALCA*. Buenos Aires: CEP, 1998.

_____. *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe - Informe 1998*. Santiago de Chile, 1999a.

_____. *La inversión estranjera en América Latina y el Caribe - Informe 1998*. Santiago de Chile, 1999b.

Cisneros, A. Historia de un éxito. Cisneros, A. (comp.). *Política exterior argentina 1989-1999*: historia de un éxito. Buenos Aires: CARI/ Nuevo Hacer/GEL, 1998.

Confederação Nacional da Indústria (CNI). *Comércio Exterior em Perspectiva*, ano 8, nº 11, Rio de Janeiro, 1999.

Comisión Nacional de Comércio Exterior (CNCE). *Informe de barreras a las exportaciones argentinas en el Nafta*. Buenos Aires, 1999.

Costa, D. Segurança e defesa: uma única visão abaixo do Equador. Seminário IPRI Brasil-Argentina, Brasília, 1999.

Crespo Armengol, E. e Pérez Constanzó, G. Regimen arancelario argentino. *Boletin Techint,* nº 294, Buenos Aires, 1998.

De la Balze, F. A. M. Introduccion. De la Balze, F. (ed.). *La inserción de la Argentina en el comercio internacional.* Buenos Aires: CARI, 1991.

_____. La estrategia de inserción argentina en el comercio internacional: los casos del Mercosur y Nafta. Documento de trabalho n° 3, Buenos Aires: Instituto del Servicio Exterior de la Nación (ISEN), 1994.

_____. La política exterior de "reincorporación al primer mundo". Cisneros, A. (comp.). *Política exterior argentina 1989-1999*: historia de un éxito. Buenos Aires: CARI/Nuevo Hacer/ GEL, 1998.

Díaz Alejandro, C. F. *Essays on the economic history of the Argentine Republic*. New Haven: Yale University Press, 1970.

Eichengreen, B. Does Mercosur need a single currency? Versão preliminar, mimeo, Brasília, 1998.

Escudé, C. *Gran Bretaña, Estados Unidos y la declinación argentina 1942-49*. Buenos Aires: Editorial de Belgrano, 1983.

_____. El nacionalismo territorial argentino. Perina, R. e Russel, R. (eds.). *Argentina en el mundo – 1973-1987*. Buenos Aires: GEL, 1988.

_____. *Realismo periférico*: fundamentos para la nueva política exterior argentina. Buenos Aires: Planeta, Política y Sociedad, 1992.

_____. La historia, la cultura política, los errores y las lecciones en las relaciones argentino-norteamericanas. De la Balze, Felipe A. M. e Roca, Eduardo A. (comps.). *Argentina y EE.UU.*: fundamentos de una nueva alianza. Buenos Aires: ABRA/CARI, 1997.

_____. La Argentina y sus alianzas estratégicas. *Archivos del Presente*, Buenos Aires, 1998.

Faria, W. Métodos de harmonização aplicáveis no Mercosul e incorporação das normas correspondentes nas Ordens Jurídicas Internas. Basso, Maristela (org.). *Mercosul*: seus efeitos jurídicos, econômicos e políticos nos Estados-membros. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

Ferrer, A. *La economía argentina*: las etapas de su desarrollo y problemas actuales. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 1963.

Ferrer, A. e Lavagna, R. Mercosur y coordinación de políticas económicas. Bekerman, M. (comp.). *Mercosur*: la oportunidad y el desafío. Buenos Aires: Legasa, 1992.

Giambiagi, F. Mercosul: por que a unificação monetária faz sentido a longo prazo? Versão preliminar, mimeo, Rio de Janeiro, 1999.

Graça Lima, J. A. Depoimento. *RBCE - Revista Brasileira de Comércio Exterior*, nº 51, Rio de Janeiro: Funcex, 1999.

Hirst, M. La compleja agenda política de Mercosur. Roett, R. (comp.). *Mercosur:* Integración regional y mercados mundiales. Buenos Aires: Nuevo Hacer/GEL, 1999.

Intal. *Informe Mercosul*, nº 4, Buenos Aires, 1998.

_____. *Informe Mercosul*, nº 5, Buenos Aires, 1999.

Lafer, C. La problemática argentino-brasileña. *Archivos del Presente*, Buenos Aires, 1997.

Lavagna, R. Integração Argentina-Brasil: origem, resultados e perspectivas. Motta Veiga, P. (org.). *Cone Sul*: a economia política da integração. Rio de Janeiro: Funcex, 1991.

_____. Tiene consistencia el Mercosur? *Archivos del Presente*, Buenos Aires, 1997.

_____. Zona de livre comércio ou área de decisão brasileira? Fim da integração ou a insuportável leveza das propostas. *RBCE - Revista Brasileira de Comércio Exterior*, nº 51, Rio de Janeiro: Funcex, 1999.

Lavagna, R. e Giambiagi, F. Mercosur: hacia la creación de una moneda común. *Archivos del Presente*, ano 3, nº 12, Buenos Aires, 1998.

Lima, M. R. Soares de. Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política exterior brasileña. *América Latina / Internacional,* v. 1, nº 2, outono-inverno de 1994.

Mallon, R. e Sourrouille, J. V. *La política económica en una sociedad conflictiva*: el caso argentino. Buenos Aires: Amorrortu editores, 1973.

Markwald, R. e Bosco Machado, J. Hacia una política industrial para Mercosur. Roett, R. (comp.). *Mercosur*: integración regional y mercados mundiales. Buenos Aires: Nuevo Hacer/GEL, 1999.

Motta Veiga, P. Brasil en Mercosur: influencias recíprocas. Roett, R. (comp.). *Mercosur*: integración regional y mercados mundiales. Buenos Aires: Nuevo Hacer/GEL, 1999a.

_____. O Brasil no Mercosul: política e economia em um projeto de integração. Versão preliminar, mimeo, Rio de Janeiro, 1999b.

OMC. Trade policy review: Argentina. Genebra: Trade Policy Review Body/Secretariat, 1998.

Peña, F. Ampliación y profundización: en búsqueda de un equilíbrio apropiado. Roett, R. (comp.). *Mercosur*: integración regional y mercados mundiales. Buenos Aires: Nuevo Hacer/GEL, 1999a.

_____. O Mercosul precisa ser fortalecido. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, nº 59, Rio de Janeiro: Funcex, 1999b.

Porta, F. Cuatro años con tipo de cambio fijo: ajuste estructural o ajuste recesivo? Documentos de trabalho, nº 21, Buenos Aires: Centro de Investigaciones para la Transformación (CENIT), 1995.

Redrado, M. Desarrollo Institucional en el Mercosur: un aporte para la consolidación del bloque regional. Versão preliminar, mimeo, Buenos Aires, 1999.

Rigolon, F. e Giambiagi, F. Áreas monetárias ótimas: teoria, unificação monetária européia e aplicações para o Mercosul. *Economia Aplicada*, v. 3, nº 1, Rio de Janeiro, 1999.

Rubinstein, G. *Dolarización*: Argentina en la aldea global. Buenos Aires: Nuevo Hacer/GEL, 1999.

Russell, R. Argentina y la política exterior del régimen autoritário (1976-1983): una evaluación preliminar. Perina, R. e Russel, R. (eds.). *Argentina en el mundo - 1973-1987*. Buenos Aires: GEL, 1988.

_____. El contexto externo de la política exterior argentina: notas sobre el "nuevo orden mundial". Russell, R. (ed.). *La política exterior argentina en el nuevo orden mundial*. Buenos Aires: Flacso/GEL, (1992).

_____. Las relaciones argentino-norteamericanas: el fin del desencuentro? De la Balze, Felipe A. M e Roca, Eduardo A. (comps.). *Argentina y EE.UU.*: fundamentos de una nueva alianza. Buenos Aires: ABRA/CARI, 1997.

_____. Democratization and its qualitative impact on Argentine foreign policy. Documento de trabalho, nº 27, Buenos Aires: Instituto del Servicio Exterior de la Nación (ISEN), 1998.

Sourrouille, J. e Lucangeli, J. La política económica y procesos de desarrollo: la experiencia argentina entre 1976 y 1981. *Estudios e Informes de la Cepal*, nº 27, Santiago de Chile: Naciones Unidas, 1983.

Svarzman, G. La Argentina y el Mercosur ante el proceso de integración hemisférica. *Boletín Informativo Techint*, nº 295, Buenos Aires, 1998.

Tulchin, J. La nueva política exterior da la Argentina hacia los Estados Unidos. De la Balze, Felipe A. M. e Roca, Eduardo A. (comps.). *Argentina y EE.UU.*: fundamentos de una nueva alianza. Buenos Aires: ABRA/CARI, 1997.

Véganzonès, M. A. e Winograd, C. *Argentina en el siglo XX*: crónica de un crecimiento anunciado. Paris: OCDE/Centro de Desenvolvimento, 1997.

Participantes dos seminários

Amado Luiz Cervo

Professor, Universidade de Brasília; editor da *Revista Brasileira de Política Internacional*

Antonio Carlos Pereira

Editorialista do jornal *O Estado de São Paulo*

Francisco Thompson Flores

Diplomata, foi embaixador do Brasil em Buenos Aires, em Bonn e junto à Santa Sé

José Augusto Guilhon Albuquerque

Professor, diretor do Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da Universidade de São Paulo (USP)

José Clemente Oliveira

Professor, economista da Copene

José Murilo de Carvalho

Professor, Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ); historiador

Lia Valls Pereira

Professora, Fundação Getúlio Vargas (FGV) e da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ); economista

Pedro Motta Pinto Coelho

Diplomata, Cônsul Geral do Brasil em Lisboa; foi Ministro-Conselheiro da Embaixada do Brasil em Buenos Aires

Renato Lessa

Professor, Universidade Federal Fluminense; Diretor do IUPERJ

Ricardo Andrés Markwald

Professor, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ); Diretor Geral da Fundação de Comércio Exterior (FUNCEX)

Roberto Iglesias

Coordenador da Unidade de Economia e Estatística da Confederação Nacional da Indústria (CNI)

Samuel Pinheiro Guimarães

Embaixador, Diretor do Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais

Argentina Visões Brasileiras
Capa: papel cartão supremo LD' 250 grs. - 4x0 cores formato 150 x 215 mm (fechada), com 2 orelhas de 6 cm cada; **Miolo:** 310 páginas no papel Pólen soft LD'80grs. em 1x1 cor no form. 150 x 215 mm (fechado); **Acabamento:** com cola quente (hotmelt), dobrado, capa vincada, plastificação fosca (na capa), costurado.

ARTE FINAL, IMPRESSÃO E ACABAMENTO

GRÁFICA E EDITORA BANDEIRANTE LTDA.

Av. Pará nº 151 - Campinas - Goiânia - GO
Fone: (62) 233-4082 - Fax: (62) 233-2278