

INSTITUTO UNIVERSITÁRIO DE PESQUISAS DO RIO DE JANEIRO

MAURÍCIO SANTORO

Idéias, Diplomacia e Desenvolvimento:

Ascensão e queda do realismo periférico na Argentina

RIO DE JANEIRO
2008

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

INSTITUTO UNIVERSITÁRIO DE PESQUISAS DO RIO DE JANEIRO

MAURÍCIO SANTORO

ORIENTADOR: CESAR GUIMARÃES

Idéias, Diplomacia e Desenvolvimento:

Política externa argentina de Menem a Kirchner

Tese apresentada ao Instituto de Pesquisas Universitárias do Rio de Janeiro como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Ciência Política.

RIO DE JANEIRO
2008

BANCA EXAMINADORA:

CESAR AUGUSTO COELHO GUIMARÃES (orientador)
Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro

INGRID PIERA ANDERSEN SARTI
Universidade Federal do Rio de Janeiro

JOSÉ MAURÍCIO DOMINGUES
Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro

MARIA REGINA SOARES DE LIMA
Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro

MONICA HIRST (co-orientadora na Argentina)
Universidad Torcuato di Tella

Agradecimentos

Cesar Guimarães foi um orientador dedicado, preciso e uma constante fonte de apoio, que me acompanhou no mestrado e no doutorado durante os seis anos extremamente ricos em que fui aluno do IUPERJ. Ao mestre com carinho, amizade e admiração, na esperança de que esta tese reflita ao menos um pouco do muito que aprendi com seu exemplo.

No IUPERJ, diversos professores me ensinaram, aconselharam e estimularam ao longo desta pesquisa. Agradeço em especial a Maria Regina Soares de Lima, José Maurício Domingues, Fabiano Santos, Jairo Nicolau e Renato Lessa, que ministraram cursos essenciais para a elaboração desta tese e fizeram recomendações e críticas importantes. No setor administrativo do instituto, Simone Sampaio, Lia Gonzalez, Caroline Carvalho e Valéria Souza me ajudaram em literalmente centenas de ocasiões, com livros, informações e documentos. Na Fundação Getúlio Vargas, Octavio Amorim Neto contribuiu com conselhos valiosos e constante estímulo. Boa parte do capítulo 4 foi escrito como trabalho final para seu curso sobre ciclos políticos e desempenho macroeconômico. Na UFRJ, Ingrid Sarti gentilmente se prontificou a fazer parte da banca de defesa.

A CAPES financiou a pesquisa de campo na Argentina, através de sua bolsa de estágio de doutorando, que me permitiu viver em Buenos Aires durante um semestre, entre 2006 e 2007. O apoio da instituição foi fundamental para a realização deste trabalho.

Na Universidade Torcuato di Tella, em Buenos Aires, tive a sorte de contar com a orientação de Monica Hirst a quem muito agradeço pela atenção, incentivo e pelas oportunidades excepcionais que me proporcionou. Os demais professores da equipe da Di Tella me receberam com espírito aberto e fraterno muito além das obrigações acadêmicas e sou particularmente grato a Roberto Russell, Sebastián Etchmendy e Joseph Tulchin pelas excelentes aulas e conversas. Fabiola Mieres foi sempre prestativa em todos os trâmites administrativos e sua simpatia e boa vontade contribuíram para que me sentisse em casa na Argentina.

Durante a temporada em Buenos Aires, diversas pessoas foram solícitas e gentis, auxiliando esta pesquisa em muitas maneiras. Destaco a boa vontade dos meus entrevistados (listados na introdução), dos funcionários do Ministério das Relações Exteriores, Comércio Internacional e Culto da Argentina e do Conselho Argentino para as Relações Internacionais. Daniel Huerta e Trinidad Escandón, mais do que senhorios, foram amigos e incentivadores deste projeto.

Durante a elaboração desta tese trabalhei como pesquisador no Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas, no qual encontrei ambiente excepcionalmente fértil, criativo e encorajador para me dedicar à América do Sul. Chefes e colegas foram compreensíveis e atenciosos com as exigências do doutorado e estiveram sempre dispostos a me auxiliar. Agradeço aos diretores do instituto – Candido Grzybowski, João Sucupira, Dulce Pandolfi e Francisco Menezes; a meus coordenadores durante o período – Fernanda Carvalho, Moema Miranda e Itamar Silva e aos colegas Carlos Tautz, Diego Heredia, Jamille Chequer, Luciana Badin, Manoela Roland, Marcelo Carvalho e Patrícia Lânes. Gratidão especial vai para aqueles com quem trabalhei nos projetos sul-americanos do IBASE, como o Diálogo dos Povos, a pesquisa Juventude e Integração Sul-Americana e os colegas do Comitê Brasileiro de Direitos Humanos e Política Externa, em particular Dot Keet, Lilian Celiberti, Lucia Nader e Luís Caputo.

Christiane Rangel Sauerbroun, Daniel Jatobá, Delanne de Souza, Janina Onuki, Morgana Alves, Raquel Paz dos Santos e Thaís Mantovani foram extremamente generosos em compartilhar comigo os materiais de suas próprias pesquisas sobre a Argentina, dividindo livros, artigos, dando conselhos e informações vitais para minha instalação em Buenos Aires. Christiane foi especialmente gentil nas entrevistas, me auxiliando a estabelecer contato com várias pessoas.

Entre as muitas alegrias que a vida acadêmica tem me dado, uma das maiores é o convívio com um círculo de amigos solidários e inteligentes. Na Argentina, agradeço a Bruno Fanelli, Ines Valdés, Laura ângulo, Luciano Anzellini, Maria Maneiro e Patricio Iglesias. No Brasil, a Alexandre Freitas, Ana Manarino, Bárbara Lamas, Bruno Borges, Cláudio Marin, Danielle Nogueira, Elisa de Sousa Ribeiro, Erica Simone Resende, Fausto Oliveira, Helena Martins, Helvécio de Jesus Jr, Flávia Guerra, Javier Ghibaudi, João Daniel Lima de Almeida, Júlia Sant´anna, Juliana Estrella, Leonardo Valente, Marcelo Coutinho, Paulo Velasco, Verônica Cruz e Vinicius Scarpi.

Na Universidade Candido Mendes e no Curso Clio aprendo muito com os alunos, a pretexto de ensinar-lhes relações internacionais. Entre tantas amizades que surgiram em sala de aula, fica um agradecimento para aqueles com quem mais tenho compartilhado idéias sobre a Argentina: Igor Trabuco, Liana Schipper, Luciana Filizzola, Mariana Antoun, Paulo Gontijo, Ramón Blanco, Rodrigo de Almeida, Rômulo Dias, Suhayla Khalil e Tadeu Lery.

A inspiração para esta tese nasceu em uma sessão de cinema do documentário “Memoria del Saqueo”, de Fernando Solanas, em Buenos Aires. Nela me acompanhava meu irmão, Márcio, que comigo compartilhou o desejo de entender o que havia acontecido com a Argentina. A ele e a meus pais, Ruy e Wanda, um agradecimento especial.

RESUMO

Esta tese analisa a formulação e a implementação da política externa dos governos da Argentina de Carlos Menem a Néstor Kirchner (1989-2007), com foco nas relações do país com os Estados Unidos e o Brasil, abordando temas de economia política e segurança internacional. O texto começa com o exame das bases doutrinárias do realismo periférico – o revisionismo liberal da história contemporânea argentina, crítico do nacionalismo. Em seguida, a tese discute o período Menem, com ênfase na adoção das reformas econômicas e nas dificuldades de conciliar o Mercosul com as negociações da Alca. Por fim, o texto estuda a crise de 1998-2002, o colapso do realismo periférico e o surgimento de novo cenário político, com ascensão de movimentos sociais e do nacionalismo e a busca de novo paradigma diplomático pelo presidente Kirchner, centrado no aprofundamento da aliança com o Brasil.

Palavras-chave: Argentina, política externa, integração regional, desenvolvimento

ABSTRACT

This thesis analyses the formulation and implementation of the foreign policy of Argentina's governments from Carlos Menem to Néstor Kirchner (1989-2007), with focus on the relations between the country, United States and Brazil, addressing issues of political economy and international security. The text begins with the study of the ideological base of peripheral realism – the liberal revisionism of the contemporary history of Argentina. Then the thesis discusses the Menem age, with emphasis in the adoption of economic reforms and in the need to conciliate Mercosur with the FTAA negotiations. At the end, the thesis debates the crisis of 1998-2002, the collapse of peripheral realism and the birth of a new political scenario, marked by the rise of social movements, nationalism, and the search for a new diplomatic paradigm by president Kirchner, centered in the deepening of the alliance with Brazil.

Keywords: Argentina, foreign policy, regional integration, development

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO 1: AS BASES TEÓRICAS DO REALISMO PERIFÉRICO	5
1.1) Introdução	5
1.2) Contexto histórico	6
1.3) As idéias de Carlos Escudé	11
1.4) As idéias da comunidade do realismo periférico	17
1.5) As teses americanistas e o revisionismo histórico	22
1.6) A crítica da Escola Neoestruturalista	21
1.7) Conclusão	31
CAPÍTULO 2: AS RELAÇÕES COM OS ESTADOS UNIDOS	33
2.1)Introdução	33
2.2)A implementação das reformas neoliberais	34
2.3)Finanças, comércio e investimentos	39
2.4)Segurança internacional	46
2.5)Impactos nos fóruns multilaterais	54
2.6)Conclusão	58
CAPÍTULO 3: A INTEGRAÇÃO COM O BRASIL E OS USOS DO MERCOSUL	61
3.1)Introdução	61
3.2)Formação do Mercosul	62
3.3)Encruzilhadas da integração: Mercosul, Nafta e ALCA	69
3.4)Impactos da desvalorização do Real	75
3.5)Segurança internacional	79
3.6)Conclusão	82
CAPÍTULO 4: A CRISE DE 2001 E A POLÍTICA EXTERNA	85
4.1)Introdução	85
4.2)A Crise de 2001	86
4.3)A Política Externa da Crise	91
4.4)Conseqüências para o Sistema Político Argentino	97
4.5)Conclusão	102
CAPÍTULO 5: KIRCHNER E A BUSCA DE NOVO PARADIGMA DIPLOMÁTICO	104
5.1)Introdução	104
5.2)A Ascensão de Néstor Kirchner	105
5.3)Estados Unidos, Terrorismo e Dívida Externa	111
5.4)A Relação com o Brasil	113
5.5)As Críticas dos Realistas Periféricos	120
5.6)Perspectivas para Cristina Fernández	123
5.7)Conclusão	125
CONCLUSÃO	128
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	131

ÍNDICE DE QUADROS E TABELAS

Tabela 1: Balança Comercial Argentina, 1989-1999	35
Tabela 2: Indicadores Econômicos da Argentina, 1989-1999	38
Tabela 3: Comércio entre Argentina e Estados Unidos, 1991-1999	41
Tabela 4: Comércio entre Argentina e Brasil, 1989-1999	70
Tabela 5: Indicadores Econômicos da Argentina, 1999-2002	86
Tabela 6: Comércio entre Argentina e Estados Unidos, 2000-2002	92
Tabela 7: Comércio entre Argentina e Brasil, 2000-2002	92
Tabela 8: Erosão do Bipartidarismo na Argentina, 1989-2001	97
Tabela 9: Indicadores Econômicos da Argentina, 2003-2007	107
Tabela 10: Comércio entre Argentina e Estados Unidos, 2003-2006	112
Tabela 11: Comércio entre Argentina e Brasil, 2003-2006	115
Quadro 1: O Realismo Periférico e seus Críticos	31
Quadro 2: Votos Coincidentes na ONU entre Argentina e Estados Unidos	56
Quadro 3: Argentina e Estados Unidos durante o Governo Menem	69
Quadro 4: Argentina e Brasil durante o Governo Menem	82
Quadro 5: Política Externa de Kirchner	125

Introdução

Esta tese começou a ser planejada com o propósito de entender a formulação e a implementação da doutrina do realismo periférico na política externa da Argentina no governo Carlos Menem (1989-1999). À medida que a pesquisa se desenvolveu, surgiu a constatação de que era necessário estender a análise para o período marcado pela severa crise econômica de 1998-2002, e discutir também a busca de um novo paradigma diplomático na presidência de Néstor Kirchner. A ampliação do escopo se justifica pela relevância de acompanhar o nexo entre diplomacia e desenvolvimento, no âmbito dos debates sobre os esforços de recuperação econômica após o colapso do início do século XXI.

O realismo periférico foi a resposta do governo argentino ao dilema de como um país com pouco poder deve lidar com um sistema internacional marcado por desequilíbrios profundos em relação ao pólo dominante, os Estados Unidos. É mais vantajoso alinhar-se ao líder? Ou formar uma coalizão que procure conter as ações mais perigosas das grandes potências e obter mais possibilidades de atuação?

A adesão da Argentina à política de alinhamento foi inseparável das mudanças domésticas na economia, oriundas da estagnação do modelo do Estado desenvolvimentista após a crise da dívida externa e a hiperinflação do fim da década de 1980. As novas posições diplomáticas foram ferramenta importante na adoção e na consolidação das reformas norteadas pelo Consenso de Washington, que consistiram em abertura comercial e financeira, privatizações, esforços para controlar a inflação e diminuir os gastos do governo federal. A reformulação da política externa foi construída com base no argumento de que traria ganhos econômicos à Argentina e que era necessário romper com os erros do passado - na interpretação dos formuladores do realismo periférico, o modelo de desenvolvimento protecionista e a hostilidade aos Estados Unidos.

Além dos elementos conjunturais das dificuldades da década de 1980, o realismo periférico vincula-se à tradição de revisionismo histórico liberal, que realizou leitura bastante crítica da trajetória contemporânea da Argentina, tomando o período a partir do advento do peronismo na década de 1940 como “crise permanente”, marcada por polarização política, freqüentes golpes militares e crescimento econômico errático. Tais correntes de pensamentos contrastavam essa época com o início do século XX, quando em sua avaliação a Argentina desenvolvera “relação especial” com a Grã-Bretanha, alcançando grande prosperidade como fornecedora de carne e cereais para o império britânico. A chave para retomar o progresso seria construir aliança semelhante com a nova potência internacional dominante, os Estados Unidos.

As reformas da década de 1990 tiveram efeitos iniciais positivos, como o controle da

inflação e o crescimento acelerado do PIB. Entretanto, resultaram em conseqüências preocupantes, como o aumento do desemprego e da dívida pública e do desequilíbrio no comércio exterior provocados pela rígida âncora cambial usada para combater a hiperinflação. Tais problemas se agravaram com as crises financeiras internacionais do fim do século XX, resultando numa catástrofe econômica e social. A decepção da população com os rumos do país também se manifestou na rejeição ao alinhamento com os Estados Unidos e ganhou força o debate por um modelo distinto, mais voltado para os temas da integração sul-americana e para a necessidade de reindustrializar a Argentina.

Entender os pressupostos políticos e teóricos do paradigma do realismo periférico é importante para se compreender o papel que países em desenvolvimento podem desempenhar no atual sistema internacional, em particular as dificuldades enfrentadas pelos processos de integração regional na América do Sul. A decisão de Menem de se alinhar com os Estados Unidos foi simultânea ao aprofundamento dos vínculos com o Brasil e à formação do Mercosul e esses objetivos estiveram com freqüência em conflito entre si. O modelo do “regionalismo aberto” que acompanhou a implementação do neoliberalismo via na região basicamente o início de um processo de liberalização comercial que seria ampliado para outras áreas geográficas. Nem sempre esse propósito foi compatível com o desejo brasileiro de preservar o Mercosul como espaço econômico privilegiado para sua atuação internacional, com tarifas mais elevadas e certa convergência nos planos de negociação multilateral, sobretudo na Organização das Nações Unidas e na Organização Mundial do Comércio.

A pesquisa está estruturada a partir de três linhas principais de indagação, expressadas em seu título:

Idéias: Como foi gerado o paradigma do realismo periférico? Quais seus pressupostos teóricos e políticos? O que diziam seus críticos? Após a crise argentina, como se desenvolveu o debate sobre a formulação de um novo modelo diplomático? E como os realistas periféricos avaliam os resultados obtidos por sua estratégia ao longo da década de 1990?

Diplomacia: Como se deu a implementação do realismo periférico? Em que a prática diferiu da teoria? Os pontos focais são as relações com os Estados Unidos e o Brasil, priorizando os temas econômicos e de integração regional. Como elemento secundário, discutem-se as questões de segurança internacional.

Desenvolvimento: Qual o vínculo do realismo periférico com o modelo econômico implementado pelas reformas dos anos 90? Como se deram as negociações sobre comércio, finanças e investimentos? Quais os impactos da política externa na grande crise de 1998-2002? A diplomacia foi uma das causas da crise? Ou ajudou a contê-la? Como as questões econômicas

influem nos debates sobre a inserção internacional argentina no governo Kirchner?

A pesquisa é baseada em análise bibliográfica - livros, documentos oficiais, artigos acadêmicos, reportagens de jornal - e entrevistas com personalidades da comunidade de política externa argentina. Por esta última expressão entende-se

... o universo constituído por pessoas que participam do processo decisório e/ou contribuem de maneira relevante para a formação da opinião no tocante às relações internacionais do país. Compreende, portanto, autoridades governamentais, congressistas, representantes de grupos de interesse, líderes de organizações não-governamentais, pesquisadores acadêmicos, jornalistas e empresários com atuação na esfera internacional.

Neste sentido, as idéias e avaliações da “comunidade de política externa” delimitam o discurso político visto como legítimo, fixam o molde dentro do qual se formam as percepções de outros segmentos sociais e da opinião pública e assim influenciam, direta e indiretamente, o curso das decisões de política externa.¹

As entrevistas foram realizadas em Buenos Aires, em novembro e dezembro de 2007, durante o estágio de doutorado no exterior, na Universidad Torcuato di Tella. Elas concentraram-se em pessoas que desempenharam papéis na formulação e execução do realismo periférico². Também foram ouvidos analistas acadêmicos que não participaram dos governos estudados na tese³.

A tese está organizada do seguinte modo: o capítulo 1 examina as bases teóricas do realismo periférico, mostrando que sua elaboração está vinculada à revisão da história contemporânea argentina, na perspectiva dos liberais e do que este trabalho chama de “teses americanistas”, correntes ideológicas que viam nos Estados Unidos o modelo a ser seguido pela sociedade Argentina e defendiam maior aproximação entre os dois países. Em seguida, são analisadas as críticas ao realismo periférico realizadas pela Escola Neoestruturalista, com matriz próxima ao modelo nacional-desenvolvimentista e à tradição de pensamento da Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina e Caribe (CEPAL), de importância fundamental para os debates sobre desenvolvimento nas décadas de 1950 a 1970.

Os capítulos 2 e 3 tratam, respectivamente, das relações da Argentina com os Estados Unidos e o Brasil, abordando os aspectos econômicos e de segurança internacional mencionados acima. O Mercosul recebe atenção especial, com a discussão sobre sua formação e o debate a

1 Amaury de Souza, *A Agenda Internacional do Brasil: um estudo sobre a comunidade brasileira de política externa*. (Rio de Janeiro: CEBRI, 2003), p. 15.

2 Esse é o caso de Carlos Escudé, sociólogo e cientista político, principal criador da doutrina e assessor do chanceler Guido de Tella; de Jorge Castro, advogado, secretário de Planejamento Estratégico do presidente Menem; de Andrés Cisneros, advogado, vice-chanceler na gestão de Guido di Tella, do advogado e economista Félix Peña, que foi subsecretário de comércio exterior do Ministério da Economia, 1998-1999 e funcionário do BID, do economista Elvio Baldinelli, que no governo Menem exerceu cargos de direção no Ministério da Indústria, no Banco Central e foi embaixador junto à União Européia, e da cientista política Rut Diamint, que foi assessora do Ministério da Defesa em parte do período Menem (1993-1996) e retornou no governo Kirchner (2003-2004).

3 Casos do economista Roberto Bouzas (professor da FLACSO), do cientista político Roberto Russell (professor da Torcuato Di Tella) e de Eduardo Roca, advogado, político e diplomata que exerceu diversos cargos públicos nas décadas de 1960 e 1980, e depois organizou obras acadêmicas sobre o realismo periférico.

respeito das opções da política externa argentina entre o bloco e a Área de Livre Comércio das Américas.

O capítulo 4 examina a crise de 2001 e seus impactos para o sistema político e para as relações externas. Analisam-se os fatores que levaram ao colapso da economia argentina e as ações do governo diante dos Estados Unidos, do Fundo Monetário Internacional e do Brasil. Os resultados da crise foram um país muito mais pobre e desigual, mas também a ascensão de novos movimentos sociais e o questionamento dos principais partidos, o peronista e a União Cívica Radical.

O último capítulo examina o governo Kirchner e sua busca de um paradigma diplomático e de um modelo de desenvolvimento que substituam o realismo periférico e a agenda neoliberal da década de 1990. A retomada do crescimento econômico convive com decisões controversas na política externa, a complexa renegociação da dívida e discussões sobre a necessidade de privilegiar a aliança com o Brasil e usá-la para planejar a “reindustrialização” da Argentina, idéias que encontraram eco também em diplomatas e acadêmicos brasileiros.

CAPITULO 1: AS BASES TEÓRICAS DO REALISMO PERIFÉRICO

1.1- Introdução

Na década de 1980 um grupo de acadêmicos argentinos começou a discutir os rumos da política externa de seu país procurando estabelecer a relação entre as escolhas diplomáticas dos governos peronistas e militares e os problemas econômicos nacionais. Tais reflexões se desenvolveram ao longo da presidência de Raúl Alfonsín (1983-1989) e de Carlos Menem (1989-1999) e deram origem a um novo paradigma de política externa, que se tornou conhecido como “realismo periférico”. Seu pilar era o alinhamento com os Estados Unidos como uma das pré-condições para o desenvolvimento da economia e tal doutrina foi implementada pelos presidentes Menem e Fernando De La Rúa (1999-2001). Este capítulo examina as bases teóricas dessa estratégia, mostrando como ela se assentava na revisão da história argentina contemporânea a partir de uma matriz liberal-conservadora.

O capítulo começa com a abordagem do contexto histórico no qual o realismo periférico foi formulado – a redemocratização, as crises econômicas da dívida externa e da hiperinflação, as tensões entre civis e militares, o início do processo de integração com o Brasil, a herança conflituosa das disputas territoriais com o Chile, o trauma da guerra das Malvinas e transformações internacionais como o fim da Guerra Fria. As circunstâncias que permitiram a implementação da nova agenda de política externa na década de 90 são analisadas a partir da ascensão de Carlos Menem à presidência da República e sua guinada econômica e diplomática, com o abandono das tradicionais bandeiras peronistas e a adoção de programas liberais, auxiliado por colaboradores como Domingo Cavallo e Guido di Tella, que ocuparam postos fundamentais como ministros da Economia e das Relações Exteriores.

As seções seguintes tratam dos trabalhos dos acadêmicos que formularam o realismo periférico, com destaque para Carlos Escudé, cuja obra é a principal base dessa estratégia. Também são analisadas as contribuições do economista Felipe de la Balze e de intelectuais que ocuparam cargos de importância no governo Menem, como o secretário de Planejamento Estratégico Jorge Castro e o vice-chanceler Andrés Cisneros.

Depois é estabelecida a relação entre o realismo periférico e outras correntes do pensamento político argentino que defenderam o alinhamento aos Estados Unidos e realizaram a revisão histórica do período contemporâneo (1940-1990), interpretando-o de maneira predominantemente negativa, como “crise permanente”.

O capítulo se encerra com uma seção dedicada aos críticos do realismo periférico, em

particular a “Escola Neoestruturalista” na qual se destacam o sociólogo Raúl Bernal-Meza, o historiador Mario Rapoport e o economista Aldo Ferrer. Eles contestaram não apenas as ações dessa política externa, como questionaram a própria interpretação da história argentina que é a base da mudança do paradigma diplomático.

1.2-Contexto histórico

Quando acabou a ditadura militar de 1976-1983 a Argentina era “pária internacional”, na definição da influente revista *Foreign Affairs*. O governo do chamado “Processo de Reorganização Nacional” havia levado o país a uma guerra desastrosa com o Reino Unido e sofrido sanções por conta desse ato e pelo terrorismo de Estado que matou um número estimado de 30 mil opositores do regime autoritário. As organizações de direitos humanos na Argentina foram bem-sucedidas em denunciar tais crimes e formar redes transnacionais com aliados nos Estados Unidos, na Europa e na Organização dos Estados Americanos, gestos que destruíram a imagem positiva que os militares tentaram montar com grandes operações de propaganda, como a realização da Copa do Mundo de 1978. No plano econômico, o programa de reformas neoliberais lançado pelo ministro José Martínez de Hoz sucumbiu à inflação, à concentração de renda e à crise da dívida externa em 1982.

Neste cenário, um grupo de intelectuais argentinos começou a se reunir para discutir a política externa argentina e a conjuntura internacional. O animador da equipe era o economista Guido di Tella. Seu pai foi o industrial italiano Torcuato di Tella, que sonhou construir um império empresarial na América do Sul, mas morreu jovem e deixou dois filhos adolescentes (Guido e Torcuato) que se destacaram como acadêmicos nos campos da economia e das ciências sociais. Guido doutorou-se nos Estados Unidos, no Massachusetts Institute of Technology e passou por vários partidos políticos, a princípio na democracia-cristã e por fim no peronismo. Nos anos 70, ocupou cargos de direção nos governos de Héctor Cámpora (1973) e Isabel Perón (1974-1976), no qual foi vice-ministro da Economia na gestão de Antonio Cafiero. Durante a ditadura, Di Tella exilou-se na Inglaterra, lecionando na Universidade de Oxford. Seus estudos mais famosos aplicavam a teoria da modernização de W. W. Rostow à economia argentina. A partir da década de 1980, aproximou-se da direita liberal. Em resumo, ele era um integrante do “peronismo de paletó e gravata”⁴, com fortes conexões no mundo industrial, político e acadêmico.

Os encontros eram informais e reuniam pessoas de diversas correntes ideológicas e políticas. Deles participaram aqueles que viriam a ser os principais formuladores do realismo periférico,

4 Entrevista com Roberto Russell. Para as informações biográficas, ver Nicolás Cassese, *Los Di Tella – una familia, un país* (Buenos Aires: Aguilar, 2008).

como Escudé, Cisneros e De La Balze, mas também seus críticos, como José Paradiso, Juan Gabriel Tokatlian e Mario Rapoport, entre outros. Os temas das conversas incluíam a conjuntura do momento, bem como o debate sobre as escolhas de política externa que a Argentina realizou durante a Segunda Guerra Mundial, assunto pesquisado tanto por Escudé quanto por Rapoport a partir de arquivos diplomáticos que haviam sido liberados nos Estados Unidos e na Inglaterra⁵.

Na Argentina há muito existiam intelectuais liberais com programas semelhantes ao realismo periférico, em geral organizados em think tanks e centros de pesquisa privados.⁶ A oportunidade que permitiu a esse grupo implementar suas idéias veio da combinação do descontrole econômico do fim do governo Alfonsín com as transformações profundas pelas quais passava a ordem internacional no início da década de 1990.

A importância das idéias para a luta política numa situação de instabilidade também é destacada no artigo clássico de Judith Goldenstein e Robert Keohane. Eles afirmam que idéias funcionam como mapas, definindo cursos de ação possíveis: “Idéias ajudam a ordenar o mundo. Ao ordenar o mundo, idéias podem formular agendas, podendo influenciar profundamente os resultados”⁷. Os autores chamam a atenção para o fato que as idéias também atuam ocasionalmente como algo que pode “vendar os olhos”, fazendo com que as pessoas se atenham a uma determinada visão de mundo, deixando de enxergar alternativas possíveis. Nesse sentido, às vezes se transformam em prisões ideológicas.

O debate de idéias foi intenso no governo Alfonsín, cuja política externa logrou superar situações delicadas herdadas da ditadura militar. O presidente resolveu a mais grave das questões de fronteira com o Chile, a disputa pelas ilhas no canal de Beagle, levando a plebiscito o laudo do Vaticano que favorecia o país vizinho. A maioria da população optou pelo sim e o governo chileno tomou posse do território que quase havia levado os dois países à guerra em 1979. O apoio popular foi especialmente importante porque havia muito ressentimento pelo auxílio que o Chile prestara ao Reino Unido durante o conflito das Malvinas, quando a força aérea britânica atacou a Argentina decolando de bases chilenas.⁸ Alfonsín via a resolução da disputa no Beagle como um modo de afastar os militares de um tema sensível, fortalecendo assim a redemocratização.

Por outro lado, não houve avanços na questão das Malvinas. As relações diplomáticas com o Reino Unido continuaram interrompidas e a disputa pela soberania das ilhas prosseguiu, com a

5 Escudé, *El Estado Parasitário* (Buenos Aires: Lumière, 2005), p. 102-106.

6 Para uma análise desses grupos, ver Yves Dezalay e Bryant Garth, *The Internationalization of Palace Wars* (Chicago, University of Chicago Press, 2002).

7 Goldenstein e Keohane, “Ideas and Foreign Policy: an analytical framework”. In: J. Goldenstein e R. Keohane (orgs) *Ideas and Foreign Policy: beliefs, institutions and political change*. (Ithaca: Cornell University Press, 1993), p. 12.

8 Para detalhes sobre as operações militares da guerra, ver o site <http://www.britains-smallwars.com/Falklands>

Argentina se manifestando a respeito do tema na Assembléia-Geral das Nações Unidas.

O presidente também teve importante papel no início da integração com o Brasil, aproximando-se de seu homólogo José Sarney. O conflito mais sério entre os dois países dizia respeito ao uso dos rios do Cone Sul e havia sido resolvido pelo Acordo Tripartite Corpus-Itaipu, em 1979, firmado também pelo Paraguai. Durante a Guerra das Malvinas, o Brasil manteve neutralidade formal mas prestou apoio discreto e bem-executado à Argentina, inclusive com fornecimento de material militar e participação de pilotos brasileiros em vôos de reconhecimento⁹.

Tal aliança informal foi uma ruptura com o padrão que predominou durante as ditaduras militares, quando a relação bilateral foi marcada por desconfianças mútuas, pela rivalidade na pesquisa nuclear e pelo tratamento hostil dispensado àqueles que defendiam a necessidade de mais integração entre Brasil e Argentina¹⁰ – apesar da intensa cooperação entre os regimes autoritários do Cone Sul na perseguição e assassinato de seus opositores, no âmbito da Operação Condor.

Alfonsín e Sarney buscaram a integração tanto por razões econômicas, como a procura de alternativas para sair da crise da dívida, quanto por motivos políticos, como o apoio mútuo para fortalecer a redemocratização. Foram assinados diversos protocolos e acordos econômicos no âmbito do Programa de Integração e Cooperação Argentina-Brasil, de 1985.

Outro ponto em que Alfonsín marcou sua diferença com a ditadura foi na crise da América Central. Os militares haviam se envolvido na guerra de contra-insurgência patrocinada na região pelos Estados Unidos. Treinavam os regimes autoritários locais e visavam ao combate dos grupos da esquerda armada argentina, alguns dos quais operavam na Nicarágua sandinista. O governo democrático se somou ao esforço de concertação latino-americana iniciado pelo Grupo de Contadora, que ao fim logrou mediar acordos de paz para as guerras civis da área. Também havia o temor de que tais conflitos poderiam gerar nova onda de instabilidade e polarização política em toda a América Latina, pondo em risco o Estado de Direito recém-reestabelecido.

A posição argentina no que diz respeito à promoção da democracia e dos direitos humanos deu um giro de 180 graus sob Alfonsín, com a Argentina assumindo posturas inovadoras nesses campos. Uma das mais significativas foi a cooperação com organizações como as Avós da Praça de Maio, que trabalharam em conjunto com os diplomatas nas negociações que culminaram na Convenção Internacional dos Direitos da Criança. Seu papel foi fundamental para a redação dos artigos sobre o direito à identidade, fruto da experiência traumática com o roubo de bebês dos presos políticos, uma das práticas mais cruéis do terrorismo de Estado.

9 Luiz Alberto Moniz Bandeira, *Brasil, Argentina e EUA: da Tríplice Aliança ao Mercosul*. (Rio de Janeiro: Revan, 2003) p. 448-449.

10 Entrevista com Felix Peña.

Se a política externa de Alfonsín foi bem-sucedida em consolidar uma nova agenda internacional para a Argentina, enfrentou problemas muito mais sérios no campo econômico, diante de uma conjuntura determinada pela crise da dívida externa e pelas altas taxas de juros. As possibilidades de que o Grupo de Cartagena, formado por Argentina, Brasil e México para negociar seus débitos, pudesse formar algo semelhante a uma “Opep dos devedores” naufragaram rapidamente:

As expectativas de uma negociação relativamente “branda” da dívida logo desapareceram. A intenção de que houvesse um tratamento político do endividamento não prosperou. Os outros países endividados combinaram uma retórica solidária com uma prática muito próxima do ‘salve-se quem puder’. O apoio europeu não chegava ou então vinha sob a forma de decepcionantes conselhos de aceitar as fórmulas do FMI. Os credores não se sensibilizaram diante dos argumentos a respeito dos custos do ajuste, as características atípicas da dívida argentina ou a fragilidade da sua democracia recente.¹¹

A Argentina procurou lidar com o problema através de um ajuste heterodoxo, o Plano Austral, que fracassou. A economia saiu de controle e em 1989 o país foi atingido pela hiperinflação e por tensões sociais, como saques a supermercados.

As relações entre civis e militares também foram um dos principais focos de crises do governo Alfonsín. Primeiro se procedeu ao julgamento e à condenação dos membros das juntas que comandaram o país entre 1976 e 1983. Mas a tentativa de levar adiante o processo para os membros de médio e baixo escalão que executaram a repressão esbarrou numa violenta reação dos militares. Grupos extremistas, os chamados “carapintadas” se rebelaram três vezes no período 1987-1988. As Forças Armadas se recusaram a atacar os insurgentes e o presidente fez concessões que culminaram nas leis Obediência Devida e Ponto Final, que praticamente estabeleciam o fim dos processos contra o terrorismo de Estado, salvo poucas exceções como o seqüestro de crianças. A extrema-esquerda também causou mais tensões ao lançar um ataque armado contra o quartel de La Tablada, despertando medos de uma nova onda de violência no país.

Foi nesse clima de caos econômico e instabilidade política que ocorreram as eleições presidenciais de 1989, vencidas pelo Partido Justicialista (peronista), que reconquistava o poder ao fim de um processo de crise. Em 1983, o PJ havia sofrido sua primeira derrota numa disputa pela presidência, basicamente porque boa parte do eleitorado culpava o partido pela polarização e pelas tensões da década de 70, que culminaram com o catastrófico governo de Isabel Perón, que abriu caminho ao golpe militar de 1976.

Surgiu então uma corrente de renovação, liderada pelo ex-ministro da Economia, Antonio

11 José Paradiso, *Um Lugar no Mundo: a Argentina e a busca de identidade internacional*. (Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 2005), p. 271-272.

Cafiero, e pelo governador da província de La Rioja, Carlos Menem. Eles procuraram afastar o partido da ex-presidente Isabel. Além disso, a redemocratização da Argentina promoveu a descentralização administrativa e deu aos governadores e prefeitos acesso a mais recursos financeiros. Isso permitiu aos mandatários peronistas a construção de uma base de poder própria, mais autônoma diante dos líderes sindicais que eram a base de apoio do PJ desde os anos 40.¹²

Menem entrou na vida pública na década de 50, defendendo presos políticos durante a ditadura militar de 1955-1958 e foi ele mesmo encarcerado em 1956. Depois militou na Juventude Peronista e se tornou advogado da Central General del Trabajo, o cerne do sindicalismo argentino. Foi eleito governador de La Rioja em 1973, mas ficou preso durante todo o regime autoritário de 1976-1983. Ao ser libertado, foi reeleito governador.

Entre 1987 e 1989 Menem se afastou de Cafiero e começou a luta pelo controle do PJ. O governador de La Rioja foi mais habilidoso em recolher os apoios que a renovação peronista havia deixado pelo caminho, em particular os sindicalistas descontentes. Menem fez a campanha presidencial com base nas bandeiras clássicas do justicialismo, defendendo para a política externa a retomada da “Terceira Posição” de Perón e a solidariedade entre os povos da “América Morena”¹³. Na agenda doméstica, falava em “salariazos” e “revolução produtiva”.

Uma vez eleito, iniciou a formação de alianças com inimigos históricos do justicialismo, nomeando para o Ministério da Economia Miguel Roig e depois Néstor Rapanelli, diretores do maior conglomerado empresarial argentino, o Bunge & Born. O economista liberal Álvaro Alsogaray, que havia disputado a presidência com Menem e ficado em terceiro lugar (atrás do candidato da UCR, Eduardo Angeloz), foi designado assessor para a negociação da dívida externa. Sua filha Maria Júlia foi nomeada interventora na estatal telefonônica, com a missão de privatizá-la. Para a pasta das Relações Exteriores, Menem nomeou o economista Domingo Cavallo, que havia sido diretor do Banco Central da Argentina durante a ditadura. Para a embaixada em Washington, o escolhido foi Guido di Tella.

A situação na Argentina havia se tornado tão dramática que Alfonsín renunciou para que Menem pudesse assumir a presidência o mais rápido possível e tentasse estabilizar o país, em um cenário de hiperinflação e rebeliões militares. O governo Menem tem sido analisado como um caso de “neoliberalismo de surpresa”, na medida em que implementou um programa de governo muito diferente dos lemas de campanha. Isso faria com que se assemelhasse ao presidente peruano Alberto Fujimori.

12 Ana Mustapic, “Del Partido Peronista al Partido Justicialista”. In: M. Cavarozzi e J. M. Abal Medina (orgs). *El Asedio a la Política: los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*. (Rosario: Homo Sapiens ; Fundação Konrad Adenauer, 2002), p. 151.

13 Tradicional expressão peronista para se referir aos povos da América Latina.

Sem embargo, ao contrário de Fujimori, Menem era o líder de um movimento político de massas, profundamente enraizado na história do país. Situação mais próxima a do PRI mexicano. Sua transição ao neoliberalismo não foi rápida, ocorreu em etapas entre 1989 e 1991, enquanto ia construindo coalizões de apoio na Argentina e no exterior e lidando com os descontentes em sua própria base social. Esse processo é analisado em detalhes no próximo capítulo. Por ora, basta observar que a vitória de Menem abriu o caminho que levaria os formuladores do realismo periférico ao poder. Como reagiram diante desse contexto histórico turbulento? O que criticavam no governo Alfonsín? Que aportes levaram ao presidente Menem? A influência do grupo foi favorecida pela fragilidade institucional da chancelaria argentina, que nunca conseguiu sequer um grau relativo de autonomia diante das nomeações políticas:

Embora exista uma certa memória institucional sedimentada ao longo do tempo e preservada pelo corpo diplomático profissional, as tradições e os princípios da atuação externa pertencem basicamente aos partidos políticos. Dessa maneira, definições substantivas dos quadros conceituais acontecem com facilidade com cada mudança de governo, na medida em que cada geração de funcionários encontra poucas inibições institucionais¹⁴.

Em termos práticos, isso significa que nomeações políticas ocorrem em grande escala tanto nos postos de embaixadores no estrangeiro quanto nos cargos de direção dentro do Ministério das Relações Exteriores. Funcionários de carreira têm poder de influenciar decisões da chancelaria, mas em escala limitada. Esse conflito se manifestaria muitas vezes ao longo dos anos seguintes.

1.3-As idéias de Carlos Escudé

Escudé formou-se em sociologia pela Universidade de Buenos Aires e nos anos 70 e 80 cursou pós-graduação em Ciência Política em Oxford e Yale. Foi em sua temporada inglesa que ele conheceu Guido Di Tella, que então lecionava no país.. Escudé doutorou-se com tese sobre as relações entre a Argentina, os Estados Unidos e a Grã-Bretanha durante a Segunda Guerra Mundial. Esse estudo é a base das idéias do realismo periférico.

O livro *Gran Bretaña, Estados Unidos y la Declinación Argentina* começa com um panorama dos desencontros entre Argentina e Estados Unidos, a partir das disputas na Conferência Panamericana de 1889, quando Washington propôs a formação de uma área de livre comércio continental. Tal iniciativa esbarrou na hostilidade de Buenos Aires, que à época tinha na Grã-

14 José Maria Arbilla, “A Diplomacia das Idéias: a política de renovação conceitual da política externa da Argentina e do Brasil”. Dissertação de Mestrado apresentada ao Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio. 1994, p. 33.

Bretanha seu principal mercado para as exportações de carne e cereais. Além disso, a Argentina havia desenvolvido sua própria ideologia do “Destino Manifesto”, vendo a si mesma como o país líder na América do Sul e considerando os Estados Unidos como um rival indesejado. Esses sentimentos atingiram o auge nas comemorações pelo centenário da independência, em 1910, quando o modelo agrário-exportador argentino encontrava-se em seu momento de maior prosperidade econômica.

A Argentina manteve-se neutra na Primeira Guerra Mundial, basicamente como maneira de continuar abastecendo o mercado britânico sem sofrer represálias da Alemanha e de seus aliados. A mesma postura foi adotada na Segunda Guerra Mundial, mas o contexto internacional e doméstico havia mudado muito. O enfrentamento entre nazismo, comunismo e democracia polarizou a sociedade argentina num momento de crise dos regimes conservadores que se seguiram ao golpe militar de 1930. A situação se agravou a partir de 1941, quando os Estados Unidos foram atacados em Pearl Harbor e pressionaram os países latino-americanos para romper relações com o Eixo e se juntar ao esforço de guerra. O período foi um dos mais turbulentos da história argentina, com o golpe militar de 1943 e a ascensão do peronismo, mas a neutralidade foi mantida a duras penas. O país só declarou guerra à Alemanha em 1945, poucas semanas antes do fim do conflito, como condição para ser admitido na ONU.

A principal fonte para a pesquisa de Escudé foram os arquivos diplomáticos americanos e britânicos, que haviam sido abertos ao público há pouco. As conclusões mais importantes que o autor retirou do material foi sua interpretação dos custos de um país periférico desafiar uma grande potência e também o que chamou de “síndrome da irrelevância da irracionalidade” por parte da nação mais poderosa. Isto é, a pouca relevância que a Argentina tinha para os Estados Unidos fazia com que esse país pudesse se dar ao luxo de praticar “imperialismo moral”, testando novas políticas nos argentinos e utilizando-os como exemplo para outros povos. O quadro também era marcado pelo incremento da política burocrática, o que no contexto do livro significa a rivalidade dentro do Departamento de Estado americano entre diplomatas que o autor classifica como “pragmáticos” (Summer Welles) e “ideológicos” (Cordell Hull, Spruille Braden) que tiveram influência decisiva nos conflitos envolvendo ambos os governos¹⁵.

A marca da visão ideológica foi a “obsessão” de Hull e Braden em “interpretar a todos os acontecimentos argentinos em função da Segunda Guerra Mundial: a luta entre grupos pró-Aliados e pró-Eixo, era para eles a chave para interpretar todas as transformações.”¹⁶ O auge do

15 Escudé, *Gran-Bretaña, Estados Unidos y la Declinación Argentina*. (Buenos Aires: Fundación Editorial de Belgrano, 1983) p. 238-245.

16 Idem, p. 113.

enfrentamento foi o envolvimento de Braden, então embaixador americano em Buenos Aires, na campanha presidencial de 1945, apoiando a oposição a Perón e acusando o governo militar de ajudar os nazistas durante a guerra. Os peronistas foram hábeis em canalizar o descontentamento nacionalista com a intervenção do diplomata americano e adotaram o lema “Braden ou Perón”.

As relações entre Washington e Buenos Aires continuariam ruins durante boa parte do primeiro período de Perón na presidência e incluíram sanções econômicas. Para Escudé, os erros argentinos estavam relacionados à dificuldade de compreender as mudanças na ordem internacional, com o declínio das potências europeias e a ascensão dos Estados Unidos, em particular o fim da “relação especial” que havia sido mantida com os britânicos: “A Argentina perdeu a guerra, não tanto porque a Alemanha foi derrotada, mas porque a Grã-Bretanha também perdeu.”¹⁷

Durante os anos 80, Escudé avaliou negativamente vários pontos da política externa de Alfonsín. Para ele, o presidente entrou em conflitos desnecessários com os Estados Unidos por conta da participação no Movimento dos Não-Alinhados e da mediação do conflito centro-americano. Em sua análise, tais gestos não teriam trazido benefícios à Argentina e irritaram Washington em momento delicado, de renegociação da dívida. Escudé também ressaltou as transformações que ocorriam no sistema internacional, com o colapso da União Soviética e a reafirmação da hegemonia americana. Em sua análise, a Argentina repetia o erro que cometera nos anos 40, falhando em identificar os novos alinhamentos globais. Em 1990 e 1991 Escudé organizou suas idéias no livro *Realismo Periférico*. Quando a obra foi publicada, em 1992, o autor era assessor de Guido di Tella, então ministro das Relações Exteriores.

O livro inicia com a crítica aos governos argentinos (“particularmente os militares, mas não só eles”) que executaram “políticas de poder sem poder, acreditando aplicar uma teoria realista a sua política exterior”. O problema é que haviam confundido as posições das grandes potências com as necessidades dos países periféricos. Sua conduta seria na realidade “a antítese do realismo, inspirada numa má leitura (e numa importação acrítica das teorias realistas)”¹⁸.

O que Escudé chama de “realismo” engloba diversas correntes de pensamento sobre política externa. A primeira é a geopolítica, que foi especialmente proeminente entre os militares dos países do Cone Sul durante a Guerra Fria. As outras são as abordagens baseadas na visão nacional-desenvolvimentista, nos estudos da CEPAL e da teoria da dependência.¹⁹

Curiosamente, o termo “realismo periférico” foi criado por Roberto Russell para descrever exatamente os enfoques cepalinos e desenvolvimentistas, na pesquisa que coordenou sobre modelos

17 Idem, p. 247.

18 Escudé, *Realismo Periférico*. (Buenos Aires: Planeta, 1992), p. 18.

19 Escudé não distingue suas críticas a essas várias correntes, usando sempre a expressão genérica “realismo”, mas me confirmou em entrevista que seu alvo eram essas tradições de pensamento.

teóricos latino-americanos para o estudo da política externa.²⁰ Para ele, os realistas periféricos inovam pela preocupação com o desenvolvimento econômico e a integração regional, e portanto “não importam *à la lettre* os pressupostos do paradigma realista, já que incorporam em seu trabalho um conjunto variado de reflexões sobre o sistema internacional e a estrutura internacional a partir de uma perspectiva periférica”.²¹ Exemplos dessas abordagens são as obras do brasileiro Hélio Jaguaribe e do argentino Juan Carlos Puig.

O modelo teórico proposto por Escudé coloca em primeiro plano as questões econômicas e está baseado em três pressupostos:

1-Argentina é pobre, periférica, pouco relevante na política internacional e o país “esteve afetado por uma overdose crônica de confrontações ao longo de pelo menos meio século”²²

2-Enfrentar grandes potências, como os Estados Unidos, acarreta sempre custos muito altos.

3-É necessário diminuir os confrontos, afastando-se de temas políticos controversos e “administrando prudentemente seu poder de confrontação naqueles assuntos comerciais e financeiros que realmente se vinculam de forma direta a seu bem-estar e sua base de poder.”²³

O autor afirma que essa foi a estratégia adotada por países como a Alemanha e o Japão no pós-Segunda Guerra Mundial, ou como a Austrália, que souberam tirar proveitos do alinhamento com a superpotência, sem desgastar-se com conflitos. O conceito aproxima-se muito do modelo do “Estado comerciante” (*Trading State*) examinado por Richard Rosecrance²⁴, embora esse acadêmico não seja citado no livro.

As questões econômicas são tão importantes no realismo periférico que muitos analistas da obra de Escudé apontaram que sua fonte principal seriam as abordagens microeconômicas e os enfoques da escolha racional. Contudo, ele afirma que não havia lido esses autores à época que formulou sua teoria: “Algo que lamento, porque teria melhorado meu trabalho.”²⁵

Em sua abordagem, o alinhamento da Argentina com os Estados Unidos é condição necessária, mas não suficiente, para os objetivos do desenvolvimento. Sua função é sobretudo eliminar obstáculos, como as sanções às quais o país foi submetido sob Perón e sob os militares: “Mas acreditar que o alinhamento resolverá problemas relacionados com subsídios ou com práticas

20 Roberto Russell (org.) *Enfoques Teóricos y Metodológicos para el Estudio de la Política Exterior*. (Buenos Aires: GEL, 1992).

21 Roberto Russell, “El Contexto Externo de la Política Exterior Argentina: notas sobre el nuevo orden mundial.” (Buenos Aires: FLACSO. Documentos e Informes de Investigación.n.131, 1992), p. 10.

22 Escudé, op. cit., p. 24.

23 Idem.

24 Rosecrance, *The Rise of the Trading State* (Nova York: Basic Books, 1987).

25 Entrevista com Escudé.

comerciais desleais seria uma ingenuidade colossal, criticar esta política porque não garante a solução desses problemas também o é.”²⁶.

Afirma que a Argentina só deve manter postura firme, inclusive com o risco de disputas com grandes potências, somente “quando esteja em jogo um interesse muito tangível e material, traduzível claramente em dólares e centavos.”²⁷

Para Escudé, o realismo periférico não está vinculado a um programa de reformas econômicas e é simplesmente uma “*fórmula a respeito do que não se deve fazer*”. Seria compatível até com um regime marxista, ironiza. Apesar disso, há a defesa da acomodação de interesses com a ideologia propagada pelo centro da economia mundial:

*O único realismo possível para um país como a Argentina é aquele que nos ajuda a atrair investimentos e a facilitar as negociações com os bancos e os organismos financeiros internacionais. Esta é a essência do RP. Este conceito sublinha a diferença essencial entre realismo do centro e realismo da periferia.*²⁸

A questão mais traumática da política externa argentina contemporânea é a guerra das Malvinas, causa nacionalista de grande apelo popular, que não está restrita às preocupações geopolíticas dos militares com a Antártida e o Atlântico Sul. As Malvinas são tema do capítulo 3 do livro *Realismo Periférico* e é o ponto em que a prática diplomática mais se afastou do pensamento de Escudé – o estopim para sua renúncia ao posto de assessor do chanceler Di Tella foi justamente o vazamento de um memorando que defendia o estabelecimento das Malvinas como Estado independente tanto da Argentina, quanto do Reino Unido.²⁹

Escudé se irrita com “a notável *irracionalidade* da obsessão argentina por essas ilhas”³⁰ e afirma que elas não têm qualquer importância econômica; o custo de administrá-las seria maior do que os eventuais lucros em explorar seus recursos naturais. Pior ainda, as disputas com os britânicos criaram “perspectivas negativas que contribuíram para afugentar investimentos, preocupar agentes financeiros e aumentar a taxa do risco-país.”³¹

Também ironiza as próprias pretensões argentinas à soberania sobre as ilhas, afirmando que seus habitantes atuais têm mais direitos a elas: “o kelper médio tem mais gerações de moradia nas Malvinas do que o portenho médio em Buenos Aires (Galtieri não é mais autóctone do que um kelper)”³².

26 Escudé, op. cit, p. 49.

27 Idem, p. 97.

28 Idem, p. 281, em destaque no original.

29 Cassese, *Los Di Tella*, p. 282-283.

30 Idem, p. 155. Em itálico no original.

31 Idem, p. 280.

32 Idem, p. 154.

O capítulo 4 do livro é uma crítica do nacionalismo, ou mais precisamente da versão da história argentina ensinada às crianças nas escolas. Examinando os manuais didáticos, Escudé afirma que eles estimulam a visão do país como um um Estado mutilado territorialmente, injustiçado por seus vizinhos. Em outras ocasiões, manifestou-se criticamente às pretensões argentinas sobre o Canal do Beagle, na disputa com o Chile.³³

Embora *Realismo Periférico* seja a obra mais importante de Escudé e sem dúvida a que mais contribuiu para a formulação da política externa, ele escreveu outros livros e artigos durante o governo Menem que acrescentam elementos a sua reflexão. O mais importante é *El Realismo de los Estados Débiles* (1995) que estabelece de maneira mais clara sua crítica às teorias das relações internacionais (em especial as diversas correntes do realismo contemporâneo), uma vez que em sua obra anterior o fator predominante é a revisão da história diplomática argentina.

Para Escudé, o pensamento dos líderes diplomáticos argentinos a respeito das relações internacionais foi formado por uma “ideologia eclética” que mistura geopolítica alemã, realismo, teoria da dependência e os estudos de Joseph Nye e Robert Keohane sobre a interdependência (como *Power and Interdependence*). Em sua avaliação, as teorias acadêmicas formuladas nos Estados Unidos e na Europa falhariam em levar em conta a situação dos países periféricos e suas necessidades de desenvolvimento econômico.³⁴

Suas críticas se concentram nos autores realistas, que estariam muito mais preocupados com questões ligadas ao equilíbrio de poder entre as grandes potências do que com os temas econômicos.³⁵ Também confundiriam o “interesse do Estado” com a qualidade de vida da população, e a distância entre ambos pode ser muito grande. A experiência da ditadura militar e das Malvinas está presente em trechos como este: “Quando um Estado fraco desafia um Estado forte com um alto custo para si, não se trata de uma épica de coragem (como no caso de um indivíduo fraco que desafia outro forte), mas sim do sacrifício dos interesses, do bem-estar e às vezes inclusive das vidas de multidões de pessoas pobres à vaidade de suas elites.”³⁶

Em resumo, o realismo periférico de Escudé nasceu da revisão da história diplomática argentina, em particular das escolhas feitas durante a Segunda Guerra Mundial e na ditadura militar de 1976-1983. Os motivos principais dos fracassos na política externa estariam vinculados à “*uma percepção exagerada de seu próprio poder e de seu papel no mundo*” bem como a “*delírios de*

33 Escudé me disse em entrevista que a fachada de seu apartamento foi pichada nessa época com agressões e frases que o acusavam de ser traidor da pátria e agente chileno.

34 Escudé, *El Realismo de los Estados Débiles*. (Buenos Aires: GEL, 1995). p. 12-14.

35 O debate também ocorria na academia americana. Ver “The Poverty of Neorealism”, de Richard Ashley e a réplica de Robert Gilpin, “The Richness of the Tradition of Political Neorealism”. In: R. Keohane (org.) *Neorealism and Its Critics*. (Nova York: Columbia University Press, 1986.)

36 Escudé, *El Realismo de los Estados Débiles*, p. 47.

grandeza e obsessões territoriais”³⁷

As confrontações com os Estados Unidos teriam sido o problema mais importante da agenda internacional da Argentina e causado dificuldades para o desenvolvimento econômico do país. Estabelecer o alinhamento político com Washington, reconhecendo seu lugar de destaque na ordem internacional, seria o primeiro passo para uma política externa realista. Tal aproximação eliminaria obstáculos ao desenvolvimento da economia, mas não seria em si mesma a garantia do progresso. Também seria necessária atenção e cuidado nas negociações sobre temas comerciais e financeiros, vitais para a Argentina.

Escudé escreveu acerca do realismo periférico depois da crise de 2001, mas esses textos serão analisados em outro capítulo, uma vez que tratam de um contexto muito diferente.

1.4-As idéias da comunidade do realismo periférico

Embora Escudé seja o principal teórico do realismo periférico, os outros membros da comunidade fizeram contribuições fundamentais, algumas das quais apontam para questões que não foram abordadas por ele. Esta seção examina as propostas do economista Felipe de la Balze e trata daqueles que puseram em prática a nova política externa, como os ministros Domingo Cavallo, Guido di Tella, Jorge Castro e o vice-chanceler Andrés Cisneros.

De La Balze estudou ciência política e economia na Universidade de Paris, na London School of Economics e em Princeton. Ele incorporou à comunidade do realismo periférico sua experiência como executivo do mercado financeiro em instituições privadas como o Citibank e organismos como o Banco Mundial. Também é empresário no ramo agropecuário e professor de economia em universidades privadas, na academia diplomática argentina e em escolas militares.

Para ele, o realismo periférico é uma política cujo objetivo é a “reeincorporação ao primeiro mundo”, revertendo o processo de decadência que fez com que a Argentina perdesse o status de “país avançado” que teve até a década de 1940 e se rebaixasse ao status de “país em desenvolvimento”³⁸. Identifica como causas do declínio argentino “políticas econômicas equivocadas” após a Segunda Guerra Mundial que levaram o país a uma “via internacional isolacionista” em conjunto com instabilidade doméstica, instituições frágeis e baixo crescimento. Além disso, teria havido uma “visão contestadora e pouco cooperativa vis-à-vis a nova ordem

37 Escudé, *Cultura Política y Política Exterior: el salto cualitativo de la política exterior argentina inaugurado en 1989 (o breve introducción al realismo periférico)*. In: R. Russell (org.) *La Política Exterior Argentina en el Nuevo Orden Mundial*. (Buenos Aires: FLACSO/GEL, 1992), p. 170, p. 171. Em itálico no original.

38 De La Balze, “La Política Exterior em Tres ‘Tiempos’: los fundamentos de la ‘nueva política exterior’ “. In: F. De La Balze e E. Roca (orgs) *Argentina y Estados Unidos: fundamentos de una nueva alianza*. (Buenos Aires: ABRA/CARI, 1997), p. 11-12.

econômica internacional promovida pelos Estados Unidos e por seus aliados”³⁹.

Até esse ponto, seu pensamento é próximo ao de Escudé. Contudo, De La Balze dá grande atenção ao processo de integração regional na América do Sul, em particular a relação da Argentina com o Brasil, dimensão ausente da obra daquele autor. De La Balze considera a relação triangular entre Argentina, Brasil e Estados Unidos o caminho fundamental para a inserção internacional do país. Assim, define as políticas isolacionistas que critica não apenas em função do protecionismo econômico, mas também pela “incapacidade para gerar uma relação frutífera de longo prazo com os Estados Unidos e na dimensão subregional a primazia da ‘geopolítica’ sobre a ‘integração’”⁴⁰ Essa perspectiva depende, no entanto, de certo grau de convergência entre as estratégias diplomáticas dos três parceiros:

De uma perspectiva argentina de curto prazo, a prioridade da relação com o Brasil não é em detrimento de uma relação privilegiada com os Estados Unidos, pelo contrário: melhores relações com os Estados Unidos ampliam a capacidade de diálogo com o Brasil, e vice-versa. De uma perspectiva de médio prazo essa estratégia é coerente e benéfica para ambos os países somente se o Brasil se incorpora plenamente à estratégia de aproximação com os Estados Unidos iniciada pela Argentina.⁴¹

De La Balze afirma que tal aliança triangular transformaria o Cone Sul numa zona dinâmica de expansão da economia internacional, à semelhança do que havia ocorrido com Japão, Itália, Espanha e os Tigres Asiáticos. Prevê que no ano de 2008 a Argentina teria um PIB equivalente ao do Canadá e o Brasil, ao da Alemanha. Assim se completaria o processo de “reincorporação ao primeiro mundo”.

Em resumo, ele propõe cinco pilares para a nova política externa argentina:⁴²

- 1-”Reinserção” da Argentina na economia internacional
- 2-Articulação de uma aliança ou “relação especial” com os Estados Unidos
- 3-Integração regional com o Brasil, vista como primeiro passo para acordos de livre comércio com outros países e regiões.
- 4-Política de segurança cooperativa visando à criação de zona de paz no Cone Sul
- 5-Política de prestígio baseada na afirmação de princípios universais, como os direitos humanos, democracia e cooperação e solidariedade na América Latina.

De La Balze também polemiza com relação à política externa de Alfonsín. Pelo menos dois

39 De La Balze, “Argentina y Brasil: enfrentando el siglo XXI”. In: F. De La Balze e E. Baldinelli (orgs) *Argentina y Brasil: enfrentando el siglo XXI*. (Buenos Aires: ABRA, 1995), p. 25.

40 De la Balze, “La Política Exterior em Tres ‘Tiempos’, p.45.

41 De La Balze, “Argentina y Brasil: enfrentando el siglo XXI”, p. 16

42 De la Balze, “La Política Exterior en Tres ‘Tiempos’, p. 90-113.

pontos da diplomacia desse presidente têm afinidade com as propostas do realismo periférico: a integração com o Brasil e com o Chile. Apesar disso, critica Alfonsín por diversas decisões, como a participação no Grupo de Contadora e a “polítização da dívida externa”. O presidente teria continuado com a pior tradição da política externa argentina, ou seja “propor uma transformação profunda nas regras do jogo internacional sem ter os meios para instrumentalizá-la.” (idem, p. 86)

Andrés Cisneros e Jorge Castro participaram das discussões, mas pouco escreveram sobre o realismo periférico. Contudo, foram essenciais em implementá-lo. Após o governo Menem, Cisneros publicou em parceria com o diplomata Carlos Piñeiro Iñiguez o livro *Del ABC al Mercosur* (2002), no qual ambos sintetizam as idéias que inspiraram a revisão histórica que foi a base do realismo periférico:

A política externa menemista se baseou em uma releitura histórica: o modelo de substituição de importações – no tanto que tinha a ver com o peronismo – não havia se tornado ineficiente, e sim sempre havia sido causa da decadência e do isolacionismo argentino. A Argentina tivera um período de inserção exitosa na economia mundial, a chave desse êxito fora a relação especial com a Grã-Bretanha. O que se tratava agora era de encontrar outra relação especial.⁴³

Cisneros também destaca a alta qualidade de vida que a Argentina teve no passado e a desorientação que tomou conta do país a partir da Segunda Guerra Mundial. Ele compara os argentinos a herdeiros de uma grande fortuna que de repente se viram sem nada e tiveram que aprender a ganhar o próprio sustento. A desorientação se manifestou na relação conflituosa com os Estados Unidos, ao passo que o Brasil havia interpretado melhor o quadro internacional e logrado uma relação privilegiada com os Estados Unidos, pela ação de líderes políticos como o Barão do Rio Branco e o presidente Getúlio Vargas.⁴⁴

Todos os realistas periféricos que ocuparam postos ministeriais – Cavallo, Di Tella e Castro – enfatizam a importância primordial da economia e a função da política externa em facilitar a execução e consolidação das reformas neoliberais, bem como a atração de investimentos e a conquista da confiança dos mercados financeiros.

Jorge Castro chama a atenção para o ano-chave de 1991, em que Cavallo se tornou ministro da Economia e lançou o Plano de Convertibilidade, que equiparou o peso ao dólar e estabeleceu a âncora cambial que durou uma década. Não por acaso é também a data de assinatura do Tratado de Assunção, que criou o Mercosul e comprometeu a Argentina com amplo programa de liberalização econômica.⁴⁵ É ainda a data em que Di Tella assumiu a chancelaria e aprofundou as mudanças

43 Andrés Cisneros e Carlos Piñeiro Iñiguez, *Del ABC al Mercosur: la integración latinoamericana en la doctrina y praxis del peronismo*. (Buenos Aires: GEL, 2002), p. 489.

44 Entrevista com Cisneros.

45 Entrevista com Castro.

introduzidas por Cavallo, a tal ponto que alguns autores consideram esse ponto como o verdadeiro início da implementação do realismo periférico.⁴⁶

De fato, as declarações de Cavallo e Di Tella como ministros das relações exteriores dão grande importância à guinada econômica da diplomacia, em certos momentos apontando-a como sinal de maturidade e abandono dos conflitos políticos do passado. Para Cavallo, “a política externa não podia seguir sendo interpretada de forma isolada”, isto é, com objetivos terceiro-mundistas distintos do programa de reformas econômicas.⁴⁷

O discurso do ministro também ataca as posições críticas à ordem internacional que a Argentina adotou em organizações internacionais, em particular no Movimento dos Países Não-Alinhados e na ONU: “Em nossa cultura política havia sido difundida a idéia de que o desenvolvimento era algo assim como uma dívida de caridade que o mundo exterior tinha conosco. A partir desse preconceito, a ação diplomática fora erroneamente direcionada para a prédica, nos fóruns internacionais, dessa pretensão ilusória.”⁴⁸

Di Tella é ainda mais explícito: “A política exterior não é 90% de política e 10% de economia. Não diria o contrário, mas uma proporção de mais da metade está a serviço da política econômica” O chanceler colocou como prioridade a renegociação da dívida externa: “O Plano Brady se fez na Economia. Mas foi possível porque havia uma política internacional totalmente coerente.”⁴⁹

A retórica do chanceler aproxima-se muito das idéias defendidas por Escudé, ao considerar como legítimas apenas as preocupações relativas aos temas econômicos: “Alguns dizem que nossa política é frívola. Bom, em certo sentido ela é. Não falamos sobre grandes princípios, grandes glórias, somente de coisas práticas: de quanto nos emprestam, a que taxa de juros e estamos apoiando gestões como a do Plano Brady.”⁵⁰

Conhecido por sua retórica exaltada e declarações polêmicas, Di Tella foi o autor da famosa expressão “relações carnis” para designar o alinhamento com os Estados Unidos. Tudo começou quando pronunciou um discurso afirmando que tal relacionamento deveria ter *carnalidad* (em português, substância). No dia seguinte, o jornal *Página 12*, o mais crítico ao governo Menem, atacou a declaração afirmando que a Argentina queria relações carnis com Washington. Di Tella

46 Arbilla, op. cit., 45-50.

47 Cavallo, “La Inserción de Argentina en el Primer Mundo”. In: S. Jalabe (org.) *La Política Exterior Argentina y sus Protagonistas*. (Buenos Aires: Nuevohacer / GEL, 1995), p. 359.

48 Idem, p. 360.

49 Di Tella, “Política Exterior Argentina: actualidad y perspectivas”. In: S. Jalabe (org.) *La Política Exterior Argentina y sus Protagonistas*. (Buenos Aires: Nuevohacer / GEL, 1995) p. 384 e p. 390

50 Idem, p. 385.

gostou do termo e passou a utilizá-lo, quase por provocação:⁵¹ “Queremos pertencer ao clube do Ocidente. Quero ter uma relação cordial com os Estados Unidos, e não queremos um amor platônico. Queremos um amor carnal com os Estados Unidos, nos interessa porque podemos retirar dele um benefício.”⁵²

O diplomata também manifestou suas posições de maneira mais formal:

O que se fez de 1989 até agora foi devolver o país a seu posicionamento normal, às alianças que lhe correspondem tanto por sua história quanto por sua vocação e interesse. Isso significa cooperação com os países da região e firme localização no Ocidente, compartilhando os valores democráticos, o respeito aos direitos humanos, a economia de mercado e o comércio livre e aberto.⁵³

Em resumo, a comunidade do realismo periférico acrescentou à teoria de Escudé a preocupação com a integração regional, em particular com a relação com o Brasil, enxergando no Mercosul o primeiro passo para outros tratados de liberalização comercial, além de uma iniciativa que fortalecia a capacidade de negociação da Argentina, inclusive com os Estados Unidos.

Os outros membros da comunidade também deram mais destaque à vinculação entre o alinhamento com os Estados Unidos e uma ideologia econômica específica, as reformas liberais empreendidas pelo governo Menem. No caso dos textos de De La Balze, é ressaltado que essa estratégia resultaria em ganhos profundos e rápidos, restaurando a grandeza perdida da Argentina.

O alinhamento é interpretado em parte como uma atualização da “relação especial” que a Argentina manteve com a Grã-Bretanha durante a primeira metade do século XIX e que é vista por boa parte da elite liberal do país como uma época de ouro ou mesmo como o momento em que os argentinos pertenciam ao mundo desenvolvido. A chave para retomar a prosperidade seria estabelecer um vínculo semelhante com a nova potência hegemônica, os Estados Unidos.

Todos os autores e líderes políticos examinados nesta sessão compartilham a avaliação de que as políticas econômicas e externas adotadas pelos governos argentinos a partir do peronismo resultaram no mau desempenho da economia e no afastamento político do país dos centros de poder internacional, em particular dos Estados Unidos.

1.5 - As teses americanistas e o revisionismo histórico

O realismo periférico se situa numa tradição de pensamento argentino que buscava nos Estados Unidos o parceiro político e econômico decisivo para a realização dos objetivos da elite

51 Entrevista com Cisneros.

52 Citado em Vacs, “Vuelta a los orígenes: democracia liberal, liberalismo económico y la redefinición de la política exterior argentina.” In: C. Acuña (org) *La Nueva Matriz Política Argentina*. (Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión., 1995), p. 316.

53 Citado em Bernal-Meza, op. cit. , p. 77.

nacional. Ao longo da segunda metade do século XX, essas idéias tiveram força sobretudo entre os militares e na direita liberal.

As teses americanistas estiveram presente em maior ou menor grau em muitos outros países da América Latina. No Brasil, Hélio Jaguaribe realizou sumário crítico dessas idéias em seu clássico de 1958, *O Nacionalismo na Atualidade Brasileira*. É possível aplicar sua sistematização ao caso argentino. Para Jaguaribe, as teses americanistas dividem-se em três grupos de argumentos: ideológico, pragmático e realista.

O argumento ideológico justificava a aliança com os Estados Unidos por conta do combate ao comunismo e da preservação dos valores da civilização ocidental. Lutar contra essa ameaça implicava a aceitação da “soberania relativa” dos países mais fracos, com a defesa de intervenções militares para depor governos que se inclinassem pela União Soviética, por afinidade política ou fragilidade diante da subversão comunista interna.⁵⁴ A questão era um problema político concreto, como mostram os casos da Guatemala, da República Dominicana e, evidentemente, de Cuba.

Os conceitos ideológicos orientaram os regimes militares argentinos, como os de 1955-1958, 1966-1973 e 1976-1983. Todos defenderam a aproximação com os Estados Unidos e com o que chamavam de “Ocidente cristão”. A questão cubana foi um elemento explosivo e polarizado. O estopim do golpe de 1962, que depôs o presidente Arturo Frondizi, foi sua recusa em expulsar Cuba da OEA e a reunião secreta que teve com Ernesto Guevara sobre a situação na ilha caribenha.

O anti-comunismo não tinha mais razão de ser no pós-Guerra Fria e não é um elemento do realismo periférico, a não ser em críticas ocasionais ao governo cubano. Contudo, há pontos em comum com as teses americanistas ideológicas, na medida em que o alinhamento com Washington é pensado para fortalecer um determinado conjunto de valores, a agenda de reformas econômicas neoliberais. O apoio dos Estados Unidos num momento de aguda crise foi fundamental para o setor da elite argentina que defendia essas medidas.

Retrocedendo ao século XIX, esse tipo de argumentação é encontrado na obra de Domingo Faustino Sarmiento, um dos mais importantes intelectuais e políticos argentinos, que está na origem da tradição liberal do país. Sarmiento fez parte da “Geração de 1837” que se rebelou contra a ditadura do caudilho Juan Manuel de Rosas e pensou um modelo alternativo de nação. Foi um grande admirador dos Estados Unidos, onde serviu como diplomata, e considerava o país o exemplo a ser seguido pela Argentina:

... temo-nos envaidecido e alentado ao divisarmos, em meio à noite de chumbo que pesa sobre a América do Sul, a auréola de luz com que o Norte se alumbrava. Por fim, temo-nos dito para endurecermo-nos contra os males presentes: a República existe, forte, invencível, a luz se faz; um dia chegará para a justiça, a igualdade, o

54 Hélio Jaguaribe, *O Nacionalismo na Atualidade Brasileira* (Rio de Janeiro: Ed. UCAM, 2005) p. 211-214.

direito; a luz se irradiará até nós quando o Sul refletir o Norte.⁵⁵

Em seu livro mais célebre, *Facundo*, Sarmiento interpretou a realidade argentina de maneira dicotômica, como o conflito entre civilização e barbárie, com a primeira localizada nas cidades, abertas às influências da Europa e dos Estados Unidos, e a segunda na zona rural dos caudilhos, da ignorância e da miséria. “Sejamos a América como o mar é Oceano”, pregou em uma de suas frases mais conhecidas. A visão ideológica que vincula o apoio a Washington ao pertencimento à civilização também inspirou o realismo periférico, sobretudo nas declarações do chanceler Guido di Tella, como suas freqüentes menções ao desejo argentino de ingressar no “Clube do Ocidente”.

O segundo grupo de teses americanistas identificado por Jaguaribe orienta-se pelo argumento pragmático, de que há complementaridade de interesses com os Estados Unidos. O cerne das razões está no auxílio econômico, pela via de investimentos, comércio e insumos necessários ao desenvolvimento. A associação com países subdesenvolvidos, seja na América Latina, seja no bloco afro-asiático é vista por essa corrente como pouco benéfica da perspectiva econômica, pois tais nações seriam concorrentes, disputando os mesmos mercados para os produtos da agropecuários e minerais. A formação de um grupo de pressão político também é encarada como indesejável, porque uma coalizão de países frágeis não teria condições de resistir à oposição das grandes potências e só contribuiria para piorar a imagem dos Estados fracos.⁵⁶

Houve na Argentina muitos defensores do “desenvolvimento associado” com Washington que viram no país a parceria central para o crescimento econômico. Mesmo governos de discurso nacionalista, como o de Perón e Frondizi, acabaram convencidos de que só os investimentos americanos seriam capazes de promover setores-chave como o petróleo. Ainda assim, o fortalecimento dos vínculos econômicos com os Estados Unidos não foi encarado como um jogo de soma zero, que implicaria necessariamente na ruptura dos laços com o mundo em desenvolvimento. Pelo contrário, o período foi marcado pela diversificação dos interesses comerciais do país, incluindo o intercâmbio com o bloco comunista. A retórica da integração da América Latina esteve presente em todos os governos e em alguns deles foram tomadas medidas concretas, ainda que limitadas, para a realização desse objetivo – por exemplo, as negociações no âmbito da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (Alalc).

O pragmatismo comercial conviveu em alguns casos com o americanismo ideológico. A ditadura militar da “Revolução Argentina” (1966-1973) é especialmente ilustrativa dessa perspectiva. Em seus anos iniciais, durante o governo do general Onganía, a política externa se

55 León Pomer (org), *D. F. Sarmiento - Política*, (São Paulo: Ed. Ática, 1983), p. 89.

56 Jaguaribe, op. cit., p. 214-216.

pautou pela adesão aos Estados Unidos. Na presidência do general Lanusse (1971-1973), a defesa da estabilidade do vizinho Chile foi colocada acima do alinhamento a Washinton, então empenhada em destituir o presidente Salvador Allende: “Durante a última fase da Revolução Argentina, ganhava adeptos o conceito de que se deveria prescindir das afinidades no campo das idéias para agir conforme os “interesses nacionais permanentes”. Esse foi o motivo de atitudes tão ousadas como o fornecimento de generoso auxílio econômico à gestão socialista chilena.”⁵⁷

A ditadura de 1976-1983 também conjugou uma política externa de alinhamento ideológico com Washington com a ampliação do comércio com o bloco comunista, inclusive violando o embargo comercial dos Estados Unidos à URSS (implementado após a invasão soviética do Afeganistão), que se tornou o principal comprador dos cereais argentinos. O regime autoritário manteve ainda intensa participação no Movimento dos Países Não-Alinhados, sobretudo em função de conseguir apoio à questão das Malvinas.

O realismo periférico compartilha vários pontos do argumento pragmático. Também defende a complementaridade de interesses entre Argentina e Estados Unidos. Embora priorize a vinculação econômica com Washington, não abandona a perspectiva latino-americana. Ela aparece de maneira importante, ainda que inserida num processo mais amplo de liberalização comercial irrestrita, cujo foco são os mercados do norte.

A comunidade que implementou a doutrina também concorda com o argumento dos pragmáticos no que toca às coalizões de pressão entre os países em desenvolvimento. Grupos assim são vistos como anacrônicos pelos formuladores do realismo periférico: como um estorvo político. Essa é a lógica que inspirou a saída da Argentina do Movimento dos Países Não-Alinhados. Ela também pautou a mudança dos votos argentinos na ONU, no sentido de aproximá-los das posições americanas, mas como veremos adiante tal estratégia esbarrou em limitações, como a necessidade de angariar apoio afro-asiático por razões comerciais ou pela questão das Malvinas.

Por fim, Jaguaribe menciona os argumentos realistas pró-Estados Unidos. Eles se baseiam na idéia do *key country*, o país-chave em determinada região, que por sua importância estratégica em termos de território, população e economia torna-se o interlocutor privilegiado de Washington e pode extrair dessa posição concessões mais favoráveis:

Nessas condições, o que mais nos convém é assumir, consistentemente, nossa posição de aliados dos Estados Unidos, porque assim procedendo, podemos compensar a perda de nosso poder de barganha pelas vantagens decorrentes de uma ampla e leal cooperação, em virtude da qual o fortalecimento do nosso país se torna um objetivo estratégico dos Estados Unidos.⁵⁸

57 Paradiso, op. cit., p. 234.

58 Jaguaribe, op. cit., p. 217.

Tal estratégia foi formulada a partir da experiência brasileira, em particular os momentos decisivos como a gestão do Barão do Rio Branco como chanceler e a participação na Segunda Guerra Mundial. A Argentina não tinha precedentes assim em sua história diplomática com os Estados Unidos – pelo contrário, os líderes do país acreditavam que o Brasil desempenhava o papel de país-chave para Washington. Exceção a esse padrão foi o alinhamento da ditadura militar de 1976-1983 com os Estados Unidos, em especial na presidência do general Galtieri (1981-1982). O regime autoritário acreditava que o auxílio que prestava na luta contra o comunismo – tanto na Argentina quanto na América Central – tornava o país aliado estratégico para Washington, o que resultaria até na benevolência americana diante da invasão das ilhas Malvinas. Na avaliação de destacado diplomata da época, para Washington a aliança era incômoda e a Argentina nada tinha de país-chave:

... com os Estados Unidos existia a contradição de que enquanto os militares argentinos se consideravam uma espécie de reserva do mundo ocidental, os Estados Unidos consideravam que os militares argentinos representavam uma forma de fascismo superada pela história. Que dizer, os militares argentinos queriam ser os mais incondicionais aliados dos Estados Unidos, em uma área na qual os Estados Unidos, nem sequer o governo Reagan, eram interessados nesta ação militar da Argentina.⁵⁹

Apesar dos precedentes, os teóricos do realismo periférico interpretaram a relação com a Grã-Bretanha na primeira metade do século XX numa perspectiva semelhante às teses americanistas realistas, e imaginaram que o modelo poderia ser replicado com os Estados Unidos. De modo que o realismo periférico se enquadra dentro de uma tradição mais ampla de teses americanistas no pensamento político argentino. Tais correntes tiveram aplicação principalmente durante os regimes autoritários, coalizões dos militares anticomunistas com a direita liberal.

O realismo periférico também se vincula a outra tradição importante do pensamento argentino: as reflexões sobre o declínio do país, entendendo que a hostilidade aos Estados Unidos e uma concepção exagerada sobre a importância da Argentina teriam sido as principais causas da decadência nacional. Tal concepção do passado é aplicada de maneira genérica aos governos de Perón, às ditaduras militares e à presidência Alfonsín, embora em muitos desses momentos a política externa tenha sido alinhada aos Estados Unidos. O realismo periférico tampouco comenta a experiência anterior com o modelo econômico neoliberal, empreendida por Martínez de Hoz durante o regime autoritário de 1976-1983, e aborda o passado como um período indistinto de prevalência da industrialização por substituição de importações.

A percepção do passado como uma sucessão de crises não era exclusiva dos realistas periféricos. Sua expressão acadêmica mais influente talvez tenha sido o livro *La Larga Agonia de la*

59 Oscar Camilión, *Memórias Políticas: de Frondizi a Menem*. (Buenos Aires: Planeta, 1999) p. 230.

Argentina Peronista, publicado em 1994 por Tulio Halperín Donghi, cuja *História da América Latina* o tornou lido, conhecido e respeitado em todo o continente.

Halperín Donghi lê a história da Argentina contemporânea como uma “crise permanente” cujo elemento principal foi o contraste entre a expansão da base política do peronismo e a impossibilidade de condições econômicas que sustentassem as demandas do movimento e provocassem o retorno aos “anos de ouro” do pós-Segunda Guerra Mundial.⁶⁰ A sociedade se tornou polarizada entre aliados e inimigos de Perón e o conflito pelos recursos econômicos escassos ficou violento. A democracia foi desprezada, apenas tolerada “na medida que em servisse como instrumento de legitimação formal das soluções favorecidas de antemão pelos donos do poder”.⁶¹

Para Halperín Donghi, a hiperinflação de 1989 marcou o fim da “longa agonia da Argentina peronista” e o término “da sociedade forjada pela revolução peronista”. A memória da tragédia, e dos anos conflituosos que a precederam, constituiria a base para a nova ordem econômica que se iniciava nos anos 90. Entretanto, o historiador não é um entusiasta dos novos tempos, observando amargurado que o país saiu do beco sem saída mas continua “na mais dura intempérie” com a população assistindo resignada à degradação das instituições.⁶²

1.6-A crítica da Escola Neoestruturalista

Nesta seção são analisados os autores que criticaram os pressupostos teóricos do realismo periférico, em particular a perspectiva revisionista da história argentina e a avaliação das possibilidades de cooperação com os Estados Unidos e o Brasil. Aqui são examinados apenas os princípios gerais que guiam essas críticas. O grupo de autores que apresentou a crítica mais sistemática ao realismo periférico foram aqueles vinculados à chamada “Escola Neoestruturalista”, fortemente influenciada pelo pensamento da CEPAL e pelas reflexões dos acadêmicos sul-americanos defensores da integração regional. Os neoestruturalistas, como Aldo Ferrer, Mario Rapoport e Raúl Bernal-Meza, também se destacavam por manter vínculos estreitos com o meio universitário brasileiro. Nos livros e seminários que organizaram em conjunto é patente a marca deixada pela reflexão sobre o exemplo do Brasil, no qual ao longo da segunda metade do século XX o debate sobre a política externa foi inseparável das discussões a respeito do desenvolvimento econômico.

Para Bernal-Meza, o que caracteriza a escola neoestruturalista é que seus integrantes procuraram, ao longo da década de 1990, “re-escrever o pensamento sobre política internacional, a

60 Halperín Donghi, *La Larga Agonia de la Argentina Peronista*. (Buenos Aires: Ariel, 1994). p. 28-30.

61 Idem, p. 49-50.

62 Idem, p. 140-143.

partir de uma interpretação do processo histórico que deu origem à atual etapa da *globalização*”⁶³. O cerne das reflexões do grupo é a crítica a uma série de pressupostos sobre o mundo contemporâneo, como o primado do livre comércio e o suposto predomínio das multinacionais. Em seus livros e artigos eles ressaltam a importância do Estado nos assuntos econômicos e como a globalização assumiu formas diversas em distintos períodos históricos.

Os neoestruturalistas avaliam de maneira negativa as visões do realismo periférico sobre o modelo agrário-exportador, de “relação especial” com a Grã-Bretanha que predominou até a Grande Depressão, os conflitos da Argentina com os Estados Unidos durante a Segunda Guerra Mundial e o peronismo e finalmente a avaliação do nacional-desenvolvimentismo que com altos e baixos marcou o período 1940-1980.

Aldo Ferrer, por exemplo, tornou-se conhecido por seu estudo clássico *A Economía Argentina* (publicado em 1966) que afirma modelado segundo a leitura estruturalista de Celso Furtado em *Formação Econômica do Brasil*. A partir desse padrão, Ferrer questiona a interpretação liberal-conservadora do período agro-exportador como uma “idade de ouro” na qual a Argentina teria feito parte do mundo desenvolvido. O economista observa que no auge desse modelo, o período 1880-1930, a elite argentina adotou medidas liberais que já estavam sendo abandonadas pela própria Grã-Bretanha e que nunca chegaram de fato a se impor nos Estados Unidos, na Alemanha e no Japão. Entre as grandes potências, a rivalidade econômica que precedeu a Primeira Guerra Mundial se manifestava na implementação do protecionismo.

Contudo, a renda oriunda da agroexportação era muito alta, cerca de 2/3 da média dos países desenvolvidos. Embora a riqueza fosse má distribuída, a elite e setores da classe média desfrutavam de prosperidade e serviços públicos consideráveis, como educação e saúde. A lembrança idealizada do período perdurou: “A fantasia de um *paraíso perdido* fundado no sistema agro-exportador e na ideologia livre-cambista seguiu subsistindo na memória coletiva e permitindo o retorno periódico da restauração liberal.”⁶⁴

Outros autores abordaram a nostalgia do liberalismo argentino pelo período agrário-exportador. Ela se manifesta inclusive na comparação do país com os “domínios brancos” do império britânico, como o Canadá e a Austrália. Para os conservadores, a Argentina dispunha de possibilidades de alcançar nível de desenvolvimento semelhante, uma vez que mantinha intensas relações econômicas com a Grã-Bretanha. Esse destino não teria sido cumprido em função do abandono dos cânones liberais que predominaram na idade de ouro.

63 Bernal-Meza, *América Latina en el Mundo: el pensamiento latinoamericano y la teoría de relaciones internacionales* (Buenos Aires: GEL, 2005), p. 164.

64 Ferrer, *El Capitalismo Argentino*. (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 1998), p. 73. Ver tb. p.49 e p.58.

Autores como Mario Rapoport, Pablo Gerchunoff e Pablo Fajgelbaum tomam como ponto de partida a mesma comparação com Canadá e Austrália, mas chegam a conclusões opostas. Para esses autores, o sucesso dos domínios britânicos se explica em função da estratégia de industrialização e de distribuição de renda adotadas por seus governos, que incluiu o protecionismo econômico. Também foi importante a participação de ambos os países nos conflitos mundiais, como fornecedores das forças armadas britânicas. Relação exitosa economicamente, mas com grande custo humano, nas centenas de milhares de mortes nas guerras do império.⁶⁵

De todos os autores analisados nesta seção, Rapoport é o que mais se aprofunda na história econômica argentina, a tal ponto que sua crítica ao realismo periférico é consequência lógica de sua interpretação divergente a respeito do passado nacional. Para ele, o modelo liberal não começou a fracassar com a ditadura militar de 1976, “e sim muito antes, quando se acreditou que o ‘destino manifesto’ argentino era o de ser um apêndice agrário das grandes potências.”⁶⁶

O historiador chama a atenção para diversos economistas e homens de Estado, como Alejandro Bunge e Federico Pinedo, que nas décadas de 1930 e 1940 questionaram simultaneamente o paradigma liberal, agrário-exportador, e sua contrapartida externa, a relação especial com a Grã-Bretanha. Defendiam em seu lugar a industrialização para o mercado interno, a integração da América do Sul e a aproximação com os Estados Unidos. Juan Llach chama essas possibilidades de “a Argentina que não foi” e identifica no comportamento das elites após a crise de 1929 um padrão que se repetiria muitas vezes no futuro: a identificação entre crescimento econômico e modelo agrário-exportador, com as dificuldades vistas como acidentes temporários, corrigíveis pelo retorno à “normalidade”, ao *status quo ante*.⁶⁷

Rapoport tratou de outro tema caro ao realismo periférico: a política externa argentina durante a Segunda Guerra Mundial e o primeiro governo peronista. Assim como Escudé, dedicou sua tese de doutorado ao assunto. Mas tirou do período lições distintas, vendo a Argentina antes como vítima de suas fragilidades estruturais do que de escolhas diplomáticas equivocadas.

Ele afirma que a neutralidade no conflito não se deveu às simpatias que os golpistas militares de 1943 tinham pelo nazi-fascismo, mas que se tratou de opção que incluiu muitos setores do socialismo e da União Cívica Radical, e que contou com apoio da Grã-Bretanha, que queria manter o acesso aos produtos agropecuários argentinos. Porém, a importância relativa da Argentina

65 Rapoport, *El Viraje del Siglo XXI: deudas y desafíos en la Argentina, América Latina y el mundo*. (Buenos Aires: Grupo Editorial Norma, 2006), p. 189-192; Gerchunoff e Fajgelbaum, *Por Que Argentina no fue Austrália? Una hipótesis sobre un cambio de rumbo*. (Buenos Aires: Siglo XXI, 2006).

66 Rapoport, *De Pellegrini a Martínez de Hoz: el modelo liberal*. (Buenos Aires: Cia Ed.de América Latina, 1984), p.7.

67 Llach, *La Argentina que no fue*. (Buenos Aires: Ediciones del ILDES, 1983), p. 37, ver também p. 10-21.

era pequena e diminuiu com a nova configuração do sistema de comércio internacional do pós-Guerra. Não teria sido muito diferente se a posição na guerra houvesse sido outra: “Aliados ou neutros? A solução dos problemas argentinos não dependeu então, como não depende agora, de opções simples ou fórmulas mágicas.”⁶⁸

O historiador também questiona um dos exemplos favoritos do realismo periférico: o de que o alinhamento do Brasil aos Estados Unidos na Segunda Guerra Mundial teria resultado em ganhos grandiosos para esse país, ao passo que a Argentina fora penalizada por suas posturas confrontacionistas durante o conflito e o primeiro peronismo. Rapoport reconhece as vantagens conquistadas pelo governo brasileiro em decorrência do apoio aos Aliados, como a instalação da indústria siderúrgica. Porém, destaca que tais benefícios diminuiriam rapidamente após a perda da importância estratégica do país, com o fim da guerra:

Numerosos documentos diplomáticos do Itamaraty mostram claramente que, no pós-guerra, não se cumpriram as promessas feitas ao Brasil por sua conduta como aliado no conflito bélico. Alguns desses documentos assinalam, por exemplo, que em 1950 a Argentina de Perón era privilegiada em comparação com o Brasil por haver obtido um empréstimo de US\$125 milhões, ao passo que aquele país havia recebido entre 1946 e 1949 apenas US\$100 milhões.⁶⁹

Outro autor neoestruturalista, Raúl Bernal-Meza, critica os realistas periféricos pelo desconhecimento de autores brasileiros como Moniz Bandeira, Amado Cervo e Clodoaldo Bueno, que concluíram pela aprovação à busca de autonomia do Brasil diante dos Estados Unidos, motivada pelas decepções com os poucos ganhos econômicos do alinhamento. Bernal-Meza afirma que até liberais brasileiros chegaram às mesmas posições:

Inclusive um autor que contribuiu para a teoria e a práxis à mudança significativa da política externa brasileira durante o governo Collor – e aprofundado durante os dois governos de Cardoso – como Celso Lafer, assinalaria em obra recente que a “bipolaridade rígida da Guerra Fria e as prioridades americanas na reconstrução da Europa (Plano Marshall) fizeram, no governo Dutra, que o *locus standi* do alinhamento do Brasil com os EUA se tornasse um alinhamento com poucas recompensas para a lógica diplomática do nacionalismo de fins”.⁷⁰

De fato, os formuladores do realismo periférico basearam sua interpretação da história brasileira na análise de dois momentos marcantes: a gestão do Barão do Rio Branco como chanceler (1902-1912) e a diplomacia de Getúlio Vargas durante a Segunda Guerra Mundial. De fato, em ambas as ocasiões o Brasil adotou políticas de alinhamento com os Estados Unidos. Contudo, tais percepções por parte da comunidade menemista se davam a partir da leitura de brasilianistas como

68 Rapoport, *Aliados o Neutrales? La Argentina Frente a la Segunda Guerra Mundial*. (Buenos Aires: EUDEBA, 1988), p. 22-23.

69 Rapoport, *El Viraje del Siglo XXI*, p. 216.

70 Bernal-Meza, *América Latina en el Mundo*, p. 332.

Stanley Hilton e Bradford Burns, e no desconhecimento de acadêmicos contemporâneos que destacaram os matizes dessa relação.⁷¹

Por exemplo, em nenhum momento mencionaram os estudos clássicos de Gerson Moura, *Autonomia na Dependência e Sucessos e Ilusões*. O primeiro examina como Vargas se aproximou da Alemanha nazista antes de extrair concessões dos Estados Unidos. O segundo analisa as frustrações do relacionamento com Washington durante o governo Dutra, talvez aquele cuja ação mais se aproximou das propostas do realismo periférico argentino.

Evidentemente, também é possível interpretar a visão do realismo periférico sobre a história diplomática brasileira como um exemplo de armadilha cognitiva, como as estudadas por Robert Jervis. Em particular as analogias históricas, nas quais com muita frequência se enxerga aquilo para o qual se está predisposto, que confirma as idéias prévias. São atalhos para a informação, mas com perigos pois "uma experiência dramática e importante com frequência atrapalha decisões posteriores, fornecendo-lhes uma analogia que será aplicada de maneira demasiado rápida, fácil e abrangente (...) Líderes políticos com frequência falham em descartar do acontecimento histórico as facetas que dependem dos contextos efêmeros."⁷²

Os críticos neoestruturalistas do realismo periférico também discordam do espaço dedicado ao Brasil, embora a divergência não seja tão forte nesse campo. Ambas as correntes reconhecem a importância da integração regional e do fortalecimento do Mercosul, contudo o governo Menem a favoreceu sobretudo nos moldes do regionalismo aberto e como maneira de consolidar a liberalização da economia.

Os neoestruturalistas retomam a tradição de pensamento da CEPAL e dos realistas dos anos 50/60, na qual Hélio Jaguaribe é a referência mais importante, defensores da integração Argentina-Brasil como fator multiplicador das possibilidades de desenvolvimento e negociação internacional frente às grandes potências. O próprio Jaguaribe retoma o tema em coletânea de artigos escritos em parceria com Aldo Ferrer, na qual ambos pleiteiam a necessidade de coordenar o planejamento industrial entre ambos os países, pois desde a década de 70 as medidas liberais implementadas por sucessivos governos argentinos provocaram divergências nos modelos de desenvolvimento e fizeram com o que o comércio entre as duas nações reproduzisse o padrão centro-periferia, com a Argentina exportando produtos agrários e minerais e importando as manufaturas industriais brasileiras: "Isso diminui a fronteira da integração e impede sustentá-la no único modelo que

71 Observações a partir das entrevistas ao autor. Os formuladores do realismo periférico reconheciam que o Brasil dos anos 90 tinha posições distintas, e se queixavam disso, afirmando que os diplomatas brasileiros renegavam, ou queriam esquecer, a história da política externa brasileira.

72 Robert Jervis, *Perception and Misperception in International Politics*. (Princeton: Princeton University Press. 1976), p. 220 e p. 228.

compatibiliza a integração com o crescimento das partes no longo prazo: *a especialização intraindustrial*".⁷³

Posições muito semelhantes estão presentes nos conceitos de "aliança estratégica" com o Brasil de Mario Rapoport⁷⁴ e de "sociedade estratégica" de Roberto Russell e Juan Gabriel Tokatlian. Embora esses dois autores não sejam neo-estruturalistas, suas idéias têm pontos em comum com essa escola. Também criticam os pressupostos ideológicos do realismo periférico, afirmando que expressavam "visão nostálgica, estática e simplificadora do passado. A do presente constituía uma visão enganosa e reducionista"⁷⁵. No que toca ao Brasil, frisam a importância de consolidar uma "cultura da amizade" entre os dois países, de moldes kantianos e inspirada no exemplo da União Européia, privilegiando democracia, direitos humanos e participação da sociedade civil:

O sentido estratégico profundo do vínculo com o Brasil se resume em quatro aspectos fundamentais: a formação de uma zona de paz, a consolidação de nossas democracias, a constituição de um espaço comum que podemos em larga medida controlar, a construção de "massa crítica" para fortalecer nossa capacidade de negociação frente ao mundo. (...) Além disso, uma sociedade estratégica pressupõe um entrelaçamento amplo e profundo dos Estados e sociedades civis dos países que as integram.⁷⁶

A escola neoestruturalista ganhou força na Argentina após a crise de 2001, influenciando as reflexões sobre "relançamento do Mercosul" e valorização da integração da América do Sul que pautaram a busca de um novo paradigma diplomático no governo Kirchner.

1.7-Conclusão

Nas décadas de 1980 e 1990, um grupo de intelectuais e políticos argentinos formulou um paradigma diplomático que se tornou conhecido como realismo periférico e defendia a ruptura com as tradições de relações exteriores do país. Em revisão liberal-conservadora da história recente da Argentina, responsabilizavam os governos peronistas e militares pelo que classificaram como escolhas confrontacionistas e isolacionistas, que haviam provocado a decadência econômica nacional e o afastamento do país com relação aos Estados Unidos e ao Brasil.

A profunda crise econômica pela qual passava a Argentina na segunda metade dos anos 80 e as transformações internacionais em curso deram a essa comunidade a oportunidade para ascender

73 Ferrer, "La Globalización, Argentina y Brasil". In: A Ferrer e H. Jaguaribe. *Argentina y Brasil em la Globalización: Mercosur o Alca?* (Buenos Aires: Fondo de Cultura Economica, 2001), p. 55.

74 Rapoport, *El Viraje del Siglo XXI*, sobretudo capítulo 7.

75 Roberto Russell e Juan Gabriel Tokatlian, *El Lugar de Brasil en la Política Exterior Argentina*, (Buenos Aires, Fondo de Cultura Economica, 2003), p. 52.

76 Idem, p.82-83.

ao poder e implantar sua agenda de política exterior. Encontraram um líder político no presidente Carlos Menem, que logrou realizar a transição do peronismo tradicional para a plataforma de reformas neoliberais dos anos 90, costurando alianças num amplo espectro social.

Contudo, o realismo periférico esteve longe de ser unanimidade e despertou severas críticas por parte de diversos acadêmicos, que questionaram sua revisão da história argentina e propuseram cursos de ação alternativos. O quadro abaixo busca sintetizar os pressupostos da comunidade do realismo periférico e as refutações de seus críticos:

QUADRO 1: O REALISMO PERIFÉRICO E SEUS CRÍTICOS

<i>Tema</i>	<i>Realismo Periférico</i>	<i>Neo-estruturalistas</i>
Modelo agro-exportador de 1880-1930	Estratégia exitosa que colocou a Argentina entre os países desenvolvidos	Inserção subordinada na ordem internacional, embora tenha beneficiado a elite e classe média, dando a sensação de “paraíso perdido”
Relação especial com a Grã-Bretanha	Chave para a inserção internacional bem-sucedida durante o ciclo agro-exportador	Resultou na adoção de medidas liberais já ultrapassadas no momento e dificultou industrialização
Argentina e a Segunda Guerra Mundial	Erro ao manter neutralidade e confrontar-se com Estados Unidos. Deveria ter seguido Brasil e juntado-se aos Aliados	Problemas vieram da vulnerabilidade externa, ganhos do Brasil foram restritos e logo o país mudou de curso
Modelo de industrialização por substituição de importações, 1940-1980	Política externa confrontacionista com Estados Unidos e Brasil, decadência econômica	Paradigma globalista, diversificação de vínculos comerciais. Não-alinhamento com Estados Unidos e integração limitada com Brasil.
Integração com Brasil	Sim, nos marcos do regionalismo aberto, primeiro passo para outros acordos de livre comércio	Sim, como construção de um vínculo estratégico e para a retomada do modelo desenvolvimentista

Os pressupostos do realismo periférico foram pensados para o caso específico da Argentina, mas alguns de seus elementos podem ser identificados em diversas outras estratégias de alinhamento a uma potência dominante, tais como: 1) a negação de uma identidade internacional vinculada ao “Sul” ou ao “Terceiro Mundo”; 2) A “síndrome do exílio”, marcada por forte nostalgia do período áureo do modelo econômico agrário-exportador; 3) Visão política que identifica a busca por autonomia como algo que impõe custos ao país.

Os próximos capítulos tratarão da implementação do realismo periférico, particularmente

das relações com os Estados Unidos, com o Brasil e as dificuldades da política externa diante da crise econômica de 2001. Da teoria à prática houve diversas alterações, motivadas pelas dificuldades da conjuntura internacional e pelas disputas políticas internas na Argentina e nos demais países.

CAPÍTULO 2:

AS RELAÇÕES COM OS ESTADOS UNIDOS

2.1-Introdução

O teórico das relações internacionais Stephen Walt afirma que os Estados buscam alianças para se defender de uma ameaça militar comum. Evidentemente, não era a situação da Argentina do realismo periférico. O país não tinha inimigos contra os quais precisasse se proteger. Mas esse autor sugere que Estados fracos podem buscar a adesão ideológica à nação dominante como meio de se fortalecerem no sistema internacional.⁷⁷ No caso do menemismo, os vínculos com Washington tiveram importância fundamental nas disputas domésticas, dando apoio à implementação da agenda política da coalizão governista. Funcionaram como um mecanismo de “lock in” das reformas neoliberais.

O realismo periférico tem afinidade eletiva com o neoliberalismo. A formulação do novo paradigma diplomático é inseparável da crítica ao modelo de substituição de importações e da adesão à nova ordem econômica na qual a América do Sul se inseriu após a crise da dívida externa. O governo Menem priorizou o uso da diplomacia como ferramenta para consolidar as medidas pró-mercado, ressaltando a importância de reconquistar a credibilidade nos mercados financeiros globais para renegociar a dívida externa e gerar melhores possibilidades de investimento e de comércio. As duas primeiras seções deste capítulo tratam do processo, analisando os atos das autoridades argentinas e as conseqüências de suas decisões.

A questão da credibilidade aplica-se não somente às reformas econômicas, mas também ao campo da segurança internacional, tema da seção seguinte. A política externa argentina nesse aspecto foi baseada na eliminação de zonas de atrito com os Estados Unidos, mas igualmente na necessidade de encontrar um novo papel para as Forças Armadas, depois dos anos turbulentos dos regimes autoritários. Tais objetivos explicam as decisões da Argentina, como a participação em dezenas de missões de paz da ONU, em operações multinacionais como a Guerra do Golfo, a intervenção no Haiti, e ainda a assinatura dos tratados de desarmamento em tecnologias avançadas como a nuclear.

No entanto, foram precisamente as tensões nas relações entre civis e militares que impossibilitaram a Argentina cooperar integralmente com os Estados Unidos no combate às chamadas “novas ameaças”, sobretudo ao narcotráfico. O terrorismo também ilustrou as contradições do governo Menem. Nos anos 90, dois atentados atribuídos ao Hezbolá em Buenos

77 Stephen Walt, *The Origins of Alliances* (Ithaca: Cornell University Press, 1987), p. 39

Aires deixaram centenas de mortos. Contudo, apesar da importância do tema na agenda de segurança de Washington, mesmo antes dos ataques do 11 de Setembro, as autoridades menemistas não foram capazes de enfrentar a situação, envolvidas em escândalos de corrupção que paralisaram as investigações. A seção examina ainda os motivos que inspiraram a tentativa do governo argentino em ingressar na Organização do Tratado do Atlântico Norte e a resposta que essa iniciativa obteve por parte dos Estados Unidos.

A última seção trata de como a busca da “relação especial” com Washington se refletiu nas mudanças de posições da Argentina em fóruns internacionais, em particular no Movimento dos Países Não-Alinhados e na ONU. Novamente, a estratégia de transformação era orientada pelo desejo de abandonar a imagem de país confrontacionista e apresentar comportamentos que confirmassem a adesão da Argentina às normas e valores defendidos pelos países centrais.

A conclusão procura resumir as principais ações adotadas pela política externa menemista para estabelecer o alinhamento com Washington e contrasta os resultados alcançados com os pressupostos teóricos do realismo periférico.

2.2- A implementação das reformas neoliberais

Dada a importância do modelo econômico neoliberal para o realismo periférico, é importante analisar como essas reformas foram colocadas em prática e suas consequências para a inserção internacional do país: “Se Alfonsín se tornou a imagem da nova democracia argentina, Menem representava a nova economia da Argentina, aberta ao mundo e aliada politicamente aos Estados Unidos”.⁷⁸ Em linhas gerais, as medidas acompanharam as recomendações do Consenso de Washington, estabelecendo a abertura econômica e financeira, promovendo privatizações e priorizando o corte de gastos públicos e o controle da inflação. O receituário não diferiu em essência das medidas adotadas por países da América Latina, África e Europa Oriental nas décadas de 1980 e 1990.

Contudo, a Argentina apresentou peculiaridades que tiveram impacto crucial nos anos posteriores. Primeiro, a inflação foi controlada a partir de uma âncora cambial muito rígida. O regime da conversibilidade equiparou o peso ao dólar e eliminou a capacidade do governo utilizar a política monetária como instrumento para estimular as exportações e o crescimento. Para manter a paridade cambial era necessário constante afluxo de investimento externo. O problema foi contornável enquanto a conjuntura econômica internacional era favorável e houve grande entrada de capital estrangeiro por conta das privatizações. Entretanto, a partir de meados da década de 90 os

78 Deborah Norden e Roberto Russell, *United States and Argentina: changing relations in a changing world* (Nova York: Routledge, 2002), p. 61.

mercados financeiros começaram a se retrair, em função de diversas crises internacionais. Além disso, a Argentina se viu com a moeda sobrevalorizada diante dos principais parceiros comerciais na América do Sul e na Europa, com efeitos devastadores sobre a economia.

A combinação do dólar barato com a abertura do comércio também multiplicou as importações. A tarifa média passou de 28.9% em 1989 para 9.5% em 1991⁷⁹ As novas possibilidades de consumo abertas para a população fizeram muito pela popularidade do governo, mas contribuíram igualmente para a crise na indústria doméstica:

TABELA 1: BALANÇA COMERCIAL ARGENTINA, 1989-1999

<i>Ano</i>	<i>Exportações (em bilhões de dólares)</i>	<i>Importações (em bilhões de dólares)</i>	<i>Saldo (em bilhões de dólares)</i>
1989	9, 579	4,203	5,376
1990	12,352	4,076	8,275
1991	11,977	8,275	3,702
1992	12,234	14,871	-2,636
1993	13,117	16,783	-3,665
1994	15,839	21,590	-5,751
1995	20,963	20,121	0, 841
1996	23,810	23,761	0,048
1997	26,430	30,450	-4,019
1998	26,433	31,377	-4,943
1999	23,308	25,508	-2,199

Fonte: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de la República Argentina (Indec)

As estatísticas mostram crescimento quase constante das exportações – a estagnação e queda ocorreram somente no fim da década, pelos efeitos da crise asiática (que provocou diminuição na demanda e preços de diversas *commodities*) e da sobrevalorização do peso. Porém as importações cresceram muito mais rapidamente, tornando a balança comercial um problema constante para a Argentina ao longo de todo o governo Menem.

Outra particularidade das reformas argentinas foi repassar para os governos provinciais a responsabilidade por serviços públicos essenciais na área de educação e saúde, anteriormente atribuídos às autoridades federais. A medida criou uma situação potencialmente explosiva, pois

79 Eduardo Ablin e Roberto Bouzas, “Argentina’s Foreign Trade Strategy: the curse of asymmetric integration in the world economy”. In: V.K. Aggarwal et alli (orgs) *The Strategic Dynamics of Latin American Trade*. (Palo Alto: Stanford University Press, 2004), p.162.

exigia grande coordenação entre o presidente e os governadores para manter o equilíbrio fiscal. A máquina clientelista do partido peronista garantiu tranqüilidade a Menem, mas quando Fernando de La Rúa e sua aliança minoritária (UCR/Frepaso) assumiram o governo em 1999, a falta de cooperação das províncias provocou grandes problemas econômicos.

As reformas de Menem não seguiram uma linha reta, nem foram implementadas de modo fácil e rápido. Nos primeiros anos de sua presidência, entre 1989 e 1991, foram tentados diversos cursos de ação. Seus métodos com freqüência envolviam oferecer benefícios e mecanismos de proteção para grupos que o apoiassem politicamente.

Medidas semelhantes foram implementadas por outros políticos na América Latina, como o mexicano Carlos Salinas, o peruano Alberto Fujimori e os brasileiros Fernando Collor e Fernando Henrique Cardoso. Menem aproxima-se mais de Salinas, na medida em que também liderava um partido bastante enraizado na sociedade, em particular no movimento sindical, e suas reformas econômicas rompiam com tradições de décadas de seu grupo político.

A opinião pública na Argentina passara por um momento de redefinições profundas após a ditadura de 1976-1983, quando a violência implementada pelos militares fez com que parcela considerável da sociedade experimentasse um “divórcio com relação ao Estado”, vendo nas autoridades mais uma ameaça do que uma fonte de direitos. Esses sentimentos aprofundaram-se na década de 80 devido à deterioração dos serviços públicos, à instabilidade militar (as revoltas dos *carapintadas*) e à crise econômica. Assim, cresceu entre a população um tipo de posicionamento “cujo traço distintivo é o mal-estar frente ao Estado e a predisposição a ensaiar ou tolerar o ensaio de uma transformação... não era uma guinada popular para a ideologia liberal, mas um processo de incorporação progressiva de alguns valores anti-estatais.”⁸⁰

Menem aproveitou com habilidade as oportunidades abertas pelas mudanças na opinião pública. Seus primeiros ministros da Economia, Miguel Roig e Néstor Rapanelli, foram diretores do conglomerado empresarial Bunge & Born, considerado o arquinimigo do peronismo. Com atuação nos ramos de alimentos, bebidas, químicos e têxteis, a firma tem vínculos transnacionais em 55 países. Nos anos 70, tornaram-se célebres os seqüestros praticados contra donos e executivos da companhia pelos Montoneros, da extrema-esquerda peronista.

A guinada de Menem rumo à aliança com a Bunge & Born desorientou muitos de seus partidários. Um sindicalista que apoiava o governo explicou a opção por buscar acordos com o antigo inimigo devido ao estado desesperador da economia, vitimada pela hiperinflação e pela crise da dívida. Seu argumento lembra o lema clássico de Margareth Thatcher, “não há alternativa”:

Desde 1955 tínhamos uma grande briga com a Bunge & Born e tudo o que ela representava. O governo

80 Marcos Novaro e Vicente Palermo, *Poder y Política en el Gobierno de Menem* (Buenos Aires: Norma, 1996), p. 106

peronista foi derrubado em 1955 pela conjuntura que tinha o epicentro principalmente em empresas dessa natureza... Um dia Menem reúne todos os técnicos, ideólogos e executores das ciências econômicas que sempre tiveram afinidade ou participaram ativamente do justicialismo.... Escutou-os e não havia nenhuma solução. Então foi com seus técnicos e fez o acordo com a Bunge & Born.⁸¹

As primeiras leis regulamentando as privatizações e a abertura comercial receberam nomes como “Emergência Econômica e Reforma do Estado” e “Emergência Administrativa”. Apesar da oportunidade política favorável, a passagem dos executivos da Bunge & Born pelo ministério foi marcada por erros e hesitações, que terminaram por convencer os menemistas de que os “capitães da indústria” não tinham visão e capacidade para liderar a transformação da Argentina.⁸² Após um breve interregno, igualmente fracassado, do economista Antonio González, o chanceler Domingo Cavallo assumiu o ministério da Economia e colocou em prática o plano da conversibilidade, que finalmente conseguiu controlar a inflação.

A partir de então Menem aproveitou a estabilidade para negociar acordos com os principais atores políticos da Argentina, em particular grandes empresas e sindicatos. Um de seus maiores sucessos foi vencer a resistência da chamada *pátria contratista*, os conglomerados empresariais que fizeram fortuna a partir de contratos com o Estado e vínculos estreitos com a elite política:

A maioria desses *pátria contratistas* alcançou seu enorme tamanho durante o período militar, à medida que absorveram empresas menores, diversificaram suas operações e ganharam muito com a especulação financeira. Os *Pátria contratistas* sempre ficaram enfurecidos com todos os planos de privatização. Representantes dessas firmas com frequência visitavam funcionários do programa de privatização durante o governo militar para exigir – geralmente com sucesso – a interrupção de privatizações específicas.⁸³

A estratégia de Menem foi oferecer vantagens para que empresas da *pátria contratista* participassem das privatizações. Grupos como Techint e Pérez Companc foram os primeiros a aceitar o jogo e logo outros os seguiram. Ao fim do governo, cerca de metade do capital investido nas privatizações veio de firmas argentinas.⁸⁴

Grosso modo, Menem utilizou o mesmo método para dividir a oposição sindical, conferindo benefícios em forma de cargos, verbas oficiais ou o controle de fundos de pensão para atrair aliados. A estratégia foi bem-sucedida inclusive no sindicalismo do setor público, no qual líderes aceitaram apoiar as reformas em troca das benesses oficiais. Em resumo:

Como o exemplo argentino revela, a situação dificilmente é de mudança abrupta e unidimensional de A para B. Em vez disso, ela é cheia de encruzilhadas, reformas parciais e privilégios econômicos distribuídos politicamente, sejam eles recompensas a firmas dominantes em setores econômicos, a negociação de regimes tarifários especiais, desregulamentação incompleta do sistema de saúde ou da lei trabalhista e/ou participação

81 Citado em Ricardo Sidicaro, *Los Tres Peronismos* (Buenos Aires: Siglo XXI, 2002), p. 166-7.

82 Idem, p. 171-2.

83 Javier Corrales, “Coalitions and Corporate Choices in Argentina, 1976-1994: the recent private sector support of privatization”. *Studies in Comparative International Development* (V.32 N.4 1998), p.29.

84 Idem, p. 39-40.

nos fundos de pensão ou outros mercados recém-criados.⁸⁵

Em contraste com o caso da Espanha, no qual houve compensações em termos de política social, auxílio-desemprego e subsídios a setores industriais prejudicados, na Argentina privilegiou-se outro tipo de enfoque. As compensações “não foram para os fracos, mas para os fortes, não para os desempregados ou para os perdedores individuais no mercado, mas para os atores coletivos que já eram poderosos, entrincheirados no velho sistema Estado-cêntrico.”⁸⁶

Menem utilizou estratégia semelhante com o partido peronista, manejando benefícios para atrair governadores, parlamentares e líderes sindicais e acenando com o fantasma das divisões internas diante da hiperinflação e da crise econômica, que poderia levar todo o PJ ao desastre. O presidente forjou um “consenso da fuga adiante”, cujo traço essencial era que “os custos de prosseguir com as reformas são percebidos como ostensivamente inferiores aos de retroceder, dado que recuar supõe cair no retorno da hiperinflação”⁸⁷.

Ao fim, Menem conseguiu o que a ditadura militar não alcançou: desmontar o modelo de substituição de importações e substituí-lo por uma aliança entre empresas transnacionais e os grandes grupos econômicos argentinos, com apoio de expressivas parcelas do sindicalismo. As conseqüências do modelo ficam claras ao se examinar os indicadores do período:

TABELA 2: INDICADORES ECONÔMICOS DA ARGENTINA, 1989-1999

<i>Ano</i>	<i>Inflação</i>	<i>Varição PIB</i>	<i>Desemprego (somente áreas urbanas)</i>
1989	3079,5	-7,2%	7,1%
1990	2314,0	-2,5%	6,3%
1991	171,7	9,1%	6%
1992	24,9	7,9%	7%
1993	10,6	8,2%	9,3%
1994	4,2	5,8%	12,2%
1995	3,4	-2,8%	16,6%
1996	0,2	5,5%	17,3%
1997	0,5	8,1%	13,7%
1998	0,9	3,9%	12,4%
1999	-1,2	-3,4%	13,8%

85 Sebastián Etchemendy, “Constructing Reform Coalitions: the politics of compensations in Argentina’s economic liberalization”. *Latin American Politics and Society* (V. 43 N.3, 2001), p 28.

86 Idem, p. 29.

87 Novaro e Palermo, op. cit., p. 236

Fonte: Indec e Centro de Economía Internacional – Ministério das Relações Exteriores, Comércio Internacional e Culto da Argentina

O governo Menem foi bem-sucedido em controlar a hiperinflação e retomar o crescimento econômico, logrando níveis expressivos de aumento do PIB. Contudo, esse processo não era sustentável sem fluxos constantes de investimentos externos, como mostram os efeitos recessivos imediatos das crises financeiras internacionais (México, 1994; Ásia, 1997-1998). O impacto da abertura comercial e das mudanças tecnológicas se fez sentir na duplicação da taxa de desemprego.

O modelo também piorou a concentração de renda, aproximando a Argentina de campeões da desigualdade, como o Brasil. A deterioração dos sistemas de proteção pública aumentou a marginalidade social e acabou por originar o surgimento de movimentos de reação popular, como o dos desempregados, que se tornaram atores políticos importantes.

2.3- Finanças, comércio e investimentos

O realismo periférico buscou sua justificação em termos econômicos. Alinhar-se a Washington traria prosperidade à Argentina, de certo modo replicando a “relação especial” que o país desfrutara com a Grã-Bretanha durante a primeira metade do século XX. Contudo, apesar dos esforços do governo Menem, os resultados ficaram aquém do esperado. A dívida externa foi renegociada, os investimentos americanos aumentaram bastante e houve ganhos no comércio, mas o mercado dos Estados Unidos nunca se tornou o destino preferencial das exportações argentinas, que se direcionaram sobretudo para o Brasil.

A dívida externa havia sido o principal problema das relações econômicas internacionais da Argentina durante os anos 80. À exemplo de outros países em desenvolvimento, sofrera com o efeito cascata decorrente da alta dos juros americanos. Os menemistas atacaram Alfossín pela “politização” da dívida. Na visão do grupo, o ex-presidente errara ao se juntar ao Grupo de Cartagena e tentar uma negociação conjunta. O melhor para eles teria sido aceitar as novas regras do jogo e então, valendo-se da boa vontade americana, buscar um acordo com os credores.

Esse programa foi colocado em prática desde o início do governo Menem. O presidente argentino utilizou a implementação de seu programa de reformas neoliberais como prova de que queria transformar a economia do país e pediu ajuda ao governo americano para resolver as pendências com o FMI. O argumento é que um acordo com a organização fortaleceria o impulso para a abertura da economia. O ponto decisivo veio em 1992 e é ilustrado por um editorial do jornal argentino Clarín:

Esse respaldo veio três dias depois que, em um café da manhã, Menem dissera a Nicholas Brady [secretário do

Tesouro americano]: “Diga-me, depois de todos os esforços que fizemos para ajustar nossa economia lhe parece que posso voltar à Argentina de mãos vazias?” Brady sentiu a pressão, recordando que a administração Bush havia tomado a decisão política de apoiar o programa econômico argentino e enviou o sinal respectivo ao FMI (...) A decisão política tomada por Bush foi mais forte do que as objeções que os técnicos do fundo e a banca dos credores fazem a Cavallo pelo não-cumprimento de algumas metas previstas – principalmente no terreno fiscal–para que a Argentina ingresse “limpinha, limpinha” no plano Brady.⁸⁸

A estratégia de Menem foi bem-sucedida e a Argentina conseguiu renegociar sua dívida nos moldes do que havia ocorrido com o México e com o Brasil: a diminuição e a “securitização” dos débitos, convertidos em títulos lançados ao mercado financeiro. Ao longo da década os papéis argentinos ganharam grande destaque nesse meio e para a comunidade das finanças internacionais o país se tornou um modelo no mundo em desenvolvimento. Ironicamente, isso fez com o FMI adotasse atitudes complacentes diante de vários problemas econômicos, com conseqüências graves para a crise de 2001.

A aproximação com os Estados Unidos de fato serviu para conquistar a confiança dos investidores, com repercussões positivas nos círculos financeiros internacionais. Espanha, Itália, França e Chile investiram bastante na Argentina, que tornou-se um dos maiores sucessos entre os mercados emergentes, concentrando 40% dos títulos desses países: “Para firmas com pretensões de alcance global, era essencial ter negócios significativos na América Latina, preferencialmente com experiência ‘de campo’, especialmente nos três grandes mercados – México, Brasil e Argentina.”⁸⁹ Os principais bancos de investimento organizavam excursões ao país, apresentando a sofisticação cultural de Buenos Aires como prova da segurança para o ambiente empresarial e financeiro.

O governo argentino assinou diversos acordos econômicos com Washington, visando à eliminação de entraves burocráticos ao comércio e ao aumento da proteção aos investimentos americanos – por exemplo, oferecendo garantia de que não seriam nacionalizados. O comércio bilateral aumentou 200% durante a primeira presidência de Menem (1989-1995). Contudo, o mercado americano nunca representou mais de 10% das exportações argentinas, com o Brasil sendo destino do triplo desse montante.

Os produtos da Argentina enfrentavam diversas barreiras para entrar nos Estados Unidos. A carne tinha sua importação proibida desde 1926, por pretextos sanitários, mas muito mais pela ação do lobby agropecuário americano. Outras medidas protecionistas, como os subsídios ao trigo, prejudicavam os fazendeiros argentinos. A lã, couro e aço também se deparavam com sobretaxas. Tais produtos, junto aos minérios e ao petróleo, concentram cerca de 2/3 das exportações. Por isso, apesar do entusiasmo nos discursos dos líderes políticos, os negociadores comerciais da Argentina

88 Citado em Francisco Corigliano, “La Dimensión Multilateral de las Relaciones entre Argentina y Estados Unidos Durante la Década de 1990: el ingreso al paradigma de ‘relaciones especiales’”. In: C. Escudé (org.) *História General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina – Tomo XV – Las ‘Relaciones Carnales’, los vínculos políticos com las grandes potencias, 1989-2000* (Buenos Aires: GEL, 2003), p. 283.

89 Paul Blustein, *And the Money Kept Rolling In (And Out) – Wall Street, the IMF and the bankrupting of Argentina* (Nova York: Public Affairs, 2005), p.30.

não mantinham grandes expectativas nos acordos com Washington e acreditavam que as possibilidades eram melhores na Rodada Uruguai do GATT (e posteriormente, na OMC).⁹⁰

Em outras palavras, a Argentina não era o México, cuja maioria das exportações já iam para os Estados Unidos *antes* da assinatura do Nafta. Para a elite mexicana, o alinhamento com Washington se vincula a uma situação já existente de dependência econômica com relação ao vizinho do Norte. O acordo de livre comércio procurava criar facilidades para consolidar o México em plataforma de exportações ao mercado americano. Tal estratégia era impossível na Argentina, cujo comércio exterior era composto majoritariamente por mercadorias que competiam com a produção doméstica americana.

As limitações foram claras no caso da carne. A criação agropecuária é elemento essencial da economia argentina. A relação especial com a Grã-Bretanha fora construída em grande parte a partir da exportação de carne para o império britânico. Menem esforçou-se para revogar a proibição americana à importação de carne argentina, o que finalmente obteve em 1996, com cota de 20 mil toneladas ao ano. Contudo, a vitória foi pouco mais do que retórica: os subsídios aos criadores de gado concedidos pelo governo americano colocavam seus rivais da América do Sul em posição desvantajosa para disputar o mercado.⁹¹

Além das negociações comerciais propriamente ditas, é preciso observar outros fatores da economia argentina. Historicamente, a política cambial foi o elemento decisivo para os desequilíbrios do comércio exterior do país.⁹² Nos anos 90, a combinação do 1:1 da conversibilidade com a diminuição das tarifas teve um impacto devastador. O desequilíbrio era motivado por razão simples: os Estados Unidos tinham muito mais a vender, e produtos de maior valor agregado, do que a Argentina podia lhes oferecer. Relatório da chancelaria argentina reconhece claramente o problema:

Deve-se mencionar, apesar disso, que o saldo da balança comercial [com Washington] tem sido tradicionalmente desfavorável para a Argentina, especialmente durante os anos de crescimento econômico, devido ao fato de que os Estados Unidos são um fornecedor habitual de bens de capital. O déficit acumulado no período de 1991-1998 foi ao redor de US\$19 bilhões.⁹³

Os dados do comércio bilateral mostram o déficit crescente:

90 Entrevista com Elvio Baldinelli.

91 “La Dimensión Bilateral de las Relaciones entre Argentina y Estados Unidos Durante la Década de 1990: el ingreso al paradigma de ‘relaciones especiales’”. In: C. Escudé (org.) *História General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina – Tomo XV*, p. 112.

92 Entrevista com Elvio Baldinelli.

93 *Síntesis Informativa Período 1989-1999*, p. 35. Ministério das Relações Exteriores, Comércio Internacional e Culto da Argentina.

TABELA 3: COMÉRCIO ENTRE ARGENTINA E ESTADOS UNIDOS, 1991-1999

<i>Ano</i>	<i>Exportações aos Estados Unidos (em bilhões de dólares)</i>	<i>Importações dos Estados Unidos (em bilhões de dólares)</i>	<i>Saldo (em bilhões de dólares)</i>
1991	1, 21	1, 84	-0,63
1992	1, 32	2, 46	-1,14
1993	1, 26	3, 07	-1,81
1994	1, 73	4, 37	-2,64
1995	1,80	4, 20	-2,40
1996	1,97	4, 74	-2,77
1997	2,20	6, 09	-3,89
1998	2,21	6, 22	-4,01
1999	2, 65	4, 99	-2,34

Fonte: Rapoport⁹⁴

A escassez de divisas que o déficit provocava se tornou um problema sério no fim dos anos 90, quando não pôde mais ser contrabalaceada pelo fluxo de investimentos que visava às privatizações. O desequilíbrio na balança comercial também provocou tensões no Mercosul, onde o governo Menem tentava compensar os prejuízos da relação com Washington.

Ainda assim, a política externa continuou a buscar maior integração comercial com os Estados Unidos, sobretudo pela via de um acordo continental. Quando o presidente George Bush (Senior) lançou em 1991 sua proposta de livre comércio regional, a “Iniciativa para as Américas”, a resposta do chanceler Di Tella foi nos moldes dos cânones do realismo periférico: “Temos que marchar, sim ou sim, ao continentalismo do Alasca à Terra do Fogo”.⁹⁵

Entretanto, os diplomatas argentinos tinham consciência de que as enormes assimetrias de poder existentes entre seu país e os Estados Unidos tornavam impossíveis as negociações bilaterais. A estratégia adotada foi utilizar a integração regional, via Mercosul, para obter melhores condições. Assim, foi assinado em Washington o “Acordo 4+1” pelo qual os sócios do bloco se comprometiam a tratar da liberalização comercial continental adotando posições unificadas. Em termos práticos isso significava uma postura mais cética em relação ao continentalismo, pois as estratégias do Mercosul se subordinavam às necessidades de proteção do parque industrial brasileiro.

No contexto do início dos anos 90, o Acordo 4+1 também representou a vitória do Itamaraty

94 Mario Rapoport, *El Viraje del Siglo XXI: deudas y desafíos en la Argentina, América Latina y el mundo*. (Buenos Aires: Norma, 2006), p.334-335.

95 Citado em María Alejandra Saccone, “Aspectos político-diplomáticos de una nueva prioridad en la política exterior argentina: el Mercosur”. In: A. Busso e A Bologna. (orgs.) *La Política Exterior del Gobierno Menem* (Rosário: Ed. CERIR, 1994), p. 115.

diante da ideologia liberalizante que predominava no governo Collor. O embaixador Paulo Nogueira Batista afirmou que o presidente agiu bem ao “não aceitar discutir com Bush a formação da área de livre comércio das Américas, ‘de contornos mal definidos’, mas com suficiente imantação, pelo simples anúncio, ‘para atrair individualmente vários países latino-americanos e perturbar processos de integração sub-regional.’⁹⁶.

Porém, as propostas americanas conseguiram exatamente isso. A entrada em vigor do Nafta, em 1994, atraiu países da América do Sul que se empenhavam em processos de liberalização comercial e queriam acesso facilitado ao mercado americano, ao mesmo tempo em que temiam a concorrência do México como plataforma de exportações baratas. Argentina e Chile se interessaram por um acordo nos moldes do Nafta, ou pela inserção nesse bloco, e tinham expectativas de que isso ocorreria no curto prazo.

As razões pelas quais tal fato não aconteceu estão relacionadas principalmente à política doméstica dos Estados Unidos. Tradicionalmente, o país havia sido refratário aos acordos bilaterais ou regionais de livre comércio. Na grande onda de liberalização iniciada após a Segunda Guerra Mundial, os americanos preferiram apostar no multilateralismo do GATT. A postura era outra quanto às soluções regionais: “Julgavam-nos discriminatórios e tendentes a debilitar o esforço para atingir um sistema multilateral mais livre. Foi apenas por motivos políticos – a necessidade de conter o expansionismo soviético durante a Guerra Fria – que os americanos aceitaram o Tratado de Roma, que criou em 1957 o Mercado Comum Europeu.”⁹⁷

A situação só mudou em meados dos anos 80, quando Washington, pressionada pelo déficit comercial crescente com a Ásia e a Europa, buscou reforçar sua posição em outros mercados. Em 1985 assinou um acordo de livre comércio com Israel. Em 1988, foi a vez do Canadá, numa negociação que logo foi expandida para incorporar o México. Também pesaram as dificuldades enfrentadas no sistema multilateral, com os impasses na Rodada Uruguaí do GATT (1986-1994). Problemas que cresciam à medida em que a instituição incorporava temas como agricultura, propriedade intelectual e serviços: “A constatação da dificuldade de avançar em negociações complexas, em 15 grupos negociadores, com mais de cem países heterogêneos, convenceu Washington de que, em muitas áreas, os progressos seriam mais rápidos com menor número de participantes, que, por sua vez, tivessem especial afinidade e comunidade de interesses.”⁹⁸

A Cúpula de Miami em 1994, na qual foi lançada a proposta da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), marcou o auge da adesão americana aos acordos regionais. Tal situação mudou rapidamente. A crise mexicana estourou logo após a entrada em vigor do Nafta e despertou receios

96 Citado em Luiz Alberto Moniz Bandeira, *Brasil, Argentina e Estados Unidos: da tríplice aliança ao Mercosul*. (Rio de Janeiro: Ed. Revan, 2003), p. 485.

97 Rubens Ricupero, *A ALCA* (São Paulo: Publifolha, 2002), p. 17

98 Idem, p. 17.

em vários setores sociais da opinião pública americana, que julgavam perigosa uma integração mais profunda com as instáveis economias da América Latina. No Partido Democrata, grupos ligados a sindicatos e movimentos ambientalistas também passaram a se opor a acordos regionais abrangentes.⁹⁹ Além disso, os republicanos ganharam o controle do Congresso e passaram a hostilizar diversas políticas do presidente Clinton, negando-lhe em 1997 e 1998 o *fast track*, instrumento fundamental para a negociação¹⁰⁰:

Após a ratificação do Nafta houve longa pausa na assinatura de acordos de livre comércio entre os Estados Unidos e países da América Latina. Somente a partir de 2005 foram firmados novos tratados, com Chile, os países da América Central e a República Dominicana. Mas então, o contexto político na Argentina era totalmente diferente.

As hesitações de Washington frustraram os realistas periféricos, mas a idéia do Nafta/ALCA em contraposição ou complementação ao Mercosul continuou presente durante toda a década de 90, dividindo a liderança política e a burocracia argentina. Foi a controvérsia mais grave na formulação da política externa, o que levou alguns de seus críticos a classificá-la de “incoerente” ou “esquizofrênica”¹⁰¹. Os maiores entusiastas da adesão ao livre comércio com os Estados Unidos estavam no Ministério da Economia, capitaneado por Cavallo, ao passo que a integração sul-americana era um tema especialmente caro ao Ministério das Relações Exteriores e ao próprio Menem.¹⁰²

Pequeno fato ilustra esse ponto. Havia no Ministério da Economia equipe de 200 pessoas dedicadas a realizar estudos sobre comércio no Mercosul. Cavallo, que não simpatizava com esses esforços, pensou que seria melhor transferir o grupo para o Ministério das Relações Exteriores e Culto, o que ocorreu em 1992. Di Tella aproveitou a ocasião para um gesto simbólico, rebatizando a chancelaria como “Ministério das Relações Exteriores, Comércio Internacional e Culto”, de modo a sinalizar a importância dos temas econômicos em sua gestão.¹⁰³

A agenda comercial dos anos 90 não incluía apenas questões relativas à troca de mercadorias. À medida que crescia em importância o comércio de serviços os países centrais pressionavam pela implementação de normas sobre patentes e propriedade intelectual, tanto no sistema GATT/OMC quanto no âmbito bilateral. No caso da Argentina isso levou a conflitos

99 Riordan Roett, “La Política Estadunidense, el futuro del ALCA y del Mercosur”. In: F. De la Balze (org) *El Futuro del Mercosur: entre la retórica y el realismo*. (Buenos Aires: CARI-ABA, 2000), p. 118.

100 O *fast track* é uma autorização do Legislativo dos Estados Unidos para que o Executivo negocie acordos comerciais sem emendas ou alterações por parte do Congresso, que se limita a aprová-lo ou rejeitá-lo. Clinton nunca conseguiu obtê-la. George W. Bush a recebeu, mas com diversas restrições na área agrícola.

101 Janaína Onuki, *As Mudanças da Política Externa Argentina no Governo Menem (1989-1999)*. Tese de doutorado apresentada à Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 2002. A opinião também foi manifestada por ex-diplomatas argentinos que entrevistei.

102 Raúl Bernal-Meza, “Política Exterior Argentina: de Menem a de La Rúa: Hay una nueva política?”. *São Paulo em Perspectiva* (V. 16. N.1, 2002) e Alcides Vaz, *Cooperação, Integração e Processo Negociador: a formação do Mercosul* (Brasília: IPRI, 2002).

103 Observação do historiador americano Joseph Tulchin, em aula na Universidad Di Tella. Novembro de 2006.

envolvendo as leis farmacêuticas e empresas americanas operando no país.

A questão atravessou toda a década de 90. Embora a Argentina se adequasse às normas do GATT/OMC, o lobby farmacêutico em Washington havia conseguido regras ainda mais rigorosas na legislação americana. Os governos Bush Senior e Clinton pressionaram Menem para que a regulação argentina se desse de acordo com os padrões estadunidenses. A princípio, a reação das autoridades menemistas foi favorável às determinações dos Estados Unidos. Di Tella usou uma de suas metáforas favoritas: “o patenteamento farmacêutico é o preço que devemos pagar para ingressar no Clube do Ocidente”¹⁰⁴.

No entanto, a reação da indústria farmacêutica argentina foi muito forte e conseguiu reverter a posição do governo. Durante o conflito, Cavallo acusou a confederação desse setor de provocar danos às relações com Washington, mas o Congresso foi mais simpático a tais demandas. A normativa internacional do GATT/OMC também ampliou o espaço de manobra do governo, permitindo aos diplomatas cogitar a possibilidade de levar os Estados Unidos ao Mecanismo de Soluções de Controvérsias caso aplicassem sanções comerciais unilaterais – ilegais à luz do direito internacional.

Outro ponto de tensão foram as reclamações de empresas americanas operando na Argentina sobre a falta de segurança jurídica e a instabilidade institucional do país. Ou queixas a respeito da corrupção. O caso mais conhecido foi o escândalo envolvendo a firma Swift/Armour, que acusou o cunhado do presidente Menem de cobrar propina para remover obstáculos burocráticos à atuação da empresa. A denúncia foi tornada pública pelo jornal *Página 12* e confirmada pelo embaixador americano. A controvérsia ficou conhecida como “Swiftgate” e resultou na demissão de vários altos funcionários, inclusive do ministro da Economia, Antonio González.

Houve casos semelhantes envolvendo grandes empresas americanas, como IBM, Enron, Ford, Firestone, Goodyear, Federal Express e Bell. Os problemas foram agravados pelo estilo arrogante do então embaixador americano em Buenos Aires, Terence Todman, que foi apelidado de “Vice-Rei” e comparado a Braden, do histórico conflito com Perón.¹⁰⁵

Os casos das patentes e dos escândalos de corrupção iluminam dois aspectos do realismo periférico. O primeiro é que as reformas neoliberais foram frequentemente implementadas com base na concessão de favores e de exceções a grupos privilegiados. Fatalmente, tal decisão implicaria em algum momento o conflito com Washington, quando estivessem em jogo os interesses de algum setor importante politicamente ou com acesso íntimo ao círculo do poder.

O segundo é a vigência do que Escudé chamou de tendência ao “imperialismo moral”.

104 Citado em Corigliano, “La Dimensión Bilateral de las Relaciones entre Argentina y Estados Unidos Durante la Década de 1990”, p.114.

105 Anabella Busso, “Menem y Estados Unidos: un nuevo rumbo en la política exterior argentina.” In: A. Busso e A Bologna. (orgs.) *La Política Exterior del Gobierno Menem*. (Rosário: Ed. CERIR, 1994), p. 57-59.

Embora a corrupção tenha incomodado empresas americanas, é difícil acreditar que ela tenha sido maior na Argentina do que em outros países emergentes como China ou Índia. No entanto, a maior importância política daquelas nações contrastava com a situação periférica do mercado argentino para Washington, com impacto direto no comportamento dos diplomatas dos Estados Unidos. O alinhamento desejado pelas autoridades menemistas contribuiu para essa postura, na medida em que sinalizava a disposição de realizar concessões em troca da aceitação no “Clube do Ocidente”.

Se as relações comerciais entre a Argentina e Estados Unidos foram marcadas mais por frustrações do que por sucessos, a questão dos investimentos foi bem mais recompensadora para o governo Menem. O tema foi onipresente nos discursos do presidente a interlocutores americanos e forneceu a base para as mudanças no campo da segurança internacional, sempre justificando essas transformações com o propósito de conquistar a confiança do mercado financeiro.

Tais esforços foram bem-sucedidos. Na década de 1980 os americanos haviam investido US\$5,85 bilhões na Argentina. Ao longo dos anos 90, o total chegou a US\$67,6 bilhões, tornando os Estados Unidos o maior investidor externo no país, com cerca de 1/3 do montante total. Ainda assim, os capitais americanos na Argentina representaram em média somente 10% do que os Estados Unidos investiram na América Latina. O auge foi em meados da década, com os números caindo com o fim das privatizações e após as crises financeiras internacionais.¹⁰⁶

2.4-Segurança internacional

O aspecto econômico da política externa de Menem em grande medida completou o programa liberalizante iniciado pela ditadura de 1973-1983. Contudo, a agenda de segurança internacional foi muito diferente daquela adotada pelos militares. O realismo periférico abandonou as posturas confrontacionistas do passado e engajou a Argentina nos arranjos multilaterais, como as missões de paz e os tratados de desarmamento. O país apoiou as principais operações bélicas de Washington e chegou mesmo a solicitar sua inclusão como aliado formal na OTAN. No entanto, houve discordâncias significativas no campo das chamadas “novas ameaças” como o terrorismo e o narcotráfico.

Muitas das opções argentinas quanto à segurança internacional só podem ser compreendidas no contexto das tensões entre civis e militares existentes no país durante os anos iniciais da redemocratização. Para os líderes políticos, não se tratava apenas do trauma da mais recente ditadura, e sim do combate à tradição de intervencionismo militar na qual haviam sido gestados seis golpes de Estado e dezenas de incidentes e rebeliões entre 1930 e 1990.

A tentativa de Alfonsín de punir os militares pelo terrorismo de Estado praticado durante o

106 Citado em Sidicaro, op. cit., p. 187-188 e Norden e Russell, op. cit., p.77.

regime autoritário fracassou diante das rebeliões carapintadas e encerrou-se com as leis Obediência Devida e Ponto Final.¹⁰⁷ Menem foi além e concedeu indulto a quase 300 militares que haviam sido punidos por crimes cometidos durante a ditadura. Embora a medida tenha sido repudiada pelas organizações de direitos humanos, conquistou a simpatia das Forças Armadas. A última rebelião carapintada foi reprimida pelos próprios militares, que apoiaram o presidente.

Um de seus ministros da Defesa, Oscar Camilión, havia sido importante assessor diplomático do presidente Frondizi, derrubado pelo golpe de 1962. O ministro viu no indulto inteligente manobra de Menem que “lhe permitiu ganhar um espaço de 10 anos e mudar para sempre as relações cívico-militares na política argentina”¹⁰⁸ De fato, quando deixou a presidência, o quadro era muito diferente. As privatizações de empresas bélicas haviam esvaziado o poder econômico das Forças Armadas e o serviço militar obrigatório fora abolido em 1994, depois do assassinato do recruta Omar Carrasco por superiores, caso que comoveu o país. Os conscritos haviam sido freqüentemente utilizados como massa de manobra por seus oficiais em tentativas de golpes e nos conflitos dentro das Forças Armadas, como nos choques entre *azules* e *colorados* nos anos 60.¹⁰⁹ Além disso, o tratamento brutal (fome, espancamentos, castigos físicos) dos recrutas por seus superiores na Guerra das Malvinas são trauma nacional.

O legado de Alfonsín quanto às relações com os militares não foi somente negativo. No fim de seu governo conseguiu promulgar uma nova Lei de Defesa, que transferiu os assuntos de segurança internacional das Forças Armadas para autoridades civis, no Ministério das Relações Exteriores. A chancelaria foi um ator fundamental para a renovação do papel dos militares, que a princípio resistiram às mudanças.¹¹⁰

O contexto internacional com qual o governo Menem se deparou era favorável a essa adaptação. A Guerra Fria havia acabado e também a URSS e os regimes socialistas da Europa Oriental. Não havia mais apoio externo para as ideologias de segurança nacional que serviram de respaldo à repressão política nas décadas anteriores. O mundo experimentava momento de grandes expectativas nos mecanismos de cooperação da ONU, sobretudo na primeira metade da década de 90. As antigas rivalidades da América do Sul, entre Argentina, Brasil e Chile, deram lugar a processos de integração regional.

Contudo, o sistema internacional também foi marcado pelo crescente número de

107 Os carapintadas foram militares que se rebelaram diante da tentativa das autoridades argentinas de investigar as violações de direitos humanos cometidas pela ditadura de 1976-1983. A lei de Obediência Devida isentou muitos oficiais de baixa e média patente, lançando a responsabilidade sobre seus superiores. A de Ponto Final encerrou as investigações para quase todos os casos, com poucas exceções como o seqüestro de filhos dos presos políticos.

108 Oscar Camilión, *Memórias Políticas* (Buenos Aires: Planeta, 1999), p.317.

109 Os *azules* eram militares favoráveis a entendimentos com os civis e o peronismo, os *colorados* eram a linha dura nas Forças Armadas, contrárias a tais entendimentos. Ambas defendiam a repressão aos grupos de esquerda.

110 Rut Diamint, “Debates sobre Política de Seguridad em Argentina”. In: R. Diamint (org.) *La OTAN y los Desafíos en el Mercosur*. (Buenos Aires: GEL, 2001), p. 124.

intervenções militares de Washington, realizadas com ou sem o aval de organismos internacionais. Entre 1989 e 1999 os Estados Unidos atacaram Panamá, Iraque, Iugoslávia, Afeganistão, Sudão e realizaram operações de “imposição da paz” no Haiti e na Somália – neste último, uma ação desastrosa de captura de um líder de clã culminou no massacre de três mil pessoas. O narcotráfico e o terrorismo também levaram a preocupações crescentes com países como Colômbia e Irã.

O período de 1989 a 1991 foi o da transição da Argentina para o novo paradigma de segurança internacional. Para o governo Menem, os marcos mais importantes nesse processo foram a invasão do Panamá e a Guerra do Golfo. Em 1989 os Estados Unidos ocuparam o Panamá e prenderam o presidente Manuel Noriega. O ditador havia iniciado sua carreira como colaborador dos serviços de espionagem americanos, mas havia se tornado um aliado incômodo e montado um grande esquema de crime organizado. As operações militares mataram milhares de panamenhos, mas duraram poucas horas e foram consideradas pelo governo americano um sucesso. O então secretário de Estado, James Baker, escreveu: “Ao mudar a mentalidade do povo americano quanto ao uso da força na era pós-Vietnã, o Panamá estabeleceu um precedente emocional que nos permitiu reunir o apoio público tão essencial para o sucesso da Operação Tempestade no Deserto [a Guerra do Golfo] cerca de 13 meses depois.”¹¹¹

A declaração funciona também como indicador do que ocorreu com o governo Menem durante esse curto intervalo de tempo. Apesar da retórica de alinhamento do realismo periférico, a Argentina manteve sua tradicional postura não-intervencionista durante a crise do Panamá, ficando ao lado dos demais países da América Latina, que temiam mais o unilateralismo americano do que as atividades ilícitas de Noriega. Mas a atitude do governo argentino na Guerra do Golfo foi bem diferente. Quando Saddam Hussein invadiu o Kuwait em 1990, as autoridades menemistas viram uma oportunidade de ouro para colocar em prática sua doutrina do alinhamento com Washington. Parecia que a história oferecia à Argentina uma chance de corrigir o que os realistas periféricos consideravam como os erros da Segunda Guerra Mundial. Agora o país tinha a possibilidade de cerrar fileiras ao lado dos Estados Unidos e demonstrar sua adesão à nova ordem internacional em gestação.

Menem enviou dois navios de guerra ao Golfo Pérsico, num momento em que o Conselho de Segurança da ONU ainda não havia aprovado a ação militar contra o Iraque. A determinação do presidente e o apoio das Forças Armadas foram fundamentais na batalha política que se seguiu. A legalidade da escolha foi questionada, uma vez que o Congresso não foi consultado como exigia a Constituição. A rejeição ao gesto de Menem veio não só dos partidos da oposição, mas do próprio Conselho Nacional do Partido Justicialista. Saúl Ubaldini, o secretário-geral da CGT, maior central

111 Citado em James Mann, *Rise of the Vulcans: the history of Bush's war cabinet* (Nova York: Viking, 2004), p.180.

sindical do país, criticou a decisão: “Nunca fomos uma nação mercenária ou uma colônia fornecedora de carne de canhão para defender interesses alheios. Não podemos aceitar o argumento segundo o qual esta intervenção poderá provocar, no futuro, vantagens econômicas para nosso país.”¹¹²

De fato, o chanceler Cavallo afirmou que a participação no Golfo abriria oportunidades de negócios milionários junto às monarquias petrolíferas. A não-intervenção significaria isolamento e atraso diante da nova ordem internacional. O governo venceu a disputa e o Congresso aprovou a participação das tropas como “apoio logístico” à Guerra do Golfo. O gesto foi sobretudo simbólico, devido ao reduzido número de militares argentinos na região. Não houve soldados mortos ou feridos, nem tampouco benefícios econômicos advindos do engajamento no conflito.

Ao longo da presidência de Menem a Argentina atuou em 20 operações de paz da ONU, tornando-se o nono país em termos de contribuição militar nas Nações Unidas. Tais esforços mobilizaram cerca de 25% dos integrantes das Forças Armadas e tiveram diversas repercussões positivas:¹¹³

- 1) Deram aos militares uma nova função política, que contribuiu para a aproximação com a comunidade internacional, com impactos favoráveis para a auto-imagem das Forças Armadas.
- 2) Os soldos extras pagos pela ONU, em dólares, eram importante benefício econômico num momento em que os funcionários públicos – inclusive os militares - passavam por restrições oriundas dos cortes dos gastos governamentais.
- 3) A participação nas missões das Nações Unidas em conjunto com tropas dos países desenvolvidos atualizou as Forças Armadas da Argentina em termos de treinamento e desempenhou papel importante na redução das tensões com os soldados britânicos, com quem os argentinos conviveram pacificamente em várias operações.

A participação argentina nas missões de paz ocorreu em período em que o número dessas operações se multiplicou: foram mais numerosas na década de 1990 do que nos 45 anos anteriores. Além disso, o escopo das atividades aumentou bastante, com as Nações Unidas assumindo posturas bem mais intervencionistas e desempenhando tarefas como organização e monitoramento de eleições, manutenção da segurança pública, administração de províncias (Kosovo, na Sérvia) e mesmo a construção de novo Estado (Timor Leste). O marco conceitual das novas atividades das missões é o documento “Agenda da Paz”, apresentado pelo secretário-geral da ONU Boutros-

112 Citado em Corigliano, “La Dimensión Bilateral de las Relaciones entre Argentina y Estados Unidos Durante la Década de 1990”, p.24.

113 Entrevista com Rut Diamint.

Boutrus Ghali em 1992. Muitos países em desenvolvimento manifestaram relutância diante das atribuições que as Nações Unidas pretenderam efetivar, em particular na questão sensível de “imposição da paz”, de medidas aplicadas sem o consentimento do Estado em que as missões operariam.¹¹⁴

Das missões em que a Argentina participou, a que melhor sinalizou o alinhamento com Washington e com os novos pressupostos da ONU foi a intervenção no Haiti, em 1994. Jean-Bertrand Aristide havia sido eleito presidente do país e deposto pouco depois por um golpe militar. Aristide, um ex-padre vinculado à Teologia da Libertação, não era bem-visto em Washington, mas o grande número de refugiados haitianos desembarcando na costa da Flórida acabou por convencer o governo americano de que era preferível reinstalá-lo no poder e ter estabilidade no país. Os países latino-americanos temiam que a intervenção de Washington para restaurar a democracia pudesse estabelecer um precedente perigoso e se opuseram, ou se abstiveram de apoiar o processo.

A Argentina foi o único país do continente a defender a posição dos Estados Unidos e o próprio chanceler Di Tella acompanhou o presidente Aristide em seu retorno ao Haiti. Um diplomata argentino presente à ocasião destacou o entusiasmo popular com que foram recebidos na capital Porto Príncipe e afirmou que a decisão foi acertada e lançou as bases para a intensa cooperação entre Argentina, Brasil e Chile dez anos depois, na operação para estabilizar o país após novo golpe contra Aristide.¹¹⁵

Ainda no contexto das missões de paz, o governo argentino criou a Comissão dos Capacetes Brancos, vinculada ao Ministério das Relações Exteriores e que visava à prestação de ajuda humanitária e auxílio técnico em situações de crises internacionais como furacões, maremotos, terremotos. A Comissão tem trabalhado com frequência em parceria com o sistema ONU.

O governo argentino não poupou esforços para mostrar-se a Washington, e à comunidade internacional, como responsável e pacífico, em tudo diferente da postura confrontacionista do regime autoritário. Desmantelou projetos de desenvolvimento de tecnologia bélica avançada, como o míssil Condor II. Assinou os tratados internacionais de desarmamento na área nuclear (na qual se firmaram importantes acordos com o Brasil), biológica e química. As medidas foram executadas apesar de considerável resistência entre os militares, sobretudo no caso do Condor II, no qual a Força Aérea investira décadas de pesquisa. A Argentina desarmada atendia não só aos padrões demandados pelos Estados Unidos, mas também aos objetivos domésticos do governo Menem - retirar poder dos militares. Um país sem armamentos sofisticados não poderia lançar-se em novas aventuras bélicas, como as que no passado haviam sido empreendidas contra o Chile o Reino

114 Thomas Weiss et alli, *The United Nations and Changing World Politics* (Boulder: Westview, 2003), p.65-105.

115 Palestra do embaixador Raúl Ricardes no seminário “Crisis del Estado, Regionalismo y Seguridad Internacional”. Buenos Aires, Universidad Torcuato di Tella, 25 de novembro de 2006.

Unido.

Tais medidas de desarmamento e “construção da confiança” ocorreram em diversos países da América Latina nos anos 1990 e se adequaram às políticas preconizadas pelos Estados Unidos para a região. Os nacionalistas latino-americanos se opuseram a essas decisões e destacaram que as recomendações de Washington se aplicavam somente aos países em desenvolvimento, mas que a superpotência seguia outro rumo:

Na vertente militar de sua estratégia de harmonia continental, os Estados Unidos difundiram com êxito a idéia de que, na nova ordem mundial, a América do Sul era um continente de paz; que a existência de de exércitos nacionais era a única causa do autoritarismo, do nacionalismo arcaico e de tensões, ainda que poucas; que a redução das despesas militares liberaria recursos para o desenvolvimento e a implementação de novas políticas liberais; e que havia uma corrida armamentista entre Brasil e Argentina. Assim, os países sul-americanos deveriam cooperar com os esforços de paz mundial aderindo aos acordos assimétricos de não-proliferação, reduzir suas forças convencionais, estabelecer mecanismos de segurança cooperativa, desmontar suas indústrias bélicas, cooperar na luta contra as *novas ameaças* e transformar suas Forças Armadas em forças policiais. De outro lado, os Estados Unidos procuraram aumentar sua presença militar direta por meio de assessores militares, de exercícios militares conjuntos e de eventual instalação de bases permanentes no subcontinente.¹¹⁶

As medidas de desarmamento não impediram diversas autoridades argentinas de se envolverem num escândalo de tráfico de armas para a Croácia e o Equador – então sob embargo internacional – que culminaria em 2000 com a prisão domiciliar, por um breve momento, do próprio Menem. O filho do presidente foi morto num acidente de helicóptero, sob o qual pesam suspeitas de ter sido na realidade um assassinato relacionado ao caso. Outro fato tenebroso do período foi a explosão da fábrica militar na cidade de Rio Tercero, na província de Córdoba, aparentemente para encobrir indícios de tráfico de armas.

Em 1996, Menem pediu a Clinton uma aliança militar formal com os Estados Unidos, lembrando o apoio concedido nas crises do Golfo e do Haiti. A Argentina obteve a qualificação de “Aliado Extra-OTAN” por parte de Washington. O status é concedido a poucos países: Japão, Coreia do Sul, Austrália, Nova Zelândia, Israel, Egito e Jordânia. Basicamente significa a possibilidade de comprar dos americanos material militar usado em condições vantajosas e a chance de participar em algumas pesquisas científicas e concorrências da indústria bélica¹¹⁷

O governo considerou a nova condição uma vitória importante, ruptura com o passado em que o país era visto como não-confiável, pois entre 1982 e 1989 a Argentina sofreu um embargo que proibia a compra de armas americanas. As sanções foram retiradas a pedido do presidente Menem, apesar de alguma oposição de grupos de direitos humanos no Congresso dos Estados Unidos, que

116 Samuel Pinheiro Guimarães, *Desafios Brasileiros na Era dos Gigantes* (Rio de Janeiro: Contraponto, 2005), p. 358

117 “El Proyecto de Reordenamiento Mundial de Estados Unidos: una mirada crítica.” In: M. Hirst (org) *Império, Estados e instituições: la política internacional em los comienzos del siglo XXI*. (Buenos Aires: Altamira, 2004), p. 176-177.

protestavam em função do indulto do governo argentino aos militares. O vice-chanceler Cisneros declarou que o novo status ajudaria inclusive na recuperação das Malvinas, uma vez que mostraria ao mundo que a Argentina se colocava firmemente no bloco ocidental e não mais estava “órfã de apoio exterior”.¹¹⁸

Também em 1996 Washington eliminou a necessidade de visto para cidadãos argentinos visitarem o país, distinção que não se aplicava a nenhum outro país da América Latina e parecia confirmar a crença da Argentina que a nação estava destinada a ingressar no “Clube do Ocidente”. A dispensa do visto durou poucos anos. Os Estados Unidos cancelaram a medida por problemas de segurança, pois passaportes argentinos – autênticos ou falsificados – teriam se tornado ferramenta para o crime organizado ou pessoas desejosas de entrar ilegalmente no território americano.

Em 1999 a Argentina solicitou ingressar na OTAN. O pedido foi feito após a Guerra no Kosovo. Na análise do então secretário de Planejamento Estratégico da Presidência, Jorge Castro, o conflito havia aberto possibilidades de atuação para a Aliança que diferiam em muito do propósito original, de combater a União Soviética. O novo cenário internacional oferecia à Argentina a chance de se integrar à organização.¹¹⁹

Roberto Russell destaca os motivos de política doméstica que inspiraram a decisão. Em 1999 o segundo mandato de Menem chegava ao fim. A situação econômica havia piorado muito, mas o presidente ainda sonhava com a possibilidade de mais um período no cargo. A adesão à OTAN teria grande impacto junto à opinião pública e seria uma prova de que a Argentina reforçava sua posição de aproximação ao mundo desenvolvido.¹²⁰ Mas o pedido foi rechaçado pela instituição, sob alegação que o pertencimento à aliança estava restrito aos países do hemisfério norte.

Argentina e Estados Unidos lograram muitos entendimentos nos temas tradicionais da agenda de segurança. Mas o combate às “novas ameaças” do narcotráfico e do terrorismo foi marcado por divergências entre os dois países e por profundas divisões na sociedade argentina. Esses pontos exemplificam o impacto das fraturas decorrentes do traumático regime militar e também as dificuldades diplomáticas provocadas pelos escândalos de corrupção.

O narcotráfico se tornou uma questão para a política externa dos Estados Unidos nos anos 70 e foi tomando crescentemente a forma de ações militares nos países da região andina que são os grandes produtores mundiais de cocaína, como Colômbia, Peru e Bolívia. Na década de 90, esses problemas estavam principalmente sob a responsabilidade das Forças Armadas americanas, através do seu “Comando Sul” - o ponto cardeal não se refere à porção austral dos Estados Unidos, mas à

118 Citado em Corigliano, “La Dimensión Bilateral de las Relaciones entre Argentina y Estados Unidos Durante la Década de 1990, p. 53.

119 Entrevista com Castro.

120 Entrevista com Russell.

América Latina e ao Caribe. Os militares do Pentágono começaram a pressionar seus colegas latino-americanos para se envolverem diretamente no combate ao tráfico de drogas, o que foi realizado em diversos países, em especial Colômbia, Peru e México.

As mesmas propostas foram feitas à Argentina, mas dividiram o governo. O padrão se assemelhava a outros conflitos: Menem e Cavallo defendiam as posturas mais pró-Estados Unidos e apoiavam a idéia de criar uma força internacional contra o narcotráfico ou mesmo se engajar numa operação de apoio ao Plano Colômbia, o bilionário programa de apoio militar negociado durante o governo dos presidentes Bill Clinton e do colombiano Andrés Pastrana (1998-2002).

O governo argentino votou com Washington na ONU em diversos temas ligados ao narcotráfico, mas nunca colocou suas Forças Armadas na luta contra esse crime, como fizeram os países andinos. A idéia despertou a ojeriza dos ministros da Defesa, de boa parte dos funcionários da chancelaria e dos principais partidos. Os traumas da ditadura militar ainda estavam muito presentes e havia repúdio em aceitar o envolvimento das Forças Armadas numa atividade que as levaria a perseguir civis e as exporia ao risco de corrupção em grande escala. O ex-presidente Alfonsín resumiu a situação: “poderia nos aproximar seriamente de uma nova teoria de segurança nacional, cujos efeitos já padecemos.”¹²¹

O caso do terrorismo foi mais complexo. A Argentina foi um dos poucos países da América do Sul a ter problemas sérios nesse aspecto na década de 90, quando Buenos Aires sofreu dois grandes atentados atribuídos ao Hezbolá. Em 1992, bombas destruíram a embaixada de Israel na cidade. Em 1994, o alvo foi a sede da AMIA, principal organização judaica da Argentina. Os dois atentados deixaram 107 mortos e centenas de feridos.

A trilha que tornou a Argentina alvo do terrorismo internacional começou no Oriente Médio em 1991, com a posse de Itzak Rabin como primeiro-ministro de Israel. Ao mesmo tempo em que iniciou o processo de paz com os palestinos, que culminaria nos Acordos de Oslo, Rabin lançou uma campanha de repressão ao Hezbolá. O secretário-geral da organização, Abbas Musawi, foi assassinado pelos israelenses no Líbano, em 1992. Em represália, o Hezbolá resolveu atacar um alvo judaico e escolheu a embaixada de Israel em Buenos Aires.¹²² A Argentina era uma opção tentadora para os terroristas por duas razões. Primeiro, sua comunidade judaica de 350 mil pessoas é a maior da América Latina. Buenos Aires é uma das cidades com maior concentração de judeus do mundo, comparável a capitais cosmopolitas como Londres, Paris e Nova York. Segundo, as profundas deficiências do sistema judiciário e policial argentino ofereciam ao Hezbolá a oportunidade de agir impunemente.

121 Citado em Corigliano, "La Dimensión Bilateral de las Relaciones entre Argentina y Estados Unidos Durante la Década de 1990, p. 61.

122 Ester Lifszitz, *Política Exterior Argentina Durante el Menemismo: el caso de Israel*. Tese de licenciatura apresentada à Faculdade de Relações Internacionais, Universidad Torcuato di Tella, Buenos Aires, 2001, p.16.

Apesar das declarações de repúdio ao terrorismo por parte do governo argentino, pouco foi feito para investigar o crime e prender os culpados. O Hezbolá voltou a atacar Buenos Aires em 1994, atacando a AMIA. As pressões dos Estados Unidos e de Israel foram consideráveis, mas a reação das autoridades argentinas foi marcada pela lentidão e por suspeitas de corrupção. Diversos altos funcionários do Executivo e do Judiciário foram acusados de receber dinheiro do Irã para dificultar as investigações.¹²³ As suspeitas trouxeram à tona o delicado tema do anti-semitismo na Argentina, que se manifestou por diversas vezes nas ditaduras militares e na extrema-direita do peronismo. A relação das autoridades de segurança argentinas com suas contrapartes americanas, em particular no FBI e na CIA, tornou-se péssima.¹²⁴

A diplomacia argentina tentou se equilibrar diante das pressões contraditórias. Buscou manter boas relações com as nações árabes do Oriente Médio, em particular com a Síria – o presidente Menem é filho de imigrantes desse país e o visitou em 1994, apoiando as exigências de Damasco para que Israel se retire das colinas de Golã, ocupadas na Guerra dos Seis Dias em 1967. A política externa procurou evitar os conflitos com o Irã, mas os choques foram inevitáveis. Em 1998, funcionários iranianos foram expulsos da Argentina e as disputas envolvendo os dois países continuariam muitos anos após o término do governo Menem, e envolveriam até ordem de prisão internacional contra o ex-presidente do Irã, Ali Bahramie Rafsanjani, por seu envolvimento no atentado.¹²⁵

Em resumo, a política de segurança internacional do realismo periférico mostra um notável grau de aproximação com os Estados Unidos. Embora não tenha consistido em alinhamento integral, foram resolvidos diversos contenciosos entre os dois países. A Argentina havia se consolidado como um participante na nova ordem mundial ao lado das normas elaboradas pelas potências centrais, embora a um preço significativo decorrente da distância de outros países da América do Sul, em particular com o Brasil. Os custos foram contrabalanceados pela diminuição das tensões entre civis e militares, que encontraram novas funções e perderam poder econômico e político.

2.5- Impactos nos fóruns multilaterais

O alinhamento com Washington foi tão importante para o realismo periférico que determinou mudanças profundas nas posições argentinas nos fóruns multilaterais. Esta seção examina dois deles: a Organização das Nações Unidas e o Movimento dos Países Não-Alinhados.

123 Resumo das acusações e tocante homenagem às vítimas é o filme “18-J” (2004), conjunto de curta-metragens sobre o atentado de 1994 dirigidos por 10 cineastas argentinos, entre eles Daniel Burman e Adrián Caetano.

124 Norden e Russell, op.cit., Bernal-Meza, op. cit. .

125 Lifszitz, op. cit., p. 20-34.

A Argentina tinha um perfil de conflitos com Washington na ONU. No início da década de 90, o percentual de votos coincidentes com os Estados Unidos era em torno de 13%, um dos mais baixos do mundo. O padrão não se alterou no período de Cavallo como chanceler (1989-1991) em grande medida porque os diplomatas de carreira mantiveram o controle sobre a questão e se opuseram a mudar o perfil de atuação na organização.¹²⁶

A situação se alterou quando Di Tella assumiu o Ministério das Relações Exteriores. Ele encarregou Escudé de realizar um levantamento sobre os votos argentinos na ONU e propor alterações. O chanceler exigiu que a Argentina tivesse o mesmo nível de concordância com os Estados Unidos da Espanha e da Itália, países que tinha como referência do que a identidade internacional argentina deveria ser. Houve resistência dos diplomatas de carreira, em particular do subsecretário para organizações internacionais, embaixador Jorge Taiana – que viria a ser ministro das Relações Exteriores no governo Kirchner. Eles argumentavam que as posições da Argentina não se deviam a anti-americanismo e que eram necessárias para defender os interesses do país, sobretudo no apoio à questão das Malvinas e na manutenção de boas relações com o mundo africano e árabe.

Contudo, as pressões da liderança política foram mais fortes e mais de 40 posições argentinas na ONU foram modificadas. O percentual de votos coincidentes com Washington subiu para quase 70% em meados dos anos 90. Os principais temas que inspiraram a mudança estão relacionados com a agenda de segurança internacional examinada na seção anterior. Assim, a Argentina passou a apoiar os Estados Unidos em questões ligadas ao desarmamento, ao combate ao narcotráfico e ao crime organizado e às violações de direitos humanos no Iraque, no Haiti e em Cuba.

Houve limites ao alinhamento. A questão estrutural que os determinou foi a condição da Argentina como país subdesenvolvido e com o contencioso pendente das Malvinas. Tradicionalmente, os governos argentinos buscavam o apoio das Nações Unidas para retomar a soberania sobre as ilhas, argumentando que era preciso aplicar sobre elas os estatutos da descolonização que regeram os casos afro-asiáticos. O governo Menem não abandonou essa postura, mas ela foi matizada pelos esforços em melhorar a agenda bilateral com o Reino Unido. As relações diplomáticas entre os dois países foram reestabelecidas – estavam rompidas desde a guerra. Optou-se pela fórmula conhecida como “guarda-chuva da soberania” na qual a Argentina confirmava seu reclamo sobre as ilhas, mas se comprometia a não utilizar a força para resolver a questão. Assinaram-se acordos de cooperação econômica a respeito de pesca e de exploração de hidrocarbonetos, bem como entendimentos humanitários que permitiram a visita às Malvinas de

126 Os parágrafos abaixo se baseiam em entrevistas com Carlos Escudé e Roberto Russell. Corigliano, “La Dimensión Multilateral de las Relaciones entre Argentina y Estados Unidos Durante la Década de 1990”, p. 213-246, faz exaustiva descrição do processo de mudanças dos votos argentinos na ONU.

veteranos de guerra e de parentes de soldados mortos no conflito.¹²⁷ Os outros cidadãos argentinos continuaram proibidos de visitar o arquipélago.

Também houve o esforço por envolver nas negociações os habitantes das ilhas, os kelpers, tradicionalmente ignorados pela diplomacia argentina. Di Tella iniciou curiosa estratégia conhecida como “política de sedução”, que incluiu o envio de presentes de Natal, com cartões do chanceler, a cada um dos dois mil moradores das Malvinas. O gesto foi bem-recebido pelos kelpers, mas eles mantiveram firme sua determinação em continuar a ser cidadãos britânicos.

Embora Escudé considerasse irracional a disputa pelas Malvinas, sem lugar em seu projeto de realismo periférico, os líderes políticos do menemismo esperavam que o alinhamento com Washington também rendesse frutos nessa questão. Os resultados foram decepcionantes e se limitaram a declarações que apoiavam a busca de soluções negociadas sobre a soberania das ilhas. Eduardo Roca, que foi embaixador argentino na ONU durante a guerra, constatou que “as Malvinas continuam a ser uma questão que atrapalha toda a política externa da Argentina.”¹²⁸ Constituem um dos limites do realismo periférico – um interesse nacional não redutível à lógica de ganhos/perdas econômicas, e sim uma ferida que toca fundo no passado traumático e na história de humilhações impostas pelos britânicos.

No início dos anos 90 os Estados Unidos passaram por um “momento multilateral” no qual a ONU foi privilegiada como um fórum para a expressão da liderança americana na nova ordem mundial. Isso mudou ao longo da década e os Estados Unidos passaram a adotar de forma crescente posições unilaterais, de rejeição a compromissos internacionais. A Argentina não se manteve alinhada automaticamente a Washington, contrapondo-se em questões como o embargo econômico a Cuba (embora apoiando os americanos na condenação à situação dos direitos humanos na ilha), o conflito árabe-israelense e a criação do Tribunal Penal Internacional. Ao fim do governo Menem, a taxa de coincidência com nos votos na ONU havia caído abaixo da metade, padrão semelhante ao de outros países sul-americanos, como Brasil e Chile. O quadro abaixo resume a situação:

QUADRO 2

VOTOS COINCIDENTES NA ONU ENTRE ARGENTINA E ESTADOS UNIDOS

<i>Ano</i>	<i>Percentual</i>
1989	13,3%

127 Leonor Machinandiarena de Devoto e Sebastián Masana, “Relaciones com los países europeos (1989-1999)”. In: C. Escudé (org.) *História General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina – Tomo XV – Las Relaciones Carnales’, los vínculos políticos com las grandes potencias, 1989-2000*. (Buenos Aires: GEL, 2003), p. 400-417.

128 Entrevista com Eduardo Roca.

<i>Ano</i>	<i>Percentual</i>
1990	12,5%
1991	41%
1992	44,4%
1993	53,8%
1994	67,9%
1995	68,8%
1996	60,7%
1997	56,1%
1998	50%
1999	44,4%

Fonte: Departamento de Estado dos Estados Unidos¹²⁹

Outro fórum multilateral utilizado pela Argentina para veicular sua mensagem de aproximação com os Estados Unidos foi o Movimento dos Países Não-Alinhados (MNA), no qual havia ingressado em 1973, durante a última presidência de Perón. A entrada do país despertou grandes expectativas, pois as idéias do peronismo (em particular o paradigma diplomático da “Terceira Posição”) eram vistas pelos membros do MNA como precursoras do não-alinhamento. A ditadura militar que chegou ao poder em 1976 manteve a Argentina no movimento. Apesar do alinhamento com Washington no combate ao comunismo, o regime autoritário mantinha lucrativos negócios com a URSS e o bloco soviético e também apostou no MNA como fórum para obter apoio na questão das Malvinas.

O realismo periférico estava totalmente fora de sintonia com o ideário terceiro-mundista do movimento. Um paradigma diplomático que privilegiava o alinhamento com Washington não tinha lugar num fórum que pregava o não-alinhamento... Os diplomatas de carreira alegaram que seria melhor adotar postura discreta no MNA, mas Menem optou por uma saída estrondosa, que sinalizasse ao mundo a nova visão que orientava a política externa argentina. Seu último discurso nesse fórum ocorreu na Cúpula do MNA em Belgrado, em 1989¹³⁰:

Não pedimos a autoridade dos indolentes. Não aspiramos à autoridade dos incapazes. Não esgrimimos a autoridade dos ineficazes. Não levantamos a voz dos que persistem no erro. Pelo contrário, falo a partir de uma consciência essencial dos nossos próprios erros e das nossas desordens. Não venho a esse magno e honrado ambiente para chorar sobre a desgraça de nossa pobreza. Não chego para pensar em complexos de

129 Citado em Roberto Russell e Juan Gabriel Tokatlian, *El Lugar de Brasil em la Política Exterior Argentina*. (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2003), p. 57.

130 Os trechos do discurso foram retirados de José Paradiso, *Um Lugar no Mundo: a Argentina e a busca de uma identidade internacional* (Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 2005), p. 285 e Corigliano, “La Dimensión Multilateral de las Relaciones entre Argentina y Estados Unidos Durante la Década de 1990”, p.269

inferioridade diante de um mundo com enorme dificuldades. Não chego para reafirmar a pior das nossas dependências, que é pensar que nós mesmos não temos nenhuma culpa pelos nossos destinos.

Em resumo, em vez de reclamar das injustiças da ordem internacional criada pelas grandes potências, os países em desenvolvimento deveriam reconhecer seus erros. O corolário da doutrina é a rejeição da própria noção de não-alinhamento e a busca pela inserção no “mundo único” que se existiria atualmente:

Não se trata então de definir nosso movimento como um bloco contra outros blocos políticos. Trata-se de consolidar esta vasta convergência de necessidades, de preocupações e de aspirações justas de progresso em um sistema de ações construtivas (...). Não queremos ser um terceiro mundo no fim da fila da justiça e do progresso. Não queremos ser o subsolo da humanidade. Não queremos ser um universo em vias de desenvolvimento, como modo de perpetuar nossa pobreza. Queremos ser parte de um novo mundo. De um novo mundo, mais justo, mais livre, mais solidário. Vale recordar mais uma vez: existe somente um mundo, não três.

A decisão de sair do MNA provocou reações fortes nos partidos de oposição e no próprio peronismo, mas foi apoiada pela direita liberal, que considerava o fórum anacrônico. O impacto internacional mais favorável foi o de Israel, que era tradicionalmente atacado pelos não-alinhados. Curiosamente, Washington manifestou pesar pela escolha argentina, afirmando que seria mais interessante que o país permanecesse no MNA e procurasse mudar o movimento de dentro.¹³¹ Contudo, o objetivo principal da retirada do MNA não foi agradar Washington e sim redefinir a identidade internacional da Argentina. O que se buscava era a inserção simbólica nos espaços do mundo desenvolvido, objetivo que se vinculava a visão nostálgica da “era de ouro perdida” em que os argentinos seriam mais próximos da Europa do que dos vizinhos de continente. Di Tella resumiu a concepção:

O que fizemos basicamente é dizer que não queremos o Terceiro Mundo e os Não-Alinhados, países pobres em geral (...) Interessa-nos gerar esta relação com os países do Norte porque uma das confusões que temos é que, por estarmos localizados na América Latina, somos mais um país latino-americano. Isso não é correto. A Argentina é um país europeu.

2.6- Conclusão

O pilar do realismo periférico era o alinhamento da Argentina com os Estados Unidos. O exame das principais questões da relação entre os dois países mostra que de fato o governo Menem promoveu significativa aproximação, abandonando os confrontos pendentes entre ambas as nações. As reformas neoliberais atenderam aos padrões do Consenso de Washington, a dívida externa foi

131 Corigliano, “La Dimensión Multilateral de las Relaciones entre Argentina y Estados Unidos Durante la Década de 1990”, p.275.

132 Citado em Leonor Machinandiarena de Devoto e Sebastián Masana, op.cit., p.417.

renegociada, melhorou o fluxo de comércio e o de investimentos e se alcançou amplo nível de cooperação na segurança internacional e, em menor grau, na ONU.

Contudo, persistiram divergências importantes em muitos aspectos. As exportações argentinas ao mercado americano continuaram limitadas e sujeitas à barreiras como subsídios e cotas. Não se chegou a um acordo quanto às patentes farmacêuticas e o governo Menem não conseguiu a inserção num tratado de livre comércio com Washington, nem a adesão à OTAN. A cooperação no combate ao narcotráfico e nos temas de segurança internacional foi restrita pela relutância em engajar as Forças Armadas em atividades policiais, mas também pela fragilidade do sistema policial e judiciário da Argentina, pelos interesses políticos no Oriente Médio e pela própria corrupção das autoridades. As posições na ONU se aproximaram por alguns anos daquelas defendidas pelos Estados Unidos, mas ao fim da presidência menemista a maioria dos votos argentinos estava em desacordo com os dos americanos.

O quadro abaixo procura sintetizar os principais elementos da relação entre a Argentina e Washington no governo Menem, apontando as expectativas e os resultados obtidos:

QUADRO 3
ARGENTINA E ESTADOS UNIDOS DURANTE O GOVERNO MENEM

<i>Tema</i>	<i>Expectativas</i>	<i>Resultados</i>
ECONOMIA		
Dívida Externa	Condições vantajosas para renegociar a dívida	Adesão ao Plano Brady e apoio de Washington e do FMI
Comércio Bilateral	Criação de forte vínculo econômico	Aumento do comércio, mas com grande déficit para Argentina. Pendências em subsídios e patentes.
Adesão ao Nafta/ALCA	Inserção em acordo de livre comércio	Não se concretizou.
Investimentos	Crescimento do fluxo de capitais	Alto crescimento. Estados Unidos se tornam maiores investidores na Argentina.
SEGURANÇA INTERNACIONAL		
Guerra do Golfo	Marco da adesão à nova ordem, vantagens econômicas	Participação simbólica, sem ganhos econômicos
Missões de Paz	Novo papel para os militares, aproximação da comunidade internacional	Plenamente alcançado
Desarmamento	Sinalização da Argentina como país confiável	Amplo desarmamento e adesão às normas de controle de tecnologias sensíveis

<i>Tema</i>	<i>Expectativas</i>	<i>Resultados</i>
Adesão à OTAN	Vínculo de aliança formal com EUA e Europa	Não se concretizou. Revogação das sanções e acesso facilitado a material usado.
Narcotráfico	Apoio a Washington em temas importantes na nova agenda de segurança internacional.	Limitações oriundas das tensões entre civis e militares e da fragilidade do sistema policial e judiciário.
Atentados em Buenos Aires		Dificuldades de ação devido aos interesses no mundo árabe e à corrupção das autoridades argentinas
FÓRUNS MULTILATERAIS		
ONU	Abandono do perfil conflituoso com Washington	Aproximação com Estados Unidos, mas permanência de divergências significativas
Movimento dos Países Não-Alinhados	Saída do movimento como sinal da nova identidade internacional da Argentina	Plenamente alcançado, mas saída foi criticada por Washington

Isto significa que o alinhamento da Argentina com os Estados Unidos ocorreu, mas nunca foi automático nem completo. Em diversos momentos a oposição da sociedade e de setores da burocracia fizeram com o que o governo Menem revisse suas propostas e alterasse suas posições. Em outras ocasiões a própria liderança política argentina optou por assumir comportamentos divergentes de Washington. A política externa foi mais moderada do que deu a entender a retórica, em especial os pronunciamentos exaltados do chanceler Guido di Tella.

Os resultados econômicos advindos da aplicação da doutrina do realismo periférico também foram matizados. Os principais ganhos oriundos da aproximação com os Estados Unidos foram a renegociação da dívida e o aumento do fluxo de investimentos para a Argentina. Entre a implementação da conversibilidade e meados da década de 90 houve anos de aumento acelerado do PIB, inflação sob controle e um boom de euforia consumista resultante do dólar barato e da abertura comercial. No entanto, essa prosperidade era em larga medida ilusória e de curto prazo. O déficit comercial era uma bomba-relógio que só se sustentaria enquanto houvesse grande fluxo de capitais para o país, como durante as privatizações. A boa vontade do governo americano e do FMI mascararam problemas estruturais sérios, como o aprofundamento da dívida pública.

As crises financeiras que atingiram os países em desenvolvimento e a Rússia na segunda metade dos anos 90 mudaram esse quadro de forma dramática e revelaram a fragilidade econômica argentina. A explosão da crise também revelou a falácia da ideologia que afirmava que a Argentina voltava a fazer parte do Primeiro Mundo. O país que foi às ruas em 2001 estava mais desigual e com mais pobres, em tudo semelhante aos vizinhos da América Latina que tanto horrorizavam

alguns de seus líderes políticos.

CAPÍTULO 3:

A INTEGRAÇÃO COM O BRASIL E OS USOS DO MERCOSUL

3.1-Introdução

O capítulo 2 tratou da relação política mais importante da Argentina durante o governo Menem: a aproximação com os Estados Unidos. Contudo, o parceiro econômico argentino fundamental durante todo o período foi o Brasil: “Esta relação bilateral especial sustenta o processo de integração regional e constitui um fator inegável de estabilidade, convertendo a ambos os países em interlocutores válidos e confiáveis na comunidade internacional.”¹³³

No realismo periférico, a integração com o Brasil deveria ser feita nos moldes do “regionalismo aberto” e servir como plataforma inicial para a expansão de acordos de livre comércio com outros países e blocos regionais. Também significaria o abandono das rivalidades geopolíticas do passado e o estabelecimento de uma zona de paz e cooperação no Cone Sul, em consonância com as novas posições que a Argentina defendia nos fóruns multilaterais e em seu engajamento nas missões de paz da ONU. Nessa perspectiva, a integração com o Brasil era importante mas subordinava-se ao objetivo mais importante, de alinhamento com Washington.

Na primeira metade do século XX, o Brasil alinhou-se com os Estados Unidos para obter apoio à resolução de suas disputas fronteiriças na América do Sul e em busca de capitais e tecnologia para promover a industrialização. Naquele período, a Argentina vinculava-se sobretudo à Grã-Bretanha e tinha posturas hostis às iniciativas americanas no continente. A partir da década de 60, as relações diplomáticas entre Brasília e Washington foram marcadas por afastamentos e conflitos, no âmbito da política externa independente de Jânio Quadros e João Goulart e do

133 *Síntesis Informativa Período 1989-1999*, p. 3-4. Ministério das Relações Exteriores, Comércio Internacional e Culto da Argentina.

pragmatismo responsável do general Ernesto Geisel – a exceção ao padrão foi o alinhamento ocorrido no início da ditadura militar, no governo Castello Branco. Ainda assim, ganharam força na Argentina teorias do “subimperialismo brasileiro”, pelas quais o Brasil era visto como testa-de-ferro dos interesses dos Estados Unidos na América Latina.

Nos anos 90 o pêndulo havia se invertido e o governo Menem buscava inspiração na história da política externa brasileira para aliar-se a Washington, mesmo que sua interpretação da tradição diplomática do Itamaraty por vezes se afastasse bastante de leituras mais matizadas e atentas. No que toca à integração regional, enquanto a Argentina via no Mercosul sobretudo a possibilidade de ganhos comerciais, o Brasil enxergava no bloco um mecanismo de consolidação da liderança regional, que servisse de base para a ação política em outros continentes. O projeto era incompatível com os desejos argentinos de vinculação a acordos de livre comércio com os Estados Unidos e o debate entre aprofundar a integração sul-americana ou preferir-la em função de tratados com países desenvolvidos provocou controvérsias intensas por toda a década.

As pretensões de liderança de Brasília se manifestaram com mais força nos conflitos envolvendo a segurança regional. A aproximação da Argentina com os Estados Unidos nessa área provocou muitas preocupações entre diplomatas e militares brasileiros, ao passo que no círculo menemista o Brasil era visto como “economicamente necessário, mas politicamente inconveniente.”¹³⁴

A seção “A Formação do Mercosul”, trata da relação entre Argentina e Brasil entre 1989 e 1994, discutindo a adoção do formato do regionalismo aberto e os debates em torno da estruturação do bloco, em particular o estabelecimento da Tarifa Externa Comum. Os conflitos pela elaboração dos regimes especiais na indústria automobilística e no setor açucareiro são utilizados como exemplos das barganhas econômicas do Mercosul e dos interesses particulares de cada país.

A seção posterior, “As Encruzilhadas da Integração”, aborda a controvérsia que opunha o aprofundamento da integração sul-americana à assinatura de acordos de livre comércio com os Estados Unidos. Em seguida são analisados os impactos da desvalorização do Real para a Argentina.

A seção final examina os conflitos entre Argentina e Brasil a respeito da segurança internacional, sobretudo a partir das posturas defensivas brasileiras com relação às novas ameaças e ao intervencionismo dos Estados Unidos na América do Sul.

3.2-Formação do Mercosul

Raúl Bernal-Meza observa que existe importante tradição de pensamento latino-americano

134 Roberto Russell e Juan Gabriel Tokatlian, *El Lugar de Brasil en la Política Exterior Argentina* (Buenos Aires: Fondo de Cultura Economía, 2003), p. 54.

sobre integração regional, que costuma ser ignorada, substituída pelas abordagens teóricas européias:

Hoje parece comum entre os estudantes de ciências sociais a idéia de que os projetos contemporâneos de integração econômica e política na América Latina – desde a Alalc e o Mercado Comum Centro- Americano, passando pelo Grupo Andino e pela Aladi, até chegar ao Mercosul atual – estão baseados no pensamento europeu, cuja última expressão é a União Européia, com suas instituições, mercado e moeda comum. No entanto, nada mais equivocado. Uma coisa é a experiência histórica concreta com uns e outros exemplos, e outra, muito diferente, são os fundamentos, que se basearam em pensamentos próprios e particulares.¹³⁵

Embora possam ser identificadas importantes doutrinas políticas que defendiam a integração latino-americana no século XIX – como os ideais de Bolívar, San Martín, Andrés Bello e Diego Portales – o marco contemporâneo para a integração econômica é a crise provocada pela grande depressão da década de 1930. As turbulências foram acompanhadas por um período extremamente rico no pensamento regional, caracterizado pela rejeição ao liberalismo até então vigente e forte valorização identitária do continente, ressaltando as heranças das culturas indígenas, africanas e ibéricas: “O nacionalismo se pensou como reivindicação do americano, do latino-americano, frente a um velho mundo imperialista que apunhalhado por valores falsos ou caducos cederia lugar ao novo, em que se expressariam as diferenças, as novas culturas, aquelas que haviam permanecido subordinadas.”¹³⁶

No pós-Segunda Guerra Mundial esse nacionalismo – ou antes, continentalismo, como o chama Eduardo Devés – constituiu um dos pilares da integração regional preconizada pela CEPAL e em propostas como a de Perón por uma união aduaneira entre Argentina, Brasil e Chile. Essas diversas iniciativas estavam estreitamente vinculadas aos modelos de desenvolvimento nos quais o Estado desempenhava amplo papel na economia.

A primeira onda de integração econômica na América Latina ocorreu na década de 1960 quando os governos do continente tentaram criar um mercado comum impulsionados pelo exemplo da recém-fundada Comunidade Econômica Européia e pelas doutrinas desenvolvimentistas da CEPAL. Também havia o medo de que os produtos agrícolas latino-americanos perdessem espaço no mercado europeu, pois as colônias e ex-colônias do Velho Continente na África, Ásia e Caribe teriam acesso facilitado a esses consumidores.

O processo foi conduzido pela Associação Latino-Americana de Livre Comércio (Alalc) e apesar de ter obtido aumentos no intercâmbio econômico foi em grande medida um fracasso. Pesaram fatores como a dificuldade de conciliar o protecionismo do modelo de industrialização por substituição de importações com as necessidades da abertura comercial; a desconfiança entre

135 Raúl Bernal Meza, *América Latina em el Mundo: el pensamiento latinoamericano y la teoría de relaciones internacionales*, (Buenos Aires: GEL, 2005), p. 47.

136 Eduardo Devés Valdés, *Del Ariel de Rodó a la CEPAL (1900-1950)* (Buenos Aires: Biblos, 2000), p. 230.

democracias e ditaduras militares e os enfoques distintos entre os países mais desenvolvidos, como Argentina, Brasil e México – que queriam principalmente o crescimento de seu comércio exterior – e os de menor nível econômico, com as nações andinas, que buscavam integração mais profunda e órgãos regionais de financiamento e planejamento.

As crises do petróleo nos anos 70 tornaram a ALALC moribunda e ela foi substituída em 1980 pela Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) cujo foco são os acordos de preferências comerciais. A perspectiva é mais modesta também no âmbito geográfico, pois abandona os projetos continentais e se concentra na esfera sub-regional. A integração na América Latina passou a se desenvolver como um conjunto de iniciativas que abarcam apenas retalhos do continente, como o Cone Sul, os Andes, a América Central ou o Caribe.¹³⁷

A segunda leva de integração econômica na América Latina começou em meados da década de 1980 e foi simultânea com a retomada do processo no Velho Continente, com o Ato Único Europeu (1986) e a formação da União Européia (1992). Também ocorreu em conjunto com as negociações entre Estados Unidos e Canadá, que, com a adesão do México, irão culminar no Nafta em 1994. O período foi marcado por debates sobre o regionalismo como um processo complementar ou reativo à globalização:

A hipótese da regionalização como efeito da globalização defendida pela maior parte da literatura especializada mais recente está ancorada na idéia de defesa dos países frente a um processo histórico poderoso do qual não podem fugir, senão apenas buscar uma melhor adaptação estando reunidos em grupos e, dessa forma, suavizando suas vulnerabilidades externa. O regionalismo é, nesse sentido, uma postura reativa, entregue à necessidade de se tornar mais competitivo justamente num momento em que diminui a capacidade dos Estados de individualmente formularem política e regularem os mercados.¹³⁸

A integração entre Argentina e Brasil foi impulsionada nos governos Alfonsín e Sarney, com a assinatura da Ata de Iguazu (1985) e o lançamento do Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE). Os entendimentos continuaram sob Menem e Collor e resultaram no Tratado de Assunção (1991), que criou o Mercosul. Apesar do estímulo à integração regional ter se constituído como política de Estado em ambos os países, houve mudanças significativas na maneira pela qual o processo foi conduzido e que estão relacionadas com os usos do Mercosul para consolidar as agendas econômicas domésticas e conciliar modelos de desenvolvimento que se tornaram crescentemente divergentes.

O PICE foi baseado na lógica dos acordos setoriais e de cooperação em áreas industriais

137 Para balanços de tais iniciativas, ver Rubens Barbosa “O Brasil e a Integração Regional: a Alalc e a Aladi (1960-1990)”. In: J. G. Albuquerque (org) *Sessenta Anos de Política Externa* (São Paulo: Edusp, 1998), vol.1 e Tatiana L. Prazeres “A Integração Sul-Americana: uma idéia ainda fora de lugar?” In: T. Prazeres, A. Diniz e M. Santoro. *O Brasil e a América do Sul: desafios no século XXI*. (Brasília: FUNAG, 2006).

138 Maria Regina Soares de Lima e Marcelo Coutinho, “Globalização, Regionalização e América do Sul”, *Observatório Político Sul-Americano*, Análise de Conjuntura n.6, 2005, p. 3.

específicas. O 24 protocolos firmados entre Argentina e Brasil estabeleciam parcerias em campos como energia, transporte, comunicação, ciência e tecnologia. Os dois países buscavam uma aproximação política que lhes desse melhores condições de inserção internacional num contexto marcado pela crise da dívida externa. Tal regionalismo estava vinculado à tentativa de superar os impasses nos modelos econômicos de industrialização por substituição de importações. A convergência entre Brasília e Buenos Aires também era importante fator na consolidação da democracia, eliminando tensões que haviam alimentado extremistas da segurança nacional nas Forças Armadas.

Os ganhos políticos e econômicos do PICE foram significativos. De 1985 a 1990 as exportações argentinas para o Brasil quase dobraram, passando de 6% para 11,6% do total. O mercado brasileiro se tornou o mais importante para os produtos da Argentina, em particular para as manufaturas industriais – nada menos que 45% delas iam para o Brasil.¹³⁹ Contudo, o expressivo aumento no comércio exterior não foi suficiente para enfrentar os sérios problemas de vulnerabilidade econômica de ambos os países. De certa maneira, o PICE foi o último suspiro do modelo nacional-desenvolvimentista. Menem e Collor tomaram posse como presidentes em meio à crise desse paradigma, e com propostas bem diversas de integração.

O pensamento da comunidade do realismo periférico com relação à integração com o Brasil era promover o chamado “regionalismo aberto”, isto é, um processo de abertura comercial que ajudasse a consolidar as reformas neoliberais e funcionasse como primeiro passo para acordos semelhantes com outros países ou blocos regionais. A proposta era próxima às posições do governo Collor, tanto que apenas três meses depois da posse do presidente brasileiro foi assinada a Ata de Buenos Aires (1990), que determinava cronograma de liberalização comercial automática e geral, a ser completada em 1994, com a criação do mercado comum – antecipação de cinco anos com relação ao prazo originalmente estabelecido por Alfonsín e Sarney. Foi também em 1990 que as negociações foram multilateralizadas, com a adesão do Uruguai e do Paraguai ao processo de integração. Menem defendeu igualmente a inserção da Bolívia e do Chile ao bloco em gestação, mas isso só viria a ocorrer em 1996, e de forma limitada, na categoria de “membro associado”.

A formação do Mercosul por meio do referencial do regionalismo aberto foi considerada um erro por muitos daqueles que estavam vinculados aos objetivos anteriores, de retomar o modelo de substituição de importações. À luz das crises que o bloco enfrentou na década de 90, Moniz Bandeira afirmou que o modelo adotado provocou sérias distorções no processo da integração.¹⁴⁰ Contudo, diplomatas como Celso Amorim avaliam que a agenda liberal permitiu avanços que de

139 Roberto Bouzas e José Maria Fanelli, *Mercosur: integración e crecimiento*. (Buenos Aires: GEA – Fundación OSDE, 2002), p. 122.

140 Comentários no Seminário Preparatório sobre América do Sul à II Conferência sobre Política Externa e Política Internacional. Palácio do Itamaraty, Rio de Janeiro, 30 de março de 2007.

outros modo não teriam sido obtidos:

Quando vieram Governos de tendência mais liberal do ponto de vista econômico, tanto no Brasil quanto na Argentina, aquelas iniciativas que tinham sido tomadas tiveram uma aceleração vertiginosa... Eu acho que dificilmente se nós continuássemos essencialmente num mecanismo de negociação setorial, nós teríamos chegado a uma integração tão ampla no caso do Mercosul quanto chegamos.

Essa integração em parte foi possível porque como os dois países, no caso à época, Brasil e Argentina estavam em processo de liberalização muito amplos e unilaterais em relação ao mundo todo e como isso era, digamos, algo que eram decisões do Governo no nível macroeconômico, as pessoas que lidavam com integração, creio, tanto no Brasil quanto na Argentina, não podendo de nenhuma maneira, nem tendo capacidade de impedir que isso acontecesse, elas procuraram, digamos, levar ao máximo de benefício para o processo de integração.¹⁴¹

No governo Menem, o Mercosul não era inicialmente um projeto prioritário. Acordos regionais de comércio eram considerados necessários, mas havia grande decepção com os resultados obtidos anteriormente na Associação Latino-Americana de Livre Comércio (1960-1980) e com a experiência do Pacto Andino. As expectativas mais altas estavam nas negociações multilaterais, como no GATT.¹⁴²

Na Argentina, a fragilidade institucional do Ministério das Relações Exteriores permitiu à comunidade do realismo periférico elevado grau de liberdade para implementar sua agenda de reformas. Ainda assim, havia um significativo grupo de altos funcionários argentinos com longa experiência nos processos de integração latino-americanos das décadas anteriores. Felix Peña, sem dúvida um dos nomes mais destacados dessa equipe, usa a expressão inglesa *informal civil service* para batizá-los. Andrés Cisneros e Jorge Castro também destacam o apoio à integração latino-americana como bandeira clássica do peronismo que continuava presente nos anos 90.¹⁴³

Como observado por Celso Amorim, tais especialistas tiveram papel importante em manter as negociações em curso mesmo nos momentos de maiores dificuldades, ocasionalmente contrapondo-se às decisões dos líderes políticos, ou pelo menos tratando de matizá-las. No Brasil, a influência do Itamaraty sobre a formulação da política externa era muito maior. A chancelaria brasileira tem longa história exitosa como um dos espaços privilegiados de implementação do desenvolvimentismo e não viu com bons olhos a guinada diplomática de Collor:

Não se construiu no Brasil uma teoria da decadência e tampouco se escreveu contra o isolamento nacional do passado. Pelo contrário, os historiadores refletiram, de modo geral, uma interpretação valorativa dos sessenta anos que precederam o governo neoliberal de Fernando Collor de Mello (...) Em nenhum país da América Latina foi tão difícil a transição do paradigma da política externa do Estado desenvolvimentista para o paradigma do Estado neoliberal...¹⁴⁴

141 “Palestra do Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, no encerramento do curso para Diplomatas sul-americanos.” *Curso para Diplomatas Sul-Americanos*. Brasília: FUNAG, 2006.

142 Entrevista com Elvio Baldinelli.

143 Entrevistas com Felix Peña, Andrés Cisneros e Jorge Castro.

144 Amado Cervo, *Relações Internacionais da América Latina: novos e velhos paradigmas*. (Brasília: FUNAG, 2001), p. 292.

Collor permaneceu pouco mais de mil dias na presidência, sendo derrubado por escândalos de corrupção e por sua incapacidade em controlar a inflação. Os governos do presidente Itamar Franco (1992-1995) e Fernando Henrique Cardoso (1995-2003) consideravam o Mercosul como primeiro estágio para acordos econômicos e políticos que englobassem toda a América do Sul – é no início dos anos 90 que essa expressão substitui no discurso diplomático brasileiro o termo “América Latina”, pois na interpretação do Itamaraty não fazia mais sentido pensar em integração com o México e os países centro-americanos e caribenhos, presos à órbita do Nafta. Análise de Luís Carlos Bresser Pereira ilustra o ponto: “o Nafta equivale a um divisor histórico, à liquidação do conceito econômico de América Latina, o que nos obriga a retomar o conceito geográfico de América do Sul”¹⁴⁵. Nessa perspectiva, a América do Sul tornava-se para o Brasil a chave para consolidar posição de liderança que não se esgotaria no continente, mas teria repercussões globais. Tal posição é explicitada pelo embaixador brasileiro Rubens Barbosa:

A América do Sul tem para o Brasil o sentido de viabilizar algo semelhante ao que dispõe o Japão na Ásia, ou seja, um mercado estratégico para a colocação de produtos em mercados regionais, o que possibilita testar a qualidade do produto, avaliar a necessidade de seu aperfeiçoamento, como plataforma de ganhar escala de produção e, assim, poder viabilizar-se como exportador mundial, como *global trader*.¹⁴⁶

O mesmo pensamento é expresso pelo então secretário-geral do Ministério das Relações Exteriores, Luiz Felipe Seixas-Corrêa, ao afirmar que o Brasil encontra no Mercosul “principalmente, um projeto de natureza político-estratégica”¹⁴⁷. Por sua vez, na Argentina do realismo periférico, o Mercosul e a integração com Brasil tinham “uma dimensão predominantemente econômica e comercial” que não implicavam “projeção política e estratégica autônoma”¹⁴⁸.

As duas abordagens não são necessariamente incompatíveis, mas criaram muitos problemas e aborrecimentos para as autoridades dos dois países. No período de formação do Mercosul, as dificuldades se manifestaram nas negociações de consolidação da união aduaneira, com a Tarifa Externa Comum (TEC) aplicada aos produtos de fora do bloco. O protecionismo era maior no Brasil, movido pelas preocupações com seu imenso parque industrial. Na Argentina, a pressão era por tarifas mais reduzidas, sobretudo em setores onde o país não tinha forte produção doméstica,

145 Citado em Guillermo Palacios, “Brasil y México: sus relaciones 1822-1992”. In: A Ortiz Mena, O. Amorim Neto e R. Fernández Castro (orgs) *Brasil y México: encuentros y desencuentros*. (Cidade do México: Secretaria de Relaciones Exteriores, 2005), p. 99.

146 Citado em Alcides Vaz, *Cooperação, Integração e Processo Negociador: a formação do Mercosul* (Brasília: IPRI, 2002), p. 113.

147 Luiz Felipe Seixas-Corrêa, “La Visión Estratégica Brasileña del Proyecto de Integración”. In: J. Campbell (org) *Mercosur: entre la realidad y la utopia*. (Buenos Aires: GEL, 1999), p. 260.

148 Una Visión Política del Mercosur”. In: J. Campbell (org) *Mercosur: entre la realidad y la utopia*. (Buenos Aires: GEL, 1999), p. 288.

como bens de capital. Havia temores que a TEC prejudicasse essas áreas econômicas provocando a importação de produtos menos eficientes do Brasil, que estariam protegidos pela alta tarifa.

As negociações da TEC constituíram um exemplo clássico de *trade-offs*. Nos quais os países do Mercosul aceitaram tarifas mais altas do que desejariam em troca do acesso facilitado ao mercado consumidor do Brasil. Este, por sua vez, resignou-se a reduzi-las em troca de seu desejo estratégico de consolidar posição de liderança na América do Sul. De certo modo, pode-se pensar no Mercosul como o mínimo de proteção tolerável ao Brasil e como o máximo aceito pela Argentina.¹⁴⁹

Para o embaixador Celso Amorim, o jogo político da TEC se dava em vários níveis simultâneos, envolvia os Estados Unidos e impulsionava alianças curiosas entre opostos ideológicos:

Mas o que eu ia dizer, é que naquela época havia um grande debate entre a tarifa externa comum, entre os que defendiam uma união aduaneira e entre os que defendiam um acordo de livre comércio, apenas. E o curioso é que o debate passava as tendências ideológicas. Eu costumo dizer, para caricaturar um pouquinho, que na época eram contra a União Aduaneira, digamos, a direita liberal na Argentina e a esquerda nacionalista no Brasil. A direita liberal na Argentina porque desejava ter liberdade de manobra para discutir acordos comerciais separados. Obviamente a posição da Argentina hoje é muito diferente, mas naquela época era uma posição de poder discutir, na época não se falava em ALCA, se falava na expansão do Nafta...

E no Brasil, digamos assim, a esquerda mais nacionalista achava que uma tarifa externa comum acabaria levando a uma redução da nossa estrutura tarifária, porque de alguma maneira, ainda que o Brasil fosse uma economia maior, nós também teríamos que adaptar um pouco a nossa tarifa aos anseios de outros países do Mercosul.¹⁵⁰

As negociações da TEC foram completadas em 1994, mas as divergências entre Argentina e Brasil quanto ao protecionismo desejável ao Mercosul de modo algum se encerram ali. O cerne da questão está na participação mais elevada do Estado brasileiro no desenvolvimento econômico nacional. Essas políticas não se expressam somente na estrutura tarifária, mas também estão presentes em diversos outros campos: nos empréstimos a juros mais baixos concedidos pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, na existência da Zona Franca de Manaus e nos benefícios especiais concedidos à indústria automobilística, açucareira, têxtil e de calçados. As guerras fiscais entre os estados brasileiros, visando à atração de investimentos, também provocaram reclamações das autoridades argentinas, que consideravam-nas concorrência desleal e violação das normas do bloco.¹⁵¹

Setores sensíveis como a indústria automobilística e açucareira foram regulados através de acordos especiais. No primeiro caso, por tratados bilaterais na Aladi (CAUCE, PEC, ACE-14). O

149 Observação de Monica Hirst.

150 Amorim, op. cit, p. 20.

151 Pedro Motta Veiga, "Regional and Trans-Regional Dimensions of Brazilian Trade Policy". In: V.K. Aggarwal et alii (orgs) *The Strategic Dynamics of Latin American Trade*. (Palo Alto: Stanford University Press, 2004), p. 306-307.

setor oferece interessante oportunidade para estudar os impactos do Mercosul sobre a indústria sul-americana e os conflitos entre os países do bloco. No período de substituição de importações, as empresas automobilísticas estiveram entre as mais importantes da Argentina e do Brasil, recebendo diversos benefícios e incentivos dos governos nacionais. O impacto foi além do puramente econômico, pois regiões como a cidade argentina de Córdoba e o ABC paulista serviram de base a um sindicalismo combativo que foi vital para as lutas de resistência às ditaduras militares e à construção da democracia.

No início da década de 90 a indústria automobilística estava em crise na América do Sul, com vendas em queda e baixa capacidade de competição internacional. A criação do Mercosul suscitou esperanças de melhores tempos para o setor, baseadas na “exploração simultânea do mercado argentino e dos novos mercados brasileiros, assim como a possibilidade de construção de um sistema produtivo complementar no Cone Sul – com a perspectiva de uma grande racionalização de custos a partir da divisão de trabalho entre as fábricas já existentes nos vários países.”¹⁵²

De fato, a partir de 1992 o investimento e as vendas aumentam rapidamente, em ritmo comparável à euforia desenvolvimentista da década de 1950. As empresas transnacionais preferiram se instalar no Brasil, em particular na Região Sul (que passou de 9% para 22,5% do total nacional da produção de automóveis) para obter acesso facilitado ao mercado dos países do Mercosul e já contando com a expansão do bloco para o Chile e outros países vizinhos. A mudança geográfica, abandonando a área tradicional em São Paulo, também buscava fugir de custos trabalhistas e dos sindicatos mobilizados. A expansão da indústria foi simultânea à abertura comercial na Argentina e no Brasil, que estimulou muitos consumidores a comprar modelos importados. No caso brasileiro, essa parcela subiu no mercado de 2,5% (1991) para 21% (1995) e foi uma das responsáveis pelo preocupante déficit comercial do país. O governo Fernando Henrique Cardoso reagiu aumentando as tarifas do setor automobilístico de 20% para 70%. As negociações setoriais foram consolidadas no Novo Regime Automotivo, que provocou severas reclamações da Argentina, que exportava muitos automóveis para o mercado brasileiro e foi prejudicada pelo aumento tarifário.¹⁵³

O protecionismo do Brasil não era o mesmo dos anos 50/80. O Estado defendeu as montadoras transnacionais, que puderam utilizar o país como plataforma de exportações para a América do Sul, com significativas economias de escala. Entretanto, a indústria nacional de

152 Glauco Arbix, “Guerra Fiscal, Espaço Público e a Indústria Automobilística no Brasil”. In: A Cardoso e A Cavarrubias (orgs) *A Indústria Automobilística nas Américas: a reconfiguração estratégica e social dos atores produtivos*. (Rio de Janeiro/Belo Horizonte: IUPERJ / Editora da UFMG, 2006), p. 43.

153 Adalberto Cardoso, “A Nova Face da Indústria Automobilística Brasileira ou a Tese da Convergência Revisitada.” In: A Cardoso e A Cavarrubias (orgs) *A Indústria Automobilística nas Américas: a reconfiguração estratégica e social dos atores produtivos*. (Rio de Janeiro/Belo Horizonte: IUPERJ / Editora da UFMG, 2006), p. 81-86.

autopeças (Cofap, Metal Leve) passou para o controle do capital estrangeiro, que as realocou em função das exigências de produção e de terceirização das montadoras.

Outro ponto de tensão no Mercosul era o setor do açúcar, que envolvia dupla complicação: a proteção às províncias açucareiras do norte da Argentina, as mais pobres do país, e as disputas com relação aos subsídios brasileiros aos grandes plantadores de cana, por conta do Pró-álcool. Os argentinos argumentavam que o programa oferecia diversas vantagens que precisavam ser contrabalanceadas por protecionismo alfandegário. O resultado foi uma tarifa extra de 23% para o açúcar.¹⁵⁴

O ponto continuou tenso. Nas palavras do chanceler brasileiro, Luiz Felipe Lampreia: “E esse produto é justamente aquele de maior participação relativa do Brasil no comércio internacional. Portanto, não é aceitável, para o Brasil, que o açúcar esteja excluído do Mercosul.”¹⁵⁵ Ao longo da década de 90, outras áreas econômicas apresentariam problemas no relacionamento bilateral, sobretudo após a desvalorização do Real.

3.3- Encruzilhadas da integração: Mercosul, Nafta e ALCA

O ano de 1994 é chave para o processo de integração regional. Nele foi assinado o Protocolo de Ouro Preto, que definiu os termos para a implementação da TEC e da união aduaneira. Não por acaso, foi também o do Plano Real no Brasil. O compromisso com a abertura comercial no Mercosul reforçava os esforços do governo brasileiro em combater a inflação. Além disso, a estabilidade macroeconômica e o dólar barato em função da âncora cambial do Real impulsionaram o consumo, aumentando de maneira significativa as exportações da Argentina para o Brasil.

TABELA 4
COMÉRCIO ENTRE ARGENTINA E BRASIL, 1989-1999

<i>Ano</i>	<i>Exportações ao Brasil (em dólares)</i>	<i>Importações do Brasil (em dólares)</i>	<i>Saldo</i>
1989	1, 23 bilhões	722, 11 milhões	507,89 milhões
1990	1, 39 bilhões	645, 13 milhões	744,87 milhões
1991	1, 60 bilhões	1, 47 bilhões	130 milhões
1992	1, 73 bilhões	3, 03 bilhões	-1,30 bilhões
1993	2, 71 bilhões	3, 65 bilhões	-940 milhões
1994	3, 66 bilhões	4, 13 bilhões	-470 milhões
1995	5, 59 bilhões	4, 04 bilhões	1,55 bilhões

154 Bouzas e Fanelli, op.cit, p.154.

155 Luiz Felipe Lampreia, *Diplomacia Brasileira: palavras, contextos, razões*. (Rio de Janeiro: Lacerda Editores, 1999), p.301.

<i>Ano</i>	<i>Exportações ao Brasil (em dólares)</i>	<i>Importações do Brasil (em dólares)</i>	<i>Saldo</i>
1996	6, 80 bilhões	5, 17 bilhões	1, 63 bilhões
1997	7, 94 bilhões	6, 76 bilhões	1,18 bilhões
1998	8, 02 bilhões	6, 74 bilhões	1,28 bilhões
1999	5, 81 bilhões	5, 36 bilhões	450 milhões

Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior do Brasil

Os dados mostram o crescimento rápido e constante das exportações da Argentina para o Brasil, com o estabelecimento de superávit em favor do primeiro país. As exceções são os anos entre 1992 a 1994, quando os efeitos da conversibilidade e do controle de inflação reverterem a situação, aumentando a demanda argentina por produtos estrangeiros. As pressões do governo Menem fizeram as autoridades brasileiras aceitarem aumentos nas tarifas de importação e se comprometerem a comprar petróleo e trigo do país vizinho, para equilibrar a balança comercial.¹⁵⁶ As crises financeiras do fim da década também tiveram impacto negativo no comércio entre as duas nações, diminuindo o intercâmbio.

A combinação da conversibilidade com a abertura comercial criou um problema sério para a economia, como visto no caso do déficit com os Estados Unidos. Portanto, “as contas externas se transformaram na peça frágil do Plano Cavallo. A balança comercial se tornou um item de extrema sensibilidade.”¹⁵⁷ Os saldos com o Brasil, maior parceiro comercial da Argentina, foram fundamentais para a manutenção da conversibilidade e das reformas econômicas de Menem. Porém, o fortalecimento dos laços comerciais teve como contraparte o medo da influência brasileira sobre a economia argentina:

Primeiramente, havia a preocupação em saber como a demanda brasileira se comportaria. Tornou-se recorrente na mídia argentina, por exemplo, a expressão “Brasil Dependência”, em referência ao fato de que cerca de trinta por cento das exportações argentinas tinham como destino o Brasil. A expressão, na verdade, simbolizava tanto o temor de que qualquer turbulência no Brasil teria efeitos negativos indiscutíveis para a Argentina, quanto a preocupação com o fato da Argentina não ter o mesmo peso comercial para o Brasil.¹⁵⁸

Os temores com relação à dependência ficaram mais agudos à medida em que a situação social na Argentina se deteriorava, com o aumento do desemprego, da pobreza e das desigualdades – estatísticas que conviviam com o crescimento do PIB. Os diplomatas brasileiros por vezes se irritaram com as autoridades argentinas, perguntando por que não mostravam a mesma preocupação

156 Morgana Alves, “Da instabilidade cambial às demandas protecionistas: a desvalorização do real em 1999, a reação argentina e lições para o Mercosul”. Dissertação de mestrado, Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina (Universidade de São Paulo, 2006), p. 45-46.

157 Seixas-Corrêa, op.cit., 235.

158 Alves, op. cit., p.58-59

com o déficit comercial com os Estados Unidos.

A “Brasil-dependência” foi fonte de polarização política entre os formadores de opinião na Argentina mas também significou a consolidação de um expressivo bloco de pressão favorável à manutenção e ampliação do Mercosul (que incluía transnacionais, como no caso do setor de automóveis/autopeças) e que desempenhou papel importante em meio às encruzilhadas do bloco durante a década de 90. O mercado brasileiro tornou-se fundamental e simplesmente não podia ser deixado em segundo plano.

O ponto alto para a integração sul-americana veio em 1996, quando Chile e Bolívia se tornaram membros associados ao Mercosul. A categoria difere da de membro pleno porque não implica a adesão à TEC nem aos fóruns políticos do bloco. Basicamente, é um acordo de livre comércio. O formato associado foi criado sob medida para os chilenos, pois o alto grau de abertura econômica adotado pelo país desde as reformas neoliberais da ditadura de Pinochet tornava inviável para o Chile aceitar as tarifas relativamente altas do Mercosul. Para a Bolívia, era um modo de conciliar a participação no bloco com os compromissos que tinha na Comunidade Andina de Nações.

A entrada do Chile no Mercosul foi especialmente importante para a Argentina, por três razões principais. Primeiro, o engajamento na integração regional ajudava a consolidar as negociações territoriais. Os dois países resolveram mais de 20 querelas de fronteiras na década de 90. Segundo, impulsionava o comércio e os investimentos: 60% do investimento externo das empresas chilenas foram aplicados na Argentina, cerca de US\$20 bilhões ao longo dos anos 90.¹⁵⁹ Terceiro, ajudou os dois países a desenvolver intensa cooperação na área de segurança internacional, estabelecendo medidas de transparência de informação e construção de confiança entre suas Forças Armadas e criando batalhão binacional para operar conjuntamente em missões de paz da ONU. Os avanços são notáveis quando se observa que nos anos 70 as ditaduras militares de Pinochet e Videla quase foram à guerra por ilhas no Canal de Beagle. Os acordos também foram importantes para consolidar as duas democracias, em particular no Chile, onde o Exército ainda detinha muitos privilégios nos anos 90. Há forte contraste entre os avanços dos dois países nesse campo da segurança e a resistência brasileira em adotar arranjos militares supranacionais no Mercosul.¹⁶⁰

Apesar dos sucessos sul-americanos, “a Argentina não abriu mão de uma alternativa ao Mercosul”¹⁶¹. O caminho tortuoso escolhido pelo governo Menem foi buscar equilibrar-se entre a integração no Cone Sul e as negociações de um acordo de livre comércio com os Estados Unidos –

159 *Síntesis Informativa Período 1989-1999*, p. 7-8. Ministério das Relações Exteriores, Comércio Internacional e Culto da Argentina.

160 Palestra do embaixador chileno em Buenos Aires, Luís Maira, Universidad Torcuato di Tella, 14/12/2006 e entrevista com. Rut Diamint.

161 Vaz, op.cit., p.118.

até 1994, pensava-se no ingresso no Nafta, depois disso passou-se a falar na adesão à ALCA. Os processos eram visto como complementares:

A ausência do fast track, combinada com os benefícios 'mercantilistas' que a Argentina obteve ao ganhar acesso preferencial ao mercado brasileiro através do Mercosul, ajudaram a forjar um forte consenso político doméstico de que o bloco deveria ocupar um lugar privilegiado nas relações internacionais argentinas. Mesmo assim, e pelo medo de excessiva dependência do Brasil, o governo Menem aparentou ser crescentemente favorável à construção de uma área hemisférica de comércio, na qual Mercosul e ALCA deveriam ambas complementar e contrabalancear a outra.¹⁶²

Em contrapartida, as autoridades brasileiras viam o Mercosul como alternativa ao projeto Nafta/ALCA, que consideravam prejudicial para a liderança do país na América do Sul. Do ponto de vista estritamente comercial, o Brasil temia que um acordo de livre comércio com os Estados Unidos causasse perdas não só para as indústrias brasileiras, como para os setores de serviços e de compras governamentais. O país também se preocupava com a eventual eliminação de tarifas preferenciais como no campo automobilístico, no qual os tratados entre os latino-americanos estabeleciam barreiras de 30% contra exportações de países de fora da região. .

As negociações entre Mercosul e Estados Unidos prosseguiram no formato 4 + 1 acordado em 1991, mas foram tensas e marcadas por divergências e desconfianças. O embaixador brasileiro e ex-ministro da Fazenda, Rubens Ricupero, critica vários pontos do processo mas afirma que continuar a negociar era o que poderia ser feito nas circunstâncias – inclusive para contentar a Argentina – mas que deveriam ser mantidas certas ressalvas:

Ter-se-á pensado que, ao chegar ao altar, encontraríamos força e coragem para o dizer o 'não' que calamos durante os anos de namoro e noivado. Muito do que se fez foi inspirado no louvável propósito de manter o Mercosul unido na negociação e, de maneira geral, no de evitar agravar nosso isolamento. Ambos os objetivos se justificam na medida em que não nos obriguem a sacrificar interesses nacionais inegociáveis. Não obstante todos os esforços, não será surpresa se, cedo ou tarde, os outros decidirem seguir o que julgarem ser o interesse deles. Em tal eventualidade, é bom que a responsabilidade de pôr fim ao sonho da integração sul-americana seja deles, e não nossa. Dito isso, convém não exagerar nas concessões feitas em nome de uma talvez impossível unidade, pois elas podem tornar-se irreversíveis.¹⁶³

Na Argentina, também houve quem pensasse que “uma talvez impossível unidade” sul-americana fosse um entrave para os objetivos internacionais do país. Conciliar o alinhamento com os Estados Unidos e a integração com o Brasil assemelhava-se cada vez mais a um jogo impossível de vencer:

“Dolarização” *de jure* e um ritmo mais rápido na ALCA (ou mesmo um acordo comercial bilateral com os Estados Unidos) passaram desse modo a ser vistos como combinações mais apropriadas que o Mercosul “instável” e “protecionista” para garantir a estabilidade econômica e um modelo orientado para a economia

162 Deborah Norden e Roberto Russell, *United States and Argentina: changing relations in a changing world*. (Nova York: Routledge, 2002), p. 113 .

163 Rubens Ricupero, *A ALCA* (São Paulo: Publifolha, 2002), p. 88.

internacional.¹⁶⁴

É importante ressaltar que não se discutia o fim do Mercosul – o bloco era demasiado relevante para o comércio exterior argentino e para a manutenção da própria conversibilidade. O que estava em debate era a natureza do processo de integração. Os problemas da integração regional eram bem diferentes para os defensores do realismo periférico e para seus críticos. Felipe de la Balze um membros mais destacados da comunidade do realismo periférico listou três obstáculos principais ao Mercosul:

1- Divergências na macroeconomia e na política comercial entre Argentina e Brasil

2- Persistência de subsídios e medidas protecionistas em setores variados (açúcar, têxteis, calçados, indústria automobilística, o papel do BNDES etc). Visão relutante quanto à abertura comercial por parte das elites brasileiras.

3-Déficit legal e institucional, em especial no que diz respeito à solução de controvérsias comerciais.¹⁶⁵

O levantamento de De La Balze se concentra nas questões econômicas, com destaque para o comércio exterior. O enfoque está de acordo com a função do Mercosul na teoria do realismo periférico: basicamente um mecanismo para estimular o crescimento do comércio e promover a abertura da economia. As críticas da escola neoestruturalista fortaleceu outro tipo de visão, pensava-se o Brasil em lugar destacado na política externa argentina, propondo uma “aliança estratégica” como o movimento inicial para a retomada ou construção de um projeto de desenvolvimento conjunto. Nessa linha de pensamento, é lógico que a avaliação dos problemas do bloco fosse pautada sobretudo pela preocupação com o que José Paradiso chamou de “bifurcação” entre os modelos econômicos dos dois países. Ele afirma que a divergência não começou na década de 1990, mas em 1976, com o projeto neoliberal da ditadura militar argentina. O governo Menem só teria feito ampliar a distância com um Brasil que ainda mantinha aspectos de seu modelo nacional-desenvolvimentista e se recusava a apostar todas as fichas nos mercados internacionais.¹⁶⁶

Aldo Ferrer desenvolve idéias semelhantes. O economista começa ironizando os receios da Brasil-dependência, ressaltando que apesar da importância comercial só 3% do PIB argentino estavam vinculados ao mercado brasileiro. Ainda assim, “propagou-se o convencimento de que

164 Eduardo Ablin e Roberto Bouzas, “Argentina’s Foreign Trade Strategy: the curse of asymmetric integration in the world economy”. In: V.K. Aggarwal et alli (orgs) *The Strategic Dynamics of Latin American Trade*. (Palo Alto: Stanford University Press, 2004), p.170.

165 Felipe de la Balze, “El Destino del Mercosur: entre la unión aduanera y la ‘integración imperfecta’”. In: F. de la Balze (org.) *El Futuro del Mercosur: entre la retórica y el realismo*.(Buenos Aires: CARI/ABIA, 2000), p.18-27.

166 José Paradiso, “Sobre integración, equilibrio de poder y la relación entre Brasil y Argentina”. In: G. Albert et alli (orgs) *Instituciones, Democracia e Integración Regional en el Mercosur*. (Buenos Aires: Bononiae Libris, 2006), p. 204.

todos os problemas do país estavam na *Brasil dependência*.” O problema não seria esse e sim a vulnerabilidade externa e a fragilidade interna de ambos os países.¹⁶⁷ A lista dos principais problemas do Mercosul elaborada por Ferrer apresenta diferenças significativas com relação àquela preparada por De La Balze. Para Ferrer, os obstáculos mais importantes à integração regional eram quatro:

- 1- Dependência dos mercados financeiros internacionais
- 2- Desigualdades sociais dentro dos países do bloco
- 3- Assimetrias entre as estratégias de desenvolvimento nacionais
- 4- Divergências na inserção internacional¹⁶⁸

Em última análise, Ferrer percebe os problemas do Mercosul pela mesma perspectiva de Paradiso: a bifurcação crescente entre os modelos de desenvolvimento da Argentina e do Brasil provocaria os conflitos na política externa. O economista também chama a atenção para as fragilidades estruturais - tanto domésticas quanto internacionais - que limitam a ação dos dois Estados. Tais fraquezas não eram apenas elementos do debate teórico sobre desenvolvimento e relações internacionais, mas uma realidade dolorosamente presente no processo de integração. Uma sucessão de crises financeiras atingiu o mundo na segunda metade da década de 1990: México (1994), Sudeste da Ásia e Rússia (1997/1998). Cada uma dessas turbulências teve impactos sob o Mercosul, provocando demandas protecionistas e tensões entre os parceiros do bloco. Os piores efeitos ocorreram em 1999, quando o Brasil desvalorizou sua moeda.

3.4- Impactos da desvalorização do Real

Felix Peña iniciou sua vida pública na década de 60 e ocupou cargos em diversos governos argentinos e no Banco Interamericano de Desenvolvimento. Em todos esses anos, ele avalia que viveu dois momentos trágicos: a Guerra das Malvinas e a desvalorização do Real.¹⁶⁹ Na qualidade de subsecretário do comércio exterior no Ministério da Economia quando a crise estourou, Peña esteve no epicentro das tensões.

A âncora cambial que fez parte do Plano Real se parecia bastante à conversibilidade. A moeda brasileira foi colocada praticamente no mesmo valor do dólar, o que em conjunto com a abertura econômica provocou uma enxurrada de importações baratas e funcionou como instrumento para o controle da inflação. Porém, o governo brasileiro não fixou a paridade por lei, mantendo a

167 “La Globalización, Argentina y Brasil”. In: A Ferrer e H. Jaguaribe. *Argentina y Brasil en la Globalización: Mercosur o Alca?* (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2001), p. 52-53.

168 Idem, p. 48-57.

169 Entrevista com Felix Peña.

liberdade de alterar sua política monetária, embora em pequenas variações. Isso foi feito apesar da pressão da corrente mais liberal da área econômica que defendia mecanismos como a *currency board*, “um sistema que equivalia, pelo menos no tocante à oferta de dinheiro, a colocar a economia no piloto automático”, pois:

Quando um governo adota esse tipo de regime, está praticamente admitindo que já perdeu toda a credibilidade no mercado financeiro. Portanto, para restaurar a confiança, entrega o controle da política monetária a um estrangeiro gozando de mais credibilidade (no caso, Alan Greenspan, o homem encarregado de fornecer dólares ao mundo).¹⁷⁰

Cumprir lembrar que àquela época a Argentina era defendida pelo FMI e por boa parte da imprensa financeira internacional como um exemplo de modernidade e reformas bem-sucedidas na América Latina. E se a conversibilidade era uma forma extrema de *currency board*, por que não adotá-la? Talvez amenizando alguns de seus aspectos. A vulnerabilidade externa do Brasil era alta. Estimava-se que o Real estava sobrevalorizado em 30% (um dólar comprava R\$1,20) e a dívida pública estava alta e baseada em títulos de curto prazo. Quando as crises financeiras atingiram os Tigres Asiáticos e a Rússia, o FMI começou a ser dominado por pavores apocalípticos quanto ao Brasil:

“As discussões sobre o Brasil se baseavam na idéia de que se tratava do último caso antes do colapso do sistema inteiro”, comentou Jean Lemierre, o suplente francês no G-7 naquele período. “Eram usadas expressões vigorosas do jargão militar, tais como *última linha de defesa*, ou outras do gênero. O sentimento geral era que se nós e o FMI não fôssemos capazes de salvar o Brasil, estaria tudo acabado, seria o fim”.¹⁷¹

No início de 1999, o fim parecia próximo. O presidente Fernando Henrique Cardoso havia resistido às pressões para desvalorizar o Real em 1998, quando concorria à reeleição. Vitorioso na disputa eleitoral, foi surpreendido pela decisão do governador de Minas Gerais, Itamar Franco que decretara a moratória da dívida do estado. O gesto foi o estopim de uma corrida especulativa sobre a moeda brasileira que foi acompanhada de instabilidade e dúvidas no governo - o Banco Central teve três presidentes em três semanas. O dólar disparou para R\$2,20 mas após a intervenção do FMI o valor foi estabilizado em cerca de R\$1,66. A ação do Fundo Monetário Internacional foi decisiva. O Brasil era considerado importante demais para naufragar, devido aos investimentos de grandes empresas e bancos americanos no país. Se a economia brasileira entrasse em colapso, as repercussões atingiriam os próprios Estados Unidos. O FMI auxiliou o governo brasileiro com pacotes de ajuda financeira e também reuniu banqueiros e investidores para aconselhar que auxiliassem o país. A “última linha de defesa” fora preservada, mas às custas de muitas baixas. O

170 Paul Blustein, *Vexame: os bastidores do FMI na crise que abalou o sistema financeiro mundial*. (Rio de Janeiro: Record, 2002), p.224-225.

171 Idem, p. 332.

governo brasileiro adotou medidas recessivas, como o aumento dos juros e o corte de gastos públicos, para tentar manter os investidores e conter um possível retorno da inflação.

Os impactos sobre a Argentina foram fortes e três temores dominavam as autoridades menemistas. O primeiro era o de “invasão” de produtos brasileiros, em função da desvalorização do Real. Evidentemente, esse receio era agravado pelo alto déficit comercial já existente e pela rigidez da conversibilidade, que não permitia à Argentina utilizar a política monetária como um mecanismo de adaptação às crises financeiras internacionais – por exemplo, desvalorizando a moeda para encarecer as importações. Os temores argentinos eram fundamentados, mas os impactos não foram tão grandes quando se imaginava. A Tabela 4 mostra que não houve invasão de produtos brasileiros – pelo contrário, caíram bastante as importações argentinas desse país. O segundo era o temor da fuga de empresas argentinas, que buscariam a transferência em massa para o Brasil, à procura de melhores condições de competitividade. Tal fato não ocorreu, em grande medida porque a crise também perturbou as cadeias de produção em território brasileiro. O terceiro era o pânico com relação à “contaminação” da conversibilidade pela desvalorização do Real, ou seja, a expectativa de que a paridade não resistisse à depreciação da moeda do principal parceiro comercial da Argentina. De fato, isso foi o que acabou acontecendo, mas somente em 2002. Os esforços do governo Menem e De La Rúa para manter uma âncora cambial impossível foram responsáveis pelo agravamento da crise.

Também havia o sentimento, por parte da opinião pública argentina, que o principal parceiro no bloco pouco se importava com o destino do país. É bastante significativo dessa posição editorial publicado no influente jornal conservador *La Nación*:

As ameaças que sofre a continuidade do Mercosul não são manchete no Brasil. Com sua economia caindo aos pedaços e o país afogado em dívidas, o último que os brasileiros consideram preocupante é uma quebra na continuidade do Mercado Comum do Sul. (...)

É lógico: para os setores do poder no Brasil, o Mercosul nunca teve o peso que tem na Argentina. No Brasil não existem indústrias que dependam da Argentina para sobreviver e o país não concentra 30% de suas exportações no consumo argentino.¹⁷²

Mais uma vez, situações de crise no Mercosul faziam aflorar os argumentos da “Brasil-dependência”. O problema mais sério foi a queda no comércio exterior, em particular das exportações argentinas para o Brasil, que se reduziram em 28%. O momento difícil na relação bilateral coincidia com séria crise internacional. As turbulências econômicas dos Tigres Asiáticos reduziram a demanda por petróleo, alimentos e outras *commodities* que constituíam cerca de 2/3 das vendas argentinas ao mundo.¹⁷³ Houve três reações na Argentina a essa crise generalizada: a proposta de dolarizar a economia, a discussão em reduzir a integração regional a uma zona de livre

172 Citado em Alves, op. cit, p.77.

173 Blustein, op. cit., p. 279.

comércio e a sugestão de dotar o Mercosul de mecanismos institucionais que o protegessem de desvalorizações cambiais por um dos parceiros do bloco. Os debates se deram em meio à adoção de medidas protecionistas por parte da Argentina.

A idéia da dolarização foi lançada por Menem em janeiro de 1999 e consistia em criar uma moeda única para a América Latina, atrelada ao dólar. O gesto foi retórico – não havia entendimentos práticos nesse sentido – e teve como objetivo “demonstrar aos mercados externos que o governo estava disposto a fazer o necessário para manter a paridade peso-dólar e a conversibilidade”¹⁷⁴. A reação do FMI foi cautelosa, sugerindo que era necessário avaliar com calma a situação. Nos Estados Unidos, tanto o Federal Reserve quanto o Tesouro afirmaram que não era boa idéia. Em 1999, Menem ainda pensava em tentar um terceiro mandato como presidente e a dolarização se encaixava na mesma moldura do projeto de ingressar na OTAN – uma medida de impacto que confirmaria a vinculação da Argentina ao mundo desenvolvido. Ao mesmo tempo em que lançou a proposta de dolarização, Menem estabeleceu restrições às exportações brasileiras, em particular na área têxtil.

Em ambos os países se fortaleceu a sensação de que as exigências do Mercosul teriam se tornado obstáculos às respectivas políticas externas. No diagnóstico de Félix Peña “é provável que o principal risco do Mercosul seja infectar-se de um vírus chamado Aladi”¹⁷⁵. Isto é, abandonar o projeto político de integração e concentrar-se apenas na concessão de benefícios comerciais, do mesmo modo que a Aladi (de 1980) havia feito com relação a sua antecessora Alalc (de 1960). Na visão de Peña, tal medida seria um retrocesso, um risco. No entanto, transformar o Mercosul de uma união aduaneira em uma zona de livre comércio era “algo que os setores mais liberais do governo veriam como a evolução mais de acordo com seu modo de pensar a modalidade de inserção argentina no mundo”¹⁷⁶

Tal posição era impensável para o governo brasileiro. Como examinado anteriormente, a formação do Mercosul como união aduaneira era parte essencial do projeto de liderança sul-americano desenvolvido no Brasil e impactava também na atração que o bloco exercia sobre investidores estrangeiros, desejosos de se beneficiar de seu espaço econômico relativamente protegido. O chanceler brasileiro, Lampreia, tratou da questão:

O Mercosul, certamente, é uma expansão do mercado, uma expansão da circunstância que agrega um elemento

174 Francisco Corigliano, “La Dimensión Bilateral de las Relaciones entre Argentina y Estados Unidos Durante la Década de 1990: el ingreso al paradigma de ‘relaciones especiales’”. In: C. Escudé (org.) *Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina – Tomo XV – Las ‘Relaciones Carnales’, los vínculos políticos con las grandes potencias, 1989-2000* (Buenos Aires: GEL, 2003), p. 106-107.

175 Citado em Andrés Cisneros e Carlos Piñero Iniguez, *Del ABC al Mercosur: la integración latinoamericana en la doctrina y praxis del peronismo*. (Buenos Aires: GEL, 2002), p. 532.

176 José Paradiso, “A Política Externa em Tempos de Transformação e o Caso Argentino”. *Cadernos Adenauer 7: Política Externa na América do Sul*, (Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2000), p. 35.

de credibilidade ao nosso país. A decisão de investimento das grandes empresas multinacionais está condicionada a essa percepção política e à expectativa de que, realmente, o Mercosul se consolide e seja aprofundado.

Se houvesse um retrocesso, no sentido de apenas uma área de livre comércio, evidentemente haveria uma redução de expectativas.¹⁷⁷

As posições brasileiras foram com frequência no sentido de resistir ao aprofundamento institucional do Mercosul, opondo-se à medidas que pudessem de algum modo proteger os parceiros de bloco da instabilidade da economia. Tomando a integração europeia como modelo, Felipe de La Balze sugeriu o estabelecimento de um mecanismo análogo ao Artigo 107 do Tratado de Roma, que permitia o aumento de tarifas como resposta a uma desvalorização cambial. Ele criticou o Brasil por não aceitar cláusulas de escape e medidas de salvaguarda, preferindo negociar caso a caso¹⁷⁸. Tais queixas estavam longe de ser exclusivas da comunidade do realismo periférico e foram manifestadas pela maioria dos participantes dos debates sobre política externa argentina.¹⁷⁹ Sua persistência ajuda a explicar o cenário político que predominou ainda no governo Kirchner e que levou à assinatura do controverso acordo do Mecanismo de Adaptação Competitiva entre Argentina e Brasil, que será analisado no capítulo 5.

Embora o debate sobre a desvalorização tenha sido travado sobretudo em termos de acusações contra medidas unilaterais e falta de compromisso com o Mercosul por parte dos governos brasileiro e argentino, essa perspectiva não cobre todo o cenário. Aldo Ferrer aponta que a desvalorização do real “não foi uma decisão autônoma da política econômica brasileira. Foi consequência do colapso de sua política cambial frente a um ataque especulativo incontrolável pela vulnerabilidade externa do país”¹⁸⁰. A fragilidade do Brasil e da Argentina diante da fuga de capitais, das pressões do mercado financeiro internacional e dos impactos das crises na Ásia e na Rússia foram o elemento essencial dos problemas vividos pelo Mercosul no fim da década de 90. A conjuntura foi agravada pelas tensões e desconfianças existentes entre as autoridades dos dois países em função de suas disputas anteriores sobre os rumos do processo de integração regional.

3.5 – Segurança internacional

Como nas questões econômicas, a aproximação da Argentina com os Estados Unidos no campo da segurança internacional provocou conflitos com o Brasil. Mais do que disputas por itens pontuais da agenda política, as divergências revelam visões muito distintas das relações internacionais. Para Raúl Bernal-Meza, o contraste seria entre a abordagem argentina da “segurança

177 Lampreia, op. cit, p.308.

178 De la Balze, op. cit, p. 27

179 A questão surgiu com muita frequência nas entrevistas que realizei com formuladores do realismo periférico, e com seus críticos.

180 Ferrer, op. cit, p.62.

cooperativa” com Washington enquanto o Brasil continuaria a se orientar pelo paradigma realista clássico de “equilíbrio de poder”. Monica Hirst distingue entre uma “agenda dual” brasileira, orientada por perspectiva “comunitário-cooperativa” no Cone Sul, mas por posições “defensivas-territorialistas” na Amazônia.¹⁸¹

A diferença das ideologias que pautavam a política externa não se devia somente aos grupos que estavam no poder. A razão principal estava na posição muito diferente que os dois países ocupavam no sistema internacional. Se até a década de 1960 o PIB do Brasil era pouco superior ao da Argentina – apesar da diferença de território e população – trinta anos mais tarde a distância entre os modelos de desenvolvimento era muito mais significativa. O Brasil representava cerca de 50% da economia da América do Sul e a Argentina, menos de 10% - o equivalente ao estado brasileiro de São Paulo. A disparidade levava a interpretações contraditórias da estratégia de inserção internacional de cada país: “Além disso, e no plano especificamente sul-americano, a vinculação a Washington era, segundo seus mentores, a estratégia própria das segundas potências regionais (a Argentina na América do Sul) enquanto a busca do equilíbrio correspondia naturalmente às primeiras potências de cada região (Brasil na América do Sul).”¹⁸²

De fato, basta lembrar das críticas de Carlos Escudé aos governos argentinos que promoviam o que ele chamou de “políticas de poder sem poder” e não reconheciam a condição periférica, pobre e endividada do país. A atitude contrasta com as visões brasileiras que sempre destacam as gigantescas dimensões de seu território, população e economia. A ideologia que dominava o revisionismo histórico argentino era o declínio nacional e o desejo de retornar à era de ouro. No Brasil, o imaginário era o de uma superpotência em gestação, o “país do futuro”.¹⁸³ Um dos formuladores do realismo periférico, Jorge Castro, também apontou as diferenças estruturais entre ambos os países:

A diferença entre Brasil e Argentina não consiste em uma doutrina de política externa (autonomia x dependência) nem em uma percepção oposta da situação internacional (crítica e acrítica, respectivamente). Surge da posição distinta dos dois países na nova estrutura do poder mundial que emerge na pós- Guerra Fria, em que se colocaram a uma distância diferente dos Estados Unidos devido a exigências internas, o peso da história e o nível de desenvolvimento industrial alcançado.¹⁸⁴

Isso não impediu o Brasil de adotar diversas medidas semelhantes às adotadas pela Argentina, como adesão aos regimes de desarmamento nuclear, químico e biológico. Na própria

181 Raúl Bernal-Meza, “Política Exterior Argentina: De Menem a De La Rúa. Hay una nueva política? *São Paulo em Perspectiva*, (v. 16 n. 1, 2002) e Monica Hirst, “La Fragmentada Agenda de la (In) Seguridad Regional”. In: M. Hirst et alli. *Império, Estado e Instituciones*. (Buenos Aires: Altamira, 2004).

182 Russell e Tokatlian, op. cit., p. 55.

183 Alguns argentinos ironizavam essas visões ufanistas. Um embaixador me disse: “O Brasil é o país do futuro – e sempre o será.”

184 Jorge Castro, “La Argentina, Estados Unidos y Brasil – el triangulo de la década del 90”. In: A Cisneros (org) *Política Exterior Argentina: história de un éxito*. (Buenos Aires: CEPE/CARI, 1999), p. 87..

área nuclear, Argentina e Brasil assinaram acordo quadripartite que incluiu a Agência Internacional de Energia Atômica e a empresa binacional Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (Abacc). No Brasil, essa postura foi defendida por correntes liberais como “autonomia pela integração”, estratégia que aumentaria a credibilidade do país pela adesão às regras definidas pelos centros de poder internacional, resultando em mais investimentos estrangeiros. Tal visão foi rejeitada pelos nacionalistas, que as interpretaram como submissão às demandas dos Estados Unidos e chamaram a atenção para o contraste com as políticas desenvolvidas por China e Índia, que ampliaram sua força militar e mantiveram nível de crescimento econômico mais acelerado que os países da América do Sul.¹⁸⁵

O estabelecimento do Mercosul desarmou muitas das tensões que dividiam entre Argentina e Brasil. De hipótese de guerra, passaram a ser considerados aliados. Os problemas se deram sobretudo pela preocupação brasileira de que o alinhamento do governo Menem com Washington resultasse em maior intervencionismo dos Estados Unidos na América do Sul. Esses receios se concentravam na possibilidade de que a agenda das “novas ameaças”, em particular o narcotráfico, servisse de pretexto para aumentar a presença americana na Amazônia. Por exemplo, as Forças Armadas brasileiras transferiram tropas das fronteiras do Cone Sul para a região norte, em especial ao longo dos rios Amazonas e Solimões, com atenção para as fronteiras com Colômbia, Guiana e Venezuela.

As posições brasileiras por vezes desorientaram os líderes políticos argentinos. O realismo periférico havia sido construído procurando aprender com as lições da história da política externa brasileira. Observando os atos do Barão do Rio Branco e de Getúlio Vargas, os teóricos dessa corrente apontaram os benefícios obtidos pelo Brasil em função de seu alinhamento com os EUA na agenda da segurança internacional – respectivamente, o apoio americano à resolução das disputas fronteiriças do país e à instalação da indústria siderúrgica. Na visão dos membros da comunidade do realismo periférico, os diplomatas brasileiros renegavam e desprezavam essa história.¹⁸⁶

O Brasil foi bem menos entusiasta do que a Argentina a respeito dos arranjos de segurança estabelecidos pelos Estados Unidos. O país se opôs à intervenção no Haiti em 1994, para a qual a Argentina prestou apoio relevante. A decisão do governo Menem de pleitear o ingresso pleno na Organização do Tratado do Atlântico Norte foi mal recebida no Brasil. Em 1997, quando a Argentina se tornou “aliado extra-OTAN”, o presidente Fernando Henrique Cardoso ironizou:

185 Para as posições liberais, ver Lampreia, *Diplomacia Brasileira* (Rio de Janeiro: Lacerda Editores: 1999) e Celso Lafer, *A Identidade Internacional do Brasil e a Política Externa Brasileira* (São Paulo: Perspectiva, 2001). Para as nacionalistas, Samuel Pinheiro Guimarães, *Desafios Brasileiros na Era dos Gigantes* (Rio de Janeiro: Contraponto, 2005) e Luiz Alberto Moniz Bandeira, *As Relações Perigosas: Brasil-Estados Unidos, de Collor a Lula, 1990-2004* (Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004).

186 Entrevistas com os formuladores do realismo periférico. Esse ponto, ao lado do impacto da desvalorização do Real, foi o que provocou os comentários mais irritados e amargurados. “O problema é que o Brasil de hoje não é mais o Brasil de [Oswaldo] Aranha”, me disse um ex-dirigente do governo Menem.

“aliado contra quem?”. Em 1999, a reação foi semelhante:

O porta-voz do Itamaraty, ministro Luís Fernando Ligiero, declarou que se a vinculação da Argentina à OTAN efetivamente ocorresse, introduziria elementos estranhos no contexto da segurança regional sul-americana e produziria “consequências palpáveis para o Brasil”, que seriam analisadas em todos os seus aspectos de natureza política e militar.¹⁸⁷

Ao tentar o equilíbrio entre Brasil e Estados Unidos em certo sentido a Argentina escolheu um caminho que conduziu ao isolamento. O alinhamento com Washington nas questões de segurança rendeu recompensas, mas criou “um mundo de ciúme e intriga com respeito ao Brasil”¹⁸⁸. A questão essencial é que a Argentina simplesmente não era importante para os Estados Unidos, seja como parceiro econômico, seja como fonte de ameaças oriundas do narcotráfico, imigração ou terrorismo. Em cada um desses itens, outros países latino-americanos como o México, Brasil e Colômbia eram mais relevantes. Não por acaso, eles são mencionados na nova Estratégia de Segurança Nacional dos Estados Unidos, após os atentados de 11 de setembro de 2001, como os eixos prioritários para a política americana na América Latina.

Ao mesmo tempo, o alinhamento argentino com Washington provocou tantas preocupações no Brasil que impediu o desenvolvimento de mecanismos de cooperação de segurança mais profundos entre ambos os países. Em 1997 houve a criação do Mecanismo Permanente de Consulta e Coordenação na Área de Defesa e de Segurança Internacional e a assinatura de um Memorando de Entendimento para a cooperação em segurança, mas ambas estabelecem poucos vínculos institucionais. Os avanços na integração militar foram obtidos mais pelo intercâmbio de oficiais e por manobras conjuntas¹⁸⁹. O contraste é forte com o que ocorreu entre Argentina e Chile. Contudo, é preciso lembrar que o próprio gigantismo brasileiro, em conjunto com a influência política de suas Forças Armadas, torna o Brasil pouco propício a arranjos institucionais que impliquem perda de autonomia decisória para o país.

3.6-Conclusão

O objetivo central da política externa argentina durante o governo Menem foi buscar um alinhamento político com os Estados Unidos que resultasse em ganhos econômicos para o país. Porém, o principal parceiro comercial da Argentina durante o período foi o Brasil, cuja diplomacia

187 Luiz Alberto Moniz Bandeira, *Brasil, Argentina e Estados Unidos: da tríplice aliança ao Mercosul*. (Rio de Janeiro: Ed. Revan, 2003), p. 529.

188 Norden e Russell, op. cit., p. 128.

189 Samuel Soares, “Motivações e Limitações para uma Cooperação em Defesa e Segurança no Mercosul em uma Perspectiva Brasileira”. Trabalho apresentado no XXVII Congresso da LASA. (2004) e Rut Diamint, “Argentina Security Policy. Democratic Stability and International Framework”. Trabalho apresentado ao XXI Congresso da LASA (1998).

com frequência via nas iniciativas de Washington um entrave a seus projetos de liderança regional ou mesmo um problema de segurança na região amazônica.

Falharam as tentativas argentinas de utilizar a política com os Estados Unidos e o comércio com o Brasil como um modo de promover o equilíbrio mútuo entre os dois parceiros. As concessões feitas aos americanos resultaram num grande déficit comercial que minou as bases da conversibilidade e não obtiveram as grandes metas da política externa, como a assinatura de um tratado de livre comércio. As divergências com o governo brasileiro enfraqueceram o Mercosul e levaram a uma profunda crise no bloco no momento do impacto das crises financeiras internacionais da década de 90. O quadro abaixo procura sintetizar os principais conflitos entre Argentina e Brasil durante a presidência de Menem:

QUADRO 4
ARGENTINA E BRASIL DURANTE O GOVERNO MENEM

	<i>Argentina</i>	<i>Brasil</i>
Papel do Mercosul na política externa	Impulso ao comércio exterior e plataforma de liberalização e negociação a acordos mais amplos	Consolidação da liderança regional e ponto de partida para influência em outros continentes
Tarifa Externa Comum	Não era consensual. Foi aceita como via de acesso ao mercado brasileiro	Ponto central. Instrumento de coesão do Mercosul
Tratado de livre comércio com Estados Unidos	Objetivo prioritário	Ameaça à indústria e ao setor de serviços, preocupação em perder acesso privilegiado a outros países da América Latina
Desvalorização do Real	Busca de mecanismos de proteção, como salvaguardas. Medos quanto à balança comercial e à manutenção da conversibilidade	Reação à vulnerabilidade externa após crises na Ásia e na Rússia. Recusa salvaguardas, negocia caso a caso com Argentina
Mudança do Mercosul para Zona de Livre Comércio	Possibilidade diante da crise e da instabilidade com o Brasil	Inaceitável. Provocaria perda de credibilidade do bloco e da liderança política brasileira
Segurança Internacional	Segurança cooperativa no Cone Sul, busca de aliança formal com Estados Unidos.	Agenda dual. Segurança cooperativa no Cone Sul, receios na Amazônia. Estados Unidos vistos com reserva por possibilidade de intervenções

A análise do processo de integração regional no Cone Sul mostra a pertinência de observar a ênfase nas barganhas entre Estados nacionais em busca de ganhos econômicos. Isso é demonstrado

por estudos de caso como a situação da indústria automobilística no Brasil, do setor açucareiro na Argentina e os conflitos sobre câmbio/déficit comercial.

Para além de um conjunto de controvérsias comerciais, autores como José Paradiso e Aldo Ferrer ressaltam a importância de olhar a divergência nos modelos de desenvolvimentos para entender as fragilidades do Mercosul. O padrão observado aponta para as disputas entre um Brasil mais protecionista e uma Argentina mais liberalizante, tanto na questão das tarifas quanto pelos instrumentos de intervenção econômica do Estado (subsídios, empréstimos a juros facilitados etc). Houve momentos em que a Argentina foi a mais protecionista, em particular quando a balança comercial lhe foi severamente desfavorável, como em 1992/1993 e 1999.

Ainda assim, há duas ressalvas a tais perspectivas econômicas. Primeira: a agenda político-estratégica também foi muito importante, sobretudo no que diz respeito às posições da Argentina e do Brasil diante das políticas dos Estados Unidos para a América do Sul. As divergências no campo da segurança internacional ilustram esse ponto. É preciso observar inclusive a participação mais intensa dos militares no processo decisório brasileiro. Segundo, algumas percepções das teorias funcionalistas se mostraram acertadas para o Mercosul, embora em escala reduzida. O processo de integração de fato foi impulsionado por grupos de interesse, em particular por empresários que viram no bloco possibilidades de aumento do comércio exterior ou de economias de escala intra-firmas. Tecnocratas argentinos e brasileiros também contribuíram para manter o regionalismo de pé mesmo nos momentos mais difíceis, como o início da década de 90.

A idéia de que era necessária a integração na América do Sul, como condição para a retomada do desenvolvimento, permaneceria latente. Ganharia força novamente após a crise de 2001, que provocou enormes decepções quanto à possibilidade de os Estados Unidos serem os fiadores das reformas econômicas.

CAPÍTULO 4:

A CRISE DE 2001 E A POLÍTICA EXTERNA

4.1-Introdução

A crise de 2001 foi a prova de fogo do realismo periférico. A nova doutrina de política externa foi construída com a justificativa de que iria trazer prosperidade à Argentina e garantir o apoio dos Estados Unidos para o desenvolvimento nacional. No entanto, após uma década de implementação do modelo econômico associado a esse paradigma diplomático o país caiu numa das piores crises de sua história.

A seção “A Crise de 2001”, analisa os principais acontecimentos desse momento, com especial atenção para os fatores de economia política internacional, como o impacto das turbulências financeiras na Ásia, na Rússia e no Brasil e as conseqüências da conversibilidade para o comércio exterior argentino. Esse foi o contexto da ascensão do presidente Fernando de La Rúa e as dificuldades políticas de sua coalizão, minoritária no Congresso e nos governos provinciais. A discussão é fundamental para compreender as limitações e pressões que definiram as escolhas diplomáticas do período.

“A Política Externa da Crise” é o tema da seção seguinte, que aborda as relações entre Argentina, Estados Unidos e Brasil durante a crise. Avaliam-se os conflitos nos governos De La Rúa (1999-2001) e Eduardo Duhalde (2002-2003), em particular as decisões que Domingo Cavallo tomou quando reassumiu o Ministério da Economia e que com freqüência entraram em choque com as medidas preconizadas pelo Ministério das Relações Exteriores. A seção discute também as posições do FMI para a Argentina e examina o contraste entre os governos Bush e Clinton com respeito à atuação do Fundo na América do Sul.

A seção final do capítulo trata da conseqüências da crise para o sistema político argentino, analisando as transformações ocorridas ao longo dos anos 90 nos partidos e movimentos sociais do país. A crise catalizou e acelerou essas mudanças, que culminaram em arranjo partidário mais fragmentado, na ascensão de uma ala esquerda no peronismo e em novas organizações populares, freqüentemente de base local, que estão ligadas ao Estado por um conjunto de arranjos de pressão, cooptação e clientelismo. A compreensão dessas novas dinâmicas é essencial para o estudo do governo Kirchner e de sua busca por um novo paradigma diplomático.

4.2-A Crise de 2001

O governo Menem apresentou bom desempenho econômico em seu primeiro mandato, com o controle da inflação após o surto hiperinflacionário de Alfonsín e altas taxas de crescimento do PIB. Apesar disso, o desemprego aumentou bastante. Menem foi reeleito em 1995 e enfrentou mais dificuldades em seu segundo período presidencial, oriundas sobretudo da necessidade de ajustes para se adaptar aos choques externos da Crise Asiática. Ao mesmo tempo, repetidos escândalos de corrupção debilitaram o governo. A economia já estava em recessão em seu último ano como presidente.

De La Rúa venceu a disputa à Casa Rosada com compromisso triplo: preservar a estabilidade macroeconômica, combater os problemas sociais do país (em particular o desemprego) e a corrupção. Seu curto governo falhou em todos esses pontos:

Tabela 5: Indicadores Econômicos da Argentina – 1999-2002

<i>Ano</i>	<i>Varição do PIB</i>	<i>Desemprego</i>	<i>Inflação</i>
1999	-3,4%	13,8%	-1,8%
2000	-0,8%	14,7%	-0,7%
2001	-4,4%	18,3%	-1,5%
2002	-10,9%	17,8%	41%

Fonte: Indec / Centro de Economia Internacional – Ministério das Relações Exteriores, Comércio Internacional e Culto da Argentina

Fernando De La Rúa era distante do grupo hegemônico da UCR, chefiado pelo ex-presidente Raul Alfonsín. Este firmou o Pacto de Olivos com Menem, garantindo a aprovação da emenda constitucional da reeleição em troca de mais cargos de senadores, que beneficiariam a União Cívica Radical. O acordo foi fruto da percepção de Alfonsín de que a popularidade do rival peronista era muito elevada e que ele seria reeleito de qualquer modo. O melhor a fazer seria aproveitar a oportunidade para extrair concessões para a UCR.

De La Rúa ganhou popularidade como opositor dessa linha e “havia baseado sua carreira em vitórias e triunfos quase inteiramente pessoais, obtidos nos momentos de maior declínio da UCR [sua eleição ao Senado em 1973 e 1992], o que destacava o fato de que não devia nada ao

partido”¹⁹⁰

Apesar do respaldo eleitoral, De La Rúa não tinha a mesma força de Alfonsín como líder partidário e precisava lidar com o desafio de conduzir a coalizão com a Frente País Solidário (Frepasso). A frente era uma coligação de cinco partidos de esquerda e dissidentes do peronismo (como o Grupo dos Oito) criada em 1994 e que teve uma ascensão vertiginosa, chegando em segundo lugar nas eleições presidenciais de 1995. Os principais líderes da Frepasso eram Carlos “Chacho” Alvarez, Graciela Mejide e Elisa Carrió.

A UCR reconheceu o potencial de um acordo com a Frepasso e formaram a Aliança pelo Trabalho, Justiça e Educação, que foi vitoriosa nas eleições presidenciais de 1999, com a chapa De La Rúa-Chacho Alvarez. A Aliança teve 48,5% dos votos para a presidência, contra 38,09% dos peronistas (cujo candidato foi o governador da província de Buenos Aires, Eduardo Duhalde) e 10,09% da Ação Pela República, partido do ex-ministro Domingo Cavallo. A coligação estava em minoria no Congresso, tanto na Câmara dos Deputados (39,7%) quanto no Senado (30,6%). O mesmo ocorria nos governos `ds províncias (29,2%)¹⁹¹

O regime de conversibilidade adotado no governo Menem estabelecia a paridade entre o peso e o dólar. Essa âncora cambial teve sucesso em conter a hiperinflação, mas só era sustentável na medida em que os investimentos externos continuassem a alimentr a Argentina com divisas. Isso passou a ser um problema sério após a seqüência de crises financeiras internacionais, que começaram em 1997 na Ásia e se espalharam para a Rússia e para o Brasil. A conjuntura foi agravada devido ao fato de que no fim dos anos 90 o dólar havia se valorizado com relação às moedas dos principais parceiros comerciais da Argentina – Brasil, Chile e União Européia. As empresas argentinas, às voltas com o peso paritário ao dólar, se viram em desvantagens competitivas.

Contudo, a conversibilidade era vista pelas autoridades e pelo mercado como o *sine qua non* da estabilidade macroeconômica, mesmo que estivessem claros os custos crescentes de tal política. Na busca por divisas para manter o regime, o governo se voltou cada vez mais para o endividamento externo, o que aumentou as taxas de juros. No segundo mandato de Menem, a dívida externa pulou de US\$80 bilhões para US\$120 bilhões¹⁹².

Portanto, De La Rúa assumiu a presidência numa conjuntura econômica internacional bastante deteriorada com relação àquela em Menem governou. As dificuldades de se manter a

190 Marco Navarro, “La Alianza, de la Glória del Llano a la Dêbacle del Gobierno”. In: M. Navarro (org.) *El Derrumbe Político en el Ocaso de la Convertibilidad* (Buenos Aires: Grupo Editorial Norma, 2002), p. 49.

191 Todos os dados eleitorais sobre a Argentina citados neste capítulo foram retirados do site Observatorio Electoral Latinoamericano, www.observatorioelectoral.org/.

192 Navarro, op. cit.: 72

convertibilidade eram grandes. E ao contrário de seu antecessor peronista, estava na posição desconfortável de ter minoria no Congresso e entre os governadores das províncias, além de ser um tanto isolado em seu próprio partido.

Na Argentina, as províncias são responsáveis por 38% do gasto público do país, chegando a 90% no que diz respeito às verbas da educação primária e 74% nas da saúde. Qualquer plano para equilibrar o orçamento do Estado precisa da cooperação dos governadores para ser bem-sucedido mas nem sempre isso ocorre. Enquanto o governo federal cortava funcionários na primeira metade da década de 90 (de 835.500 para 190.500), as províncias aumentavam suas contratações em 77%, portanto no sentido oposto ao do controle do déficit.¹⁹³

Examinando as relações entre a Presidência, o Congresso e as unidades subnacionais, estudiosos do federalismo argentino chegaram à conclusão que o “gasto mais baixo ocorre nas províncias em que o governador é do mesmo partido e que o presidente.”¹⁹⁴ A estrutura de poder partidária é fundamental para disciplinar as autoridades provinciais aos planos de ajuste, pois o sistema clientelista de distribuição de favores e recompensas por parte do Executivo ajuda a amenizar os problemas de ação coletiva. Mas o governo De La Rúa se deparou com um quadro em que a maioria das províncias era governada pela oposição peronista, sem disposição para arcar com custos de um ajuste econômico, ou mesmo ansiosa por um mau desempenho da UCR.

De La Rúa nomeou para o ministério da Economia José Luís Machinea, ex-auxiliar de Alfonsín, que havia presidido o Banco Central da Argentina. Machinea tentou evitar a desvalorização do peso negociando a “blindagem” da economia através de acordo com o FMI. O Fundo exigiu reforma do sistema previdenciário e pacto fiscal com as províncias, mas terminou aceitando apenas passos iniciais nas duas direções, dada a impossibilidade política de o governo conseguir fechar consensos com a oposição quanto a esses temas.

Com relação à previdência, De La Rúa realizou mudanças como o aumento da idade de aposentadoria das mulheres. Também revogou leis trabalhistas, diminuiu salários no serviço público e os vencimentos dos aposentados, medidas que antagonizaram o governo com os sindicatos e com os aliados da Frepaso, que se opuseram no Congresso a várias dessas decisões. No curso das negociações para aprovar as medidas no Senado, o Executivo foi acusado de subornar parlamentares para que votassem de acordo com as propostas do governo. O vice-presidente Alvarez renunciou no fim de 2000, em protesto contra a ausência de investigações sobre as denúncias. Sua saída também foi estimulada pela luta por cargos e poder de decisão entre os

193 Karen Remmer e Erik Wibbels, “The Subnational Politics of Economic Adjustment: provincial politics and fiscal performance in Argentina.”. *Comparative Political Studies*, v. 33 n.5, 2000.

194 Mark Jones, Pablo Sanguinetti e Mariano Tommasi, “Politics, Institutions and Fiscal Performance in a Federal System: An Analysis of the Argentine Provinces,” *Journal of Development Economics*, v 61, n. 2, 2000.

membros da coalizão.

Além de enfraquecer a capacidade de articulação política do presidente De La Rúa, a renúncia de Alvarez abriu caminho para o fortalecimento do Congresso na crise. Pela Lei de Acefalia, vigente na Argentina desde 1975, cabe ao parlamento apontar o novo presidente em caso de renúncia do titular e do vice. Como o Congresso estava sob maioria dos peronistas, isso dava ao partido um fortíssimo incentivo institucional para querer a saída de De La Rúa e assim escolher seu sucessor.

O pacto fiscal com as províncias também foi difícil. Durante a campanha presidencial de 1999, foi aprovada uma Lei de Responsabilidade Fiscal para o Executivo federal. Porém, não havia equivalente para as províncias. Como o modelo de Jones, Sanguinetti e Tommasi (2000) apontou, governadores de oposição – cerca de 70% do total no governo De La Rúa – são mais propensos a aumentar os gastos públicos, colocando obstáculos a programas de ajuste fiscal. No fim, o governo conseguiu acordo congelando os gastos provinciais por cinco anos, mas sob patamar que implicava aumento de US\$500 milhões com relação aos anos anteriores.

O acordo com o FMI resultou em pacote de ajuda de US\$39,7 bilhões, mas o empréstimo não “blindou” a economia argentina. As dificuldades das empresas, particularmente a queda nas exportações, deram origem a mais problemas. O pior foi a redução na arrecadação, combatida por Machinea com uma impopular alta de impostos. O ministro renunciou em fevereiro de 2001, 14 meses depois de assumir o cargo.

A saída de Machinea inaugurou o período mais virulento da crise. Seu sucessor, Ricardo López Murphy, permaneceu apenas duas semanas como ministro, renunciando após não conseguir aprovar pacote de reformas que incluía cortes de gastos nas províncias e na área educacional. O “mais liberal dos radicais”, como era definido López Murphy, deixou o governo em meio a protestos de estudantes e de desempregados.

O clima político da Argentina se tornou mais tenso, com o risco país subindo e o ex-presidente Menem defendendo a dolarização da economia como modo de implantar um “choque de credibilidade”. De La Rúa surpreendeu ao convidar para o ministério da Economia o ex-titular da pasta, Domingo Cavallo, criador do regime de conversibilidade. A nomeação de um político ao qual a UCR havia se oposto por uma década foi uma tentativa presidencial de conquistar a confiança do mercado financeiro, sinalizando que a estabilidade seria mantida mesmo que ao custo do descontentamento dos movimentos sociais e dos próprios aliados governamentais.

Cavallo reassumiu o cargo com o objetivo de garantir a conversibilidade, embora estimando que o peso estivesse sobrevalorizado em 20%. O ministro buscou uma saída para o impasse modificando o regime. A âncora cambial seria mantida, o peso não seria fixado somente ao dólar,

teria metade de seu valor definido com relação ao euro. Como na ocasião a moeda européia estava com cotações mais baixas, a intenção era melhorar a competitividade cambial da Argentina e ao mesmo tempo manter a estabilidade.

O efeito foi o oposto: “o custo do ajuste, entretanto, foi instantâneo, à medida que investidores e depositantes perceberam que a conversibilidade não era tão sagrada quanto pensavam”. A situação também era preocupante do ponto de vista fiscal, porque, devido ao endividamento externo, o déficit público “iria explodir no caso de uma desvalorização”¹⁹⁵.

A conjuntura política piorou, com o governo De La Rúa enfrentando protestos crescentes por parte da população. Em outubro houve eleições legislativas e registrou-se o chamado “voto bronca”: 27,2% do eleitorado se abstiveram, e dos que compareceram 21,1% optaram por votos brancos ou nulos. O desencanto com a política se expressou no conhecido grito das manifestações, *Que se vayan todos*:

Retomando o argumento: embora por vias distintas, os círculos de opinião, tanto de centro-esquerda quanto de centro-direita, convergiram na crítica da *classe política*. Os primeiros, salientando as relações baseadas em conluíus entre os principais partidos em detrimento do respeito aos mecanismos da democracia; os segundos, questionando sua pouca sintonia com os consensos existentes a favor da eficiência da gestão pública e da modernização da economia.¹⁹⁶

O golpe final veio dois meses depois, em primeiro de dezembro, quando o governo decretou restrições ao saque dos depósitos bancários e a proibição de transferências ao exterior, medidas que se tornaram conhecidas como *corralito*. O objetivo era impedir o pânico financeiro que ocorreria com uma corrida aos bancos, para trocar pesos por dólares e escapar da iminente desvalorização.

A princípio, o *corralito* deveria durar apenas 90 dias. Mas a população enfureceu-se com as dificuldades criadas para a vida cotidiana, além do receio das perdas que viriam com a desvalorização do peso. Os protestos culminaram em violentos confrontos com a polícia nos dias 20 e 21 de dezembro de 2001. De La Rúa renunciou e deixou a Casa Rosada de helicóptero.

As semanas seguintes à renúncia de De La Rúa foram de extrema instabilidade e lutas internas no Congresso, em especial no PJ – a única força política capaz de oferecer alguma possibilidade de governabilidade ao país. Entre dezembro de 2001 e janeiro de 2002, a Argentina teve quatro presidentes. O peronista Adolfo Rodríguez Saá, que foi presidente durante a última semana de dezembro, decretou a moratória da dívida externa, em função da escassez de reservas em moeda forte. Os problemas com os credores internacionais continuariam por quase quatro anos, até

195 Lucas Llach, “A Depression in Perspective: the economics and the political economy of Argentina’s crisis of the millennium”. In: F. Fiorucci e M. Klein (orgs) *The Argentine Crisis at the Turn of the Millennium* (Amsterdam: Askant, 2004), p. 45 e p. 52

196 Juan Carlo Torre, “A Crise da Representação Partidária na Argentina.” In: B. Sallum (org.) *Brasil e Argentina Hoje*. (Bauru: Edusc, 2004), p. 171.

que fosse negociada uma reestruturação da dívida no governo Kirchner.

O ciclo mais brutal de instabilidade terminou em janeiro de 2002 com a ascensão do líder peronista Eduardo Duhalde, que havia sido o candidato do PJ derrotado por De La Rúa na eleição de 1999. Coube a Duhalde a tarefa de encerrar a conversibilidade. Os efeitos foram péssimos, como previsto. O peso se desvalorizou rapidamente, encerrando 2002 ao câmbio de 4:1 com relação ao dólar. As importações encareceram, a inflação disparou e o PIB caiu mais de 10%.

O breve governo de Duhalde foi marcado por diversas tensões sociais, como se verá adiante, mas também pela reorientação econômica e política da Argentina. O ano de 2003 já seria marcado pela retomada do crescimento, em taxas superiores a 8%, e Kirchner manteve, na etapa inicial, o ministro da Economia de Duhalde, Roberto Lavagna.

4.3- A Política Externa da Crise

A política externa de De La Rúa se deu num contexto de limitações extremas. No plano internacional, pela necessidade de lidar com a fuga de capitais e as negociações com Estados Unidos, Brasil e FMI. No campo doméstico, pelos conflitos entre o Ministério das Relações Exteriores e o Ministério da Economia, em particular na gestão de Cavallo. Tudo isso contribuiu para que o governo da Aliança mantivesse, em larga medida, o paradigma do realismo periférico, embora modificando algumas posições.

De La Rúa nomeou como chanceler o economista Adalberto Rodríguez Giavarini, que havia exercido diversos cargos da área econômica em governos da UCR e pertencia à linha mais conservadora do partido. O novo ministro colocou como prioridade o estabelecimento de “relações maduras” com os Estados Unidos e o aprofundamento da cooperação bilateral com o Brasil. Este ponto era especialmente caro a vários líderes da Aliança, como Alfonsín e Chacho Alvarez, que frisavam a necessidade de fortalecer o Mercosul.

Para além dos temas ligados diretamente à crise econômica, a agenda com Washington prosseguiu com os contenciosos da época de Menem, como as disputas em torno das patentes farmacêuticas e as reclamações americanas a respeito da falta de apoio dos serviços policiais e de inteligência da Argentina no combate ao terrorismo. Não houve avanços significativos em nenhuma das questões. Na ONU, o governo De La Rúa manteve o apoio aos Estados Unidos com a condenação à Cuba pela violação de direitos humanos, apesar de pressões consideráveis da Frepaso para que essa posição fosse alterada. Na questão Malvinas, porém, abandonou-se o enfoque de buscar a simpatia dos habitantes das ilhas e houve o retorno aos confrontos com o Reino Unido no âmbito da Assembléia Geral.

Marco importante de mudança diplomática foi o discurso de De La Rúa na I Cúpula de Presidentes da América do Sul, ocorrida em Brasília, em 2000. O presidente argentino condenou o Plano Colômbia, patrocinado pelos Estados Unidos, e defendeu a não-intervenção no conflito colombiano. No entanto, no mesmo encontro destacou que a Cúpula não deveria ser vista como o embrião de um bloco político sul-americano oposto aos interesses das grandes potências.

Ou seja, a diplomacia do chanceler Giavarini apontava para a revisão de pontos polêmicos da política externa de Menem e a adoção de estilo mais moderado. O agravamento da situação econômica argentina impediu a consolidação da agenda de mudança. As duas tabelas abaixo dão o panorama da deterioração do comércio exterior da Argentina com os Estados Unidos e o Brasil, durante os anos de crise:

TABELA 6: COMÉRCIO ENTRE ARGENTINA E ESTADOS UNIDOS, 2000-2002

<i>Ano</i>	<i>Exportações aos Estados Unidos (em bilhões de dólares)</i>	<i>Importações dos Estados Unidos (em bilhões de dólares)</i>	<i>Saldo (em bilhões de dólares)</i>
2000	3,11	4,73	-1,62
2001	2,85	3,73	-0,88
2002	2,87	1,78	1,09

Fonte: Centro de Economia Internacional – Ministério das Relações Exteriores, Comércio Internacional e Culto da Argentina

TABELA 7 : COMÉRCIO ENTRE ARGENTINA E BRASIL, 2000-2002

<i>Ano</i>	<i>Exportações ao Brasil (em bilhões de dólares)</i>	<i>Importações do Brasil (em bilhões de dólares)</i>	<i>Saldo (em bilhões de dólares)</i>
2000	6,99	6,44	0,55
2001	6,27	5,23	1,04
2002	4,80	2,51	2,29

Fonte: Centro de Economia Internacional – Ministério das Relações Exteriores, Comércio Internacional e Culto da Argentina

Os dados mostram de maneira clara que o principal impacto da crise para o comércio exterior foi a queda brutal nas importações argentinas, acompanhada também pela instabilidade de suas exportações, que caíram significativamente. As estatísticas do Indec sobre balança comercial mostram que se passou de um superávit de US\$1 bi (2000) para US\$16 bi (2002). O bom resultado foi obtido sobretudo pela desvalorização do peso e pela redução das importações, indicadores sensíveis de que como a política da conversibilidade havia prejudicado a competitividade das

empresas do país e o equilíbrio da balança de comércio. A lição foi aprendida e os governos pós-crise mantiveram o peso desvalorizado, alcançando grande dinamismo nas exportações. Mas no período de turbulência houve diversas controvérsias comerciais, em especial pela adoção na Argentina de medidas protecionistas com relação ao Brasil.

Após deixar o governo Menem, Cavallo se dedicou a trabalhos de consultoria, o mais importante dos quais foi assessorar o Equador a implantar a dolarização. Seu retorno ao Ministério da Economia significou também maior interferência na política externa. Cavallo voltou a atacar o Mercosul, afirmando que as discussões sobre a TEC não levavam a lugar nenhum e o que melhor para o bloco era se concentrar na expansão do livre comércio pela América do Sul. As declarações do ministro provocaram conflitos com o Brasil:

A percepção da diplomacia e da imprensa brasileira é que o governo argentino fala pela boca de Cavallo, pessoa que nunca teve boa imagem no Brasil, dada sua reconhecida filiação pró-americana (ALCA) e sua visão crítica sobre o Mercosul. Sem embargo, esta é uma percepção equivocada: é o presidente De La Rúa quem decide a política. Mas por que ele tem permitido que Cavallo maneje sua política bilateral com o governo brasileiro? A resposta tem a ver com as limitações próprias que a situação econômica-financeira argentina impõe e a dependência que o governo tem da figura de Cavallo como sua *ultima ratio*, dentro da continuidade do modelo do ajuste estrutural.¹⁹⁷

Muitas das medidas tomadas por Cavallo desrespeitaram os acordos do Mercosul e enfureceram o governo brasileiro. O ministro aumentou as tarifas de diversos bens de consumo para 35%, o máximo permitido pela OMC, mas passando por cima do acordado com os sócios do bloco regional. Ao mesmo tempo, diminuiu as tarifas para a importação de bens de capital e concedeu benefícios tributários a exportadores. O objetivo de tais decisões era proteger a economia argentina e dar a suas empresas um pouco de fôlego no mercado internacional, onde competiam em péssimas condições devido ao peso sobrevalorizado. Em protesto, o presidente Fernando Henrique cancelou visita que faria a Buenos Aires. Tratava-se da continuidade, e do agravamento, dos conflitos bilaterais oriundos da desvalorização do real e da busca pela Argentina de mecanismos de adaptação ao novo valor da moeda brasileira.

A piora na situação econômica coincidiu com a mudança de governo nos Estados Unidos e a posse do presidente George W. Bush. Os republicanos haviam criticado Clinton e os democratas por seus grandes pacotes de ajuda financeira internacional ao México, à Rússia e ao Brasil. Afirmavam que essa prática incentivava o “risco moral”, pois estimularia governos irresponsáveis a continuar com más políticas econômicas, sabendo que seriam resgatados no momento decisivo pela ação de Washington. Bush assumiu o poder disposto a ter atitudes mais rigorosas com o Fundo Monetário

197 Raul Bernal Meza, “Política Exterior Argentina: De Menem a De La Rúa. Hay una nueva política? *São Paulo em Perspectiva*, v. 16 n. 1, 2002, p. 88.

Internacional. Teve que abrandar sua política quando a Turquia precisou de ajuda, devido ao papel importante desse país na estratégia de segurança dos Estados Unidos. Na Argentina, não havia interesse vital semelhante. Bush não usaria dinheiro do Tesouro americano para auxiliá-la. A situação dela era crítica aos olhos do mercado financeiro internacional:

O choque da moratória na Rússia, país que se acreditava ser demasiado importante geopoliticamente para fracassar, levou muitos investidores a abandonar suas apostas em países em desenvolvimento. “Crossover investors” - grandes fundos de pensão, seguradoras e outras instituições que alocaram uns poucos pontos percentuais de seus ativos em mercados emergentes no auge, em meados da década de 90 – retrocediam para refúgios seguros.¹⁹⁸

A rigor, o comportamento não era muito diferente do que ocorre em qualquer crise financeira internacional. Mas na Rússia, no Sudeste da Ásia e no Brasil, as empresas e investidores acreditavam que a importância política daquelas regiões era a garantia de que algo seria feito para impedir que a turbulência se alastrasse. Os fracassos do FMI em diversas das situações anteriores agravaram as dificuldades para a Argentina, somada à sua menor importância para a economia global. Nos últimos meses do governo Clinton, o Fundo concedeu grande empréstimo à Argentina, mas que não conseguiu “blindar” a economia. Apenas deu curto fôlego extra à conversibilidade “permitindo a mais alguns argentinos retirar seu dinheiro e a mais alguns bancos americanos e ocidentais serem pagos antes da quebra”¹⁹⁹.

Na avaliação de especialistas em crises financeiras, como o jornalista Paul Blustein, o maior erro do Fundo foi fechar os olhos para a deterioração da situação argentina, como o grande aumento na dívida pública, só agindo quando já era tarde demais. Ao longo do ano crítico de 2001, o Fundo discutiu como poderia auxiliar o país a sair de uma situação que parecia não oferecer possibilidades de escapatória. As relações com o governo De La Rúa tornaram-se tensas. Apesar da confiança que o FMI tinha em Cavallo, as atitudes do ministro desagradavam muito à equipe da instituição. Com frequência, Cavallo só avisava sobre decisões econômicas vitais poucas horas antes de serem anunciadas publicamente. Os técnicos do Fundo começaram a se questionar se Cavallo não estava excessivamente otimista quanto à sua própria capacidade de resolver a crise econômica, repetindo o êxito que tivera em 1991, ao implantar a conversibilidade. Apesar da relutância, o FMI ainda concedeu um pacote de ajuda à Argentina, em agosto de 2001.

A peça decisiva do tabuleiro era o governo americano, em particular o Departamento do Tesouro, dirigido por Paul O’Neill. Homem de origem modesta, filho de um sargento do Exército,

198 Paul Blustein, *And The Money Kept Rolling In (And Out): Wall Street, IMF and the bankrupting of Argentina*. (Nova York: Public Affairs, 2005) p. 77

199 Joseph Stiglitz, “Globalization and Development”. In: D. Held e M. Koenig-Archibugi (orgs): *Taming Globalization* (Cambridge: Polity), 2003, p. 50.

O'Neill havia ascendido no funcionalismo público até cargos de direção na área de orçamento. Depois fizera bem-sucedida carreira como executivo de empresas de alumínio. Ele avaliou que a Argentina não tinha como pagar sua enorme dívida externa, mas temia as conseqüências políticas da renegociação com os credores. Ao mesmo tempo, não queria comprometer o governo dos Estados Unidos e o FMI com um amplo pacote de ajuda. Ao fim, o Tesouro optou por buscar um caminho intermediário: “Ele parecia convencido de que um pouco de engenharia financeira, uma troca voluntária de títulos combinada com o gotejar de recursos do FMI poderiam levar a uma ampla reestruturação da dívida argentina”²⁰⁰. Não foi o que ocorreu. A situação do país se agravou ainda mais e o FMI retirou sua missão do país em novembro de 2001: “Em termos simples, a Argentina estava sendo abandonada”²⁰¹. A justificativa dos Estados Unidos para o gesto ficou marcada pela declaração de O'Neill:

Não é justo utilizar o dinheiro dos carpinteiros e dos encanadores americanos para resgatar empresas que fizeram maus investimentos em países de alto risco em busca de rentabilidade mais alta e mais rápida. Se aceitaram correr o risco, devem assumir o custo.²⁰²

As palavras foram especialmente humilhantes para a Argentina porque equiparavam o país aos mercados turbulentos da periferia mundial, rompendo com a ilusão de uma relação especial entre Buenos Aires e Washington, que levaria à prosperidade econômica e ao retorno ao Clube do Ocidente e às nações desenvolvidas. O que motivou a decisão dos Estados Unidos foi o cálculo de perdas e ganhos na tradição da *realpolitik*:

De sua parte, o Tesouro dos Estados Unidos estava nessa altura confortável em sua convicção de que puxar a tomada da Argentina não resultaria em sérias conseqüências financeiras internacionais. (...) um declínio expressivo na demanda argentina por bens estrangeiros provavelmente não afetaria vizinhos importantes como o Brasil – certamente não na extensão que a crise brasileira tinha afetado a Argentina. E embora um par de bancos espanhóis que tinham concedido muitos empréstimos na Argentina fossem sofrer, o impacto financeiro da quebra sobre outros países seria limitado.²⁰³

As autoridades do Tesouro concluíram que tinham agido corretamente, pois de fato a crise argentina teve poucas conseqüências no exterior, a não ser no Uruguai e em menor grau no Brasil e na Espanha. Para outros analistas, a Argentina se tornou um dos principais exemplos de fracassos do FMI. Joseph Stiglitz, ex-economista-chefe do Banco Mundial e prêmio Nobel, discutiu-a como amostra do que estava errado na atuação do Fundo. No caso argentino, apoiar durante anos uma paridade cambial insustentável, para preservar o país como vitrine das reformas neoliberais na

200 Blustein, op. cit, p. 150.

201 Idem, p. XXI.

202 Citado em R. Russell e J.G. Tokatlian, op. cit., p. 61.

203 Blustein, op. cit, p. 175.

América Latina. Quando o momento de prosperidade financeira internacional passou, a Argentina foi deixada a sua própria sorte: “A experiência mostrou que o FMI é amigo apenas na bonança: apóia você quando as coisas vão bem, mas quando as coisas parecem más, todos os tipos de críticas são lançados: o que você fez foi incompleto, insuficiente, a crise foi sua própria culpa e você a mereceu!”²⁰⁴

O impacto da crise sobre o realismo periférico foi imenso: basicamente, deslegitimou o alinhamento com os Estados Unidos, pois tal estratégia em nada ajudou o país na hora da catástrofe. Quando a Argentina começou sua recuperação econômica, foi fundamental buscar também um novo paradigma diplomático, mais voltado para a América do Sul. A guinada respondia ainda à nova conjuntura internacional, com o recesso regional do neoliberalismo, a ascensão de governos de centro-esquerda no continente e as posições cada vez mais unilaterais assumidas por Washington após os atentados de 11 de setembro de 2001.

O ex-chanceler Guido de Tella, principal implementador do realismo periférico, morreu em 2001, o mesmo ano da crise e dos atentados. Em homenagem a Di Tella, Escudé enumera esses fatos para marcar o fim de uma época e de seu sonho. As observações do principal teórico do realismo periférico quanto à importância da Argentina para os Estados Unidos são melancólicas. A Argentina não seria relevante nem mesmo como problema, como a Colômbia e a Venezuela, e se desaparecesse do planeta o americano médio nem se daria conta.²⁰⁵

Esse foi o contexto em que Eduardo Duhalde assumiu a presidência. Sua política externa se orientou por dois eixos: revalorização da relação com o Brasil e a busca de entendimentos com os Estados Unidos, visando a novo acordo com o FMI e negociações para reestruturar a dívida externa. À medida que as tensões políticas na Argentina aumentavam em função da proximidade das eleições presidenciais de 2003, Duhalde valeu-se cada vez mais da carta sul-americana.

Em seus meses iniciais de governo, tomou medidas que procuravam dar a Washington sinais positivos quanto ao alinhamento da Argentina. Foi mantida a condenação à Cuba nos fóruns de direitos humanos da ONU e apoiou-se a gestão americana que retirou o diplomata brasileiro José Maurício Bustami da presidência da Organização para a Proibição de Armas Químicas.²⁰⁶

A renegociação da dívida externa não avançou durante o governo Duhalde, mas foi firmado um acordo controverso com o FMI, baseado em cortes fiscais nas províncias – em especial das moedas criadas por elas, que tiveram ampla circulação durante o período mais caótico da crise – e na promulgação de leis de falência e subvenção financeira que facilitavam a credores internacionais

204 Stiglitz, op. cit., p.48

205 Entrevista com Escudé.

206 Como presidente da OPAQ, Bustami procurou levar o Iraque a tornar-se parte da organização. Isso contrariou o desejo dos Estados Unidos de isolar o país, a pretexto de que Saddam Hussein teria armas de destruição em massa.

assumir o controle de empresas argentinas.²⁰⁷

O acordo foi assinado em abril de 2002 e a partir dessa data houve um giro na política externa de Duhalde. O presidente “revalorizou o Mercosul como estratégico para a Argentina e recebeu a compreensão brasileira pelos efeitos da desvalorização no intercâmbio comercial e o apoio por seus esforços em estabilizar a economia.”²⁰⁸ Tal posição foi analisada como “um olhar de alcance sul-americano, que privilegia os vínculos com o Brasil” e que ia além dos temas mercosulinos, dando grande importância à criação de uma Comunidade Sul-Americana de Nações – projeto que se concretizou em dezembro de 2004, já no governo Kirchner.²⁰⁹

Um dos marcos da visão sul-americana de Duhalde foi o apoio que deu à preservação da democracia na Venezuela, quando da tentativa de golpe de Estado contra Chávez. A posição foi comum aos países latino-americanos, através do Grupo do Rio, e contrastou com o respaldo aos golpistas assumido pelos Estados Unidos e pelo FMI. Ao longo do governo Kirchner, a relação com a Venezuela se tornaria mais intensa, com amplos projetos de cooperação econômica.

Nesta segunda etapa de sua política externa, Duhalde também mudou o voto na ONU com relação à Cuba, interrompendo a condenação que se repetia desde a presidência Menem.

4.4- Conseqüências para o sistema político argentino

Que se vayan todos, gritavam os manifestantes nos grandes protestos de 2001. O lema expressa o repúdio à elite política argentina, mas sua mensagem de “tudo ou nada” obscurece mudanças que vinham ocorrendo ao longo dos anos 90 no sistema partidário e nos movimentos sociais do país. A crise acelerou essas transformações e consolidou conseqüências importantes para a formulação da política externa, que se mostraram decisivas no governo Kirchner.

A criação da Frepaso não foi o único abalo na tradicional estrutura partidária da Argentina. Ao longo dos anos 90, surgiram uma série de partidos que desafiaram a hegemonia dos peronistas e dos radicais, sobretudo nas províncias. A tabela abaixo mostra a erosão do bipartidarismo no país, acompanhando as eleições à Presidência e ao Congresso :

Tabela 8: Erosão do Bipartidarismo na Argentina, 1989-2001

<i>Ano</i>	<i>Percentual dos Votos UCR + PJ</i>
------------	--------------------------------------

207 Ramón Aranda, “La Política Exterior Argentina: de Menem a Kirchner”. *Integración en Ideas*. IDELA/UNT. 2004, p. 15

208 Idem, p. 15-16

209 Francisco Corigliano, “La Política Latinoamericana de Kirchner”. *Critério*. n. 2300. 2004.

<i>Ano</i>	<i>Percentual dos Votos UCR + PJ</i>
1989	79,7% (Presidência) ; 73,6% (Congresso)
1991	69,7% (Congresso)
1993	72,7% (Congresso)
1995	66,9% (Presidência) ; 64,7% (Congresso)
1997	81, 9% (Congresso)
1999	86,6% (Presidência) / 77,3% (Congresso)
2001	60,5 % (Congresso)

Fonte: Anastasia, Ranulfo Melo e Santos²¹⁰

Os dados mostram que o domínio tradicional dos dois maiores partidos foi abalado, sobretudo nas eleições legislativas, nas quais o percentual acumulado pelo PJ e pela UCR oscilou entre 70% e 60%. As estatísticas marcam diferenças significativas com relação ao passado, quando tradicionalmente o partido vencedor obtinha, sozinho, mais de 60% dos votos, como lembram Juan Abal Medina e Julieta Suarez Cao²¹¹. Os mesmos autores aplicam à Argentina o índice de número efetivo de partidos no Congresso e mostram que ele subiu de 2,79 (1989) para 3,39 (2001). As novas siglas com frequência se organizam em torno de um líder carismático que busca acordos com o PJ ou a UCR. Da direita para a esquerda, surgiram partidos como Ação pela República (Cavallo), PRO (Maurício Macri), Aliança por uma República de Iguais (Elisa Carrió).

O surgimento de novos partidos colocou desafios aos governantes, aumentando os custos de transação para negociar no Congresso e aprovar suas medidas. No caso do presidente De La Rúa tais dificuldades estiveram entre as razões de seus principais fracassos, resultando em escândalos de corrupção e conflitos com o parlamento onde sua coalizão era minoritária. O mesmo ocorreu nas províncias, com relação ao problema dos gastos públicos em serviços essenciais como educação e saúde.

Outra conseqüência da crise de 2001 para o sistema partidário foi o severo golpe desferido à UCR, cujo prestígio despencou para o ponto mais baixo em muitas décadas. A população passou a associar os radicais às turbulências econômicas dos governos Alfonsín e De La Rúa, culpando este

210 *Governabilidade e Representação na América do Sul* (São Paulo: Ed. Unesp/Fundação Konrad Adenauer, 2004), p.122

211 Abal Medina e Cao, “La Competencia Partidaria en la Argentina: sus implicancias sobre el régimen democrático.” In: M. Cavarozzi e J.M. Abal Medina (orgs) *El Asedio a la Política*. (Rosário: Homo Sapiens, 2002).

último também pela repressão policial e pelas mortes nos protestos que antecederam sua renúncia. A situação da UCR agravou-se durante o governo Kirchner, quando muitos políticos do partido preferiram aliar-se ao presidente, formando o grupo conhecido como “Radicais K”. Nas eleições presidenciais de 2007, a União Cívica Radical sequer apresentou candidato próprio, com suas várias facções internas se dividindo no apoio a Kirchner e a Roberto Lavagna.

Todas as transformações no sistema partidário contribuíram para tornar a Argentina mais instável, no sentido em que os arranjos tradicionais dos peronistas e dos radicais não mais funcionavam para canalizar as demandas e o descontentamento da população. Tais funções passaram a ser exercidas de maneira crescente por diversos movimentos sociais que floresceram na década de 1990.

José Maurício Domingues relaciona as novas formas de protesto social às transformações da terceira fase da modernidade, que se consolidou entre 1970-1990. As duas primeiras etapas haviam sido marcadas pelo surgimento e expansão da Revolução Industrial. Os sindicatos eram os atores sociais por excelência, vinculados a partidos operários ou regimes corporativistas como os da Argentina, Brasil e México. A época contemporânea é marcada por outro paradigma, pela implementação do neoliberalismo e pelos problemas sociais como o aumento do desemprego, mas também por mais liberdade política, no âmbito da redemocratização dos países da América Latina. Para Domingues, o sindicalismo continua a ser o movimento social mais importante no continente, embora tenha passado por mudanças:

Sua libertação do jugo corporativista no Brasil e na Argentina, com novos sindicatos e centrais de trabalhadores, permitindo pluralismo e mais capacidade de mobilização por vezes, ainda que em condições econômico-sociais com frequência extremamente desfavoráveis, garante-lhe uma posição de destaque nas lutas sociais.²¹²

No caso argentino isso se manifesta pela criação da Central de Trabalhadores Argentinos, mais autônoma diante do peronismo e do Estado, que chegou a pensar em criar um partido nos moldes do PT brasileiro²¹³. Domingues também chama a atenção para o surgimento de diversos movimentos sociais de identidade mais fluida, menos vinculados ao mundo do trabalho e com foco na redação com o território, com o local. Tal mudança foi resumida pelo líder sindical Victor de Gennaro: “A nova fábrica é o bairro”.

Nem poderia ser diferente dado o quadro de precarização trabalhista do país. Na avaliação

212 J. M. Domingues, “Os Movimentos Sociais Latino-Americanos: características e potencialidades”. *Análise de Conjuntura do Observatório Político Sul-Americano*, n. 2., 2007, p. 24.

213 Mirta Lobato e Juan Suriano, *La Protesta Social en la Argentina* (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2003) p. 140-141.

de um dirigente da CTA, Jesús Gonzáles: “Hoje a organização sindical só pode organizar os trabalhadores registrados, aos que chamamos *em blanco*. Dos 14 milhões que integram a população economicamente ativa na Argentina, os registrados são 3,5 milhões”.²¹⁴

O período 1990-2000 foi marcado na Argentina pela aparição de diversas formas de organização popular e luta política. Para mencionar os mais importantes, há os movimentos *piqueteros*, de trabalhadores desempregados; as assembleias de bairros, que reivindicam políticas sociais, acesso a serviços públicos e emprego; as fábricas ameaçadas de falência e ocupadas e recuperadas por seus funcionários; as *puebladas* que bloqueiam ruas e paralisam cidades do interior, do qual o exemplo paradigmático são os protestos na província de Santiago del Estero em 1999; as *chacareras*, pequenas proprietárias rurais que se mobilizam contra as dívidas que fazem-nas perder suas terras; e os *cacerolazos* (panelaços) que marcaram as manifestações de 2001.²¹⁵

María Maneiro observa a contradição entre análises políticas que destacam a perda de identidade coletiva dos trabalhadores, motivada sobretudo pela instabilidade do emprego sob o neoliberalismo, e a multiplicação de movimentos. Se o aumento da pobreza leva ao isolamento e à ruptura das relações sociais, como explicar as novas formas de organização? Examinando os movimentos piqueteros, ela aponta para a relação entre sua atuação e busca por maior intervenção do Estado em seu território de ação, geralmente no sentido de políticas sociais e auxílio para emprego. Figuras locais, do bairro, consolidam-se como interlocutores entre o poder público e a população. Os chamados *punteros* tornam-se os elos num sistema clientelista, de troca de favores, pois o Estado havia perdido a capacidade de oferecer serviços universais para os pobres. A relação dos *punteros* com seus vizinhos às vezes degenera em corrupção, com pessoas comprando o acesso aos benefícios sociais com bebidas ou drogas. No novo peronismo dos anos 90, são os intermediários num mecanismo de cooptação e dominação:

Se a tão propalada crise do sistema político argentino se evidencia na dificuldade de manter as frações subalternas de forma mais estável dentro das mediações tradicionais – tais como os partidos políticos e as organizações sindicais clássicas – houve uma tentativa de recuperar-se via ação territorial.

(...)

Com a abrupta redução de recursos e com a diminuição dos programas sociais nos últimos anos de década de 1990, credibilidade dos *punteros* foi decrescendo. Isso ocorre simultaneamente à derrota eleitoral dos Duhalde (primeira derrota eleitoral do PJ na província de Buenos Aires desde a de 1983) principais referências da construção dessa rede na Grande Buenos Aires.²¹⁶

214 Citado em Guillermo Almeyra, *La Protesta Social en la Argentina (1990-2004)* (Buenos Aires: Ed. Continente. 2004), p. 153-154.

215 Para excelente balanço dos novos movimentos sociais argentinos, ver o documentário “La Dignidad de los Nadies” (2005) de Fernando Solanas.

216 M. Maneiro, “Movimentos Sociais e Estados: uma perspectiva relacional”. In: J. M. Domingues e M. Maneiro (orgs) *América Latina Hoje: conceitos e interpretações* (Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira. 2006), p. 101-103.

Eduardo Duhalde e sua esposa Hilda “Chiche” Duhalde são dois dos líderes mais importantes do peronismo contemporâneo. Nos anos 90 ele foi vice-presidente de Menem e governador da província de Buenos Aires. Candidato derrotado à presidência em 1999, acabou assumindo o cargo em 2002, na esteira da instabilidade institucional. A trajetória de Duhalde mostra o afastamento de sua adesão ao menemismo e sua importância para a estabilização política e econômica da Argentina. Contudo, o presidente falhou em lidar com os novos movimentos sociais. Quando governou a província de Buenos Aires, montou ampla rede clientelista a partir dos *punteros* e das *manzaneras*, mulheres que atuavam nos bairros pobres como elos da distribuição de cestas básicas, planos de assistência social e acesso aos serviços públicos.

O arranjo naufragou com a deterioração da capacidade de ação do Estado e “quando o PJ não pôde mais distribuir favores, essas *manzaneras* converteram-se rapidamente em piqueteras, auto-organizadas, independentes e, embora continuassem sendo peronistas, já não trabalhavam para um caudilho local.”²¹⁷ Esse é o contexto da derrota de Duhalde à presidência, em 1999, conforme citado por Maria Maneiro. A incapacidade de lidar com os movimentos sociais continuou em seu governo, que enfrentou protestos constantes. Tiveram apogeu trágico quando a polícia assassinou dois manifestantes piqueteros, Dario Santillán e Maximiliano Kosteki. A morte dos dois foi um marco e um severo golpe para a carreira de Duhalde.

Em recente documentário sobre os presidentes argentinos após 1983, os entrevistadores perguntam a Duhalde qual o maior erro que cometeu quando ocupava a Carga Rosada. O político fica em silêncio e abaixa a cabeça, sem conseguir encarar a câmera. É interrompido apenas pela intervenção de sua esposa, que o repreende duramente e lhe dá sugestões de como responder à pergunta.²¹⁸ A cena é representativa dos dilemas da política argentina contemporânea. O silêncio de Duhalde ilustra seu fracasso em compreender as novas dinâmicas dos movimentos sociais. Kirchner entendeu melhor as transformações no sistema político e buscou alianças com os piqueteros, assembleístas e outras organizações. O enfrentamento entre os dois líderes peronistas cristalizou-se quando suas esposas Hilda Duhalde e Cristina Fernández disputaram o Senado pela província de Buenos Aires, em 2005, com a vitória desta última.

A persistência do peronismo no poder ilumina outro aspecto do sistema político argentino pós-crise. Apesar da bandeira “*que se vayan todos*”, ao fim todos permaneceram. Mesmo Menem retornou à política, como senador por La Rioja. Nos níveis mais altos do Executivo, ocorreu uma dança das cadeiras, com a ascensão de políticos até então periféricos no PJ. Dessa perspectiva:

217 Almeyra, op. cit., p. 124

218 Documentário “Yo Presidente” (2006), dirigido por Mariano Cohn e Gastón Duprat.

... dispersos e fragmentados, demasiadamente concentrados na questão da autonomia e de suas lutas internas, os movimentos sociais, não obstante a profunda crise de 2001-2002, não lograram avançar um milímetro na refundação do sistema político, que segue congelado na reprodução de um “peronismo infinito”, cujas indicações – dúbias, de fato – à esquerda complicam ainda mais a situação.²¹⁹

Contudo, algo mudou. O sistema partidário tornou-se mais fragmentado. Os movimentos sociais ganharam força de pressão e se estabeleceram como interlocutores do Estado, inclusive na formulação da política externa. A corrente do peronismo que chegou à presidência trouxe consigo uma intensa agenda de direitos humanos e de revalorização da memória a respeito da resistência à ditadura militar. É fundamental considerar tais elementos para discutir a busca de um novo paradigma diplomático pelo governo de Néstor Kirchner.

As eleições presidenciais de 2003 foram disputadas primordialmente pelos candidatos do PJ (Menem, Kirchner, Rodriguez Saá), que juntos tiveram mais de 60% dos votos no primeiro turno. A situação inusitada de um partido apresentar vários candidatos à presidência se explica em função da Lei de Lemas (sub-legenda), um arranjo peronista de inspiração uruguaia para tentar solucionar as intensas disputas dentro do partido: “Com esse sistema, o justicialismo transferiu à arena eleitoral interpartidária a concorrência pela nomeação que não conseguiu resolver na arena estritamente intrapartidária”²²⁰. É, em suma, uma espécie de primárias abertas, decididas por todo o eleitorado.

A eleição deu a vitória por pequena margem a Nestor Kirchner, o governador peronista da remota província de Santa Cruz, que havia feito oposição a Menem. Os argentinos escolheram um *outsider* para governar o país, em protesto contra a elite política tradicional. Mas optaram por um dissidente do PJ, pois tinham a consciência de que apenas a máquina do partido era capaz de garantir a governabilidade. A Lei de Acefalia abriu caminho à oposição peronista depois da renúncia de Chacho Alvarez, a Lei de Lemas funcionou como uma instituição que permitiu ao PJ resolver suas disputas internas através da arena eleitoral.

4.5-Conclusão

A crise de 1998-2002 foi uma das piores catástrofes econômicas da história da Argentina e teve impacto profundo sobre a política externa, encerrando o ciclo do realismo periférico e lançando as bases para novo debate diplomático, inspirado em maior aproximação entre os países da América do Sul.

As razões principais Da crise estão nos impactos negativos da conversibilidade, que

219 Domingues, op. cit., p. 34

220 Ana Maria Mustapic, “Del Partido Peronista al Partido Justicialista”. In: M. Cavarozzi e J.M. Abal Medina (orgs) *El Asedio a la Política*. (Rosário: Homo Sapiens, 2002), p. 160.

prejudicou a competitividade das empresas argentinas, que se viram às voltas com moeda sobrevalorizada diante de seus principais parceiros comerciais. A rigidez cambial se tornou armadilha perigosa no contexto de turbulências financeiras internacionais (que diminuíram os investimentos no país) e de crescente dívida externa (que multiplicava os custos e ajustes na moeda). Muitos dos problemas da Argentina entre 1998 e 2002 se explicam pela relutância do governo em arcar com as conseqüências da desvalorização do peso, optando por paliativos de alto custo social, como corte de salários e redução nos gastos públicos. As dificuldades foram agravadas pela fragilidade política da coalizão minoritária liderada pelo presidente Fernando De La Rúa.

A política externa da crise foi marcada pela necessidade de angariar apoio dos Estados Unidos e do FMI para as estratégias de ajuste do governo argentino. Em segundo momento, depois da moratória e da desvalorização, esses esforços se manifestaram na tentativa de iniciar a renegociação da dívida e obter novos acordos com o Fundo Monetário Internacional.

Apesar das circunstâncias dramáticas em que se deu a formulação da política externa, tanto De La Rúa quanto Duhalde tomaram medidas de aproximação do Brasil e de fortalecimento do Mercosul. Essas decisões foram limitadas pela baixa capacidade de ação da Argentina durante a crise, e por divisões entre a elite política, em particular pelas posições pró-Estados Unidos adotadas pelo ministro da Economia Domingo Cavallo.

A crise tornou o sistema político mais fragmentado e instável com o aumento da competição partidária, sobretudo pelo surgimento de pequenas siglas organizadas em torno de um líder carismático, sem programa claro. Os antigos arranjos clientelistas foram abalados pela ascensão de movimentos sociais, de ruptura com o sindicalismo tradicional ou articulando os trabalhadores desempregados e no mercado informal. Esses grupos têm demandas novas, que combinam reivindicações econômicas com pleitos de acesso a serviços públicos e ao Estado.

CAPÍTULO 5: KIRCHNER E A BUSCA DE NOVO PARADIGMA DIPLOMÁTICO

5.1-Introdução

Néstor Kirchner foi presidente entre 2003 e 2007 e seu governo marcou a retomada do crescimento econômico e da estabilização política na Argentina. Figura marginal no peronismo nacional até sua eleição para a Casa Rosada, ao fim de quatro anos se consolidou como o mais importante político do país. Sua esposa venceu a disputa para sucedê-lo com o dobro de votos que ele obteve em 2003.

A área diplomática foi uma das mais controversas de seu governo, marcada pelas disputas com o Uruguai e atritos com Brasil, Chile e Estados Unidos. Este capítulo busca traçar o panorama da busca de um novo modelo de política externa por Kirchner, como epílogo à ascensão e queda do modelo do realismo periférico. Primeiramente, examina a ascensão do novo presidente, faz rápido balanço de sua gestão e identifica as matrizes de seu pensamento político. A fragilidade doméstica de Kirchner o levou a adotar posições intransigentes em política externa, para afirmar-se diante da opinião pública como nacionalista e defensor firme dos interesses argentinos. Suas idéias sobre relações internacionais devem muito à experiência da militância da juventude peronista nos anos 1970, com visão crítica aos centros de poder global.

Em seguida, o texto aborda as relações da Argentina com os Estados Unidos e o Brasil. A agenda bilateral com os americanos se concentrou nos temas do combate ao terrorismo e da renegociação da dívida externa. Com o Brasil, a Argentina oscilou dos atritos de uma “guerra de escaramuças” e de controvérsias comerciais para ações conjuntas na OMC, na ONU e na América do Sul, alcançando alto grau de convergência ao fim de seu mandato. As iniciativas quanto à integração continental marcam o afastamento do modelo de “regionalismo aberto” e a aproximação aos pressupostos da escola neoestruturalista, que ressalta a necessidade de aprofundar a infraestrutura da região e retomar a industrialização argentina, no que alguns autores chamam de “regional-desenvolvimentismo”.

A crítica dos realistas periféricos recebe uma seção à parte, dedicada sobretudo às análises de Carlos Escudé e Andrés Cisneros. Para o primeiro, a Argentina pós-crise teria se tornado um “Estado parasitário”, marcado pela “morte da política externa”, pois as principais decisões diplomáticas seriam tomadas tendo em vista o atendimento às demandas dos movimentos sociais domésticos, que tornariam a Casa Rosada refém de permanente crise de governabilidade. Contudo, Escudé examina o mundo pós-11 de setembro como ambiente que oferece maior margem de ação

para a Argentina, contanto que o país se mantenha alinhado aos Estados Unidos em assuntos-chave como o combate ao terrorismo. Cisneros acusa Kirchner de haver abandonado o eixo tradicional do peronismo na América do Sul – Argentina, Brasil, Chile – em troca da aliança com Venezuela e Cuba, que acredita à ideologia dos anos 1970, que ele considera ultrapassada nos dias atuais. Com relação aos países desenvolvidos, teria ocorrido o isolamento argentino, refletido na ausência de visitas de dignatários dessas nações. Cisneros também critica o grupo de Kirchner como uma elite provinciana com pouco conhecimento de política externa.

O capítulo se encerra com uma breve análise das perspectivas da presidência de Cristina Fernández. Ela assume o governo em condições muito mais favoráveis que o marido, o que significa que terá mais possibilidades de negociar e fazer concessões – reforçadas por sua longa prática parlamentar. Tem demonstrado desenvoltura com assuntos internacionais e há oportunidades para melhorar as relações da Argentina com Estados Unidos, Brasil e União Européia. As maiores incógnitas dizem respeito a como ela conduzirá as negociações com a Venezuela e como realizará os ajustes necessários à manutenção do crescimento econômico argentino.

5.2-A Ascensão de Néstor Kirchner

Kirchner foi eleito presidente em 2003 com apenas 22% dos votos, numa disputa em que o peronismo se apresentou bastante fragmentado. Nenhum dos líderes do Partido Justicialista foi capaz de formar consenso e unir os correligionários. Os ex-presidentes Carlos Menem e Adolfo Rodríguez Saá se lançaram candidatos. Temeroso dos dois, Eduardo Duhalde inicialmente apoiou o governador de Córdoba, Juan Manuel de la Sota. Diante de desistência deste, apostou suas fichas em Kirchner. No primeiro turno, ele chegou atrás de Menem, que recebeu 24% dos votos. Contudo, as pesquisas de opinião indicavam que a enorme rejeição da população ao ex-presidente daria a Kirchner vitória por mais de 70%. Menem preferiu renunciar à candidatura e não sofrer tamanho desgaste político.

O novo presidente da Argentina era pouco conhecido nacionalmente, o que não foi desvantagem no contexto em que os manifestantes gritavam “Que se vayan todos” à elite política tradicional. Kirchner havia feito toda sua carreira no peronismo, que muitos argentinos viam como o único partido com força suficiente para garantir a governabilidade do país em meio à crise – sentimento reforçado após o fracasso da aliança UCR/Frepaso em 1999/2001.

Kirchner começou na política na década de 1970, quando estudava Direito na Universidade Nacional de La Plata e militava na Juventude Peronista. Ele se casou com uma colega de turma, Cristina Fernández, e os dois foram viver na província de Santa Cruz, na Patagônia. Muitas pessoas

de sua geração se integraram a grupos armados, como Montoneros e ERP, mas o casal permaneceu de fora desse tipo de ativismo. Com a redemocratização, Kirchner se tornou governador e Cristina iniciou carreira parlamentar que incluiu os cargos de vereadora, deputada provincial e nacional e senadora. Seu ímpeto lhe rendeu o apelido de “furacão” e antes das eleições presidenciais ela era mais conhecida do que o marido.

Santa Cruz é uma província com apenas 200 mil habitantes, localizada no extremo-sul da Argentina. A região é rica em hidrocarbonetos e a empresa YPF teve papel fundamental em seu desenvolvimento. Os métodos centralizadores que Kirchner utilizou para administrar esse território marcaram sua formação política e deram origem a diversos conflitos quando ocupou a Casa Rosada:

Para entender o polêmico estilo K é preciso entender que o presidente argentino é um cacique peronista, um homem que governou durante 12 anos uma pequena província argentina com mãos de ferro. Em Santa Cruz, seus opositores o acusam de ter manipulado a imprensa, o Judiciário e todas as instituições do poder provincial.(...) O presidente é, essencialmente, um governante que gosta de controlar cada detalhe de sua gestão. Os ministros não têm poder algum de decisão e muitas vezes passam semanas sem conseguir acesso ao presidente, o que torna mais lenta a implementação de medidas. Nada sai do papel sem o aval presidencial.²²¹

O poder no governo Kirchner esteve concentrado num reduzido círculo íntimo na Casa Rosada, em torno do presidente, da primeira-dama, e dos ministros Alberto Fernández (Secretaria de Governo) e Julio de Vido (Planejamento). Não houve reuniões de gabinete e poucos ministros despachavam diretamente com o presidente. A exceção mais importante foi o titular da Economia, Roberto Lavagna, que havia implementado um hábil programa de recuperação no governo Duhalde e foi mantido no cargo por Kirchner. Apesar da rápida melhora da situação econômica e do papel fundamental que Lavagna desempenhou na renegociação da dívida externa, as tensões entre ele e o presidente aumentaram. O ministro deixou o governo em 2005 e nas eleições de 2007 concorreu à presidência contra Cristina Fernández, chegando em terceiro lugar na disputa.

Além das características do estilo K, é preciso levar em conta a fragilidade da base política de Kirchner. O presidente sequer tinha a liderança do Partido Justicialista, que disputava com Duhalde e Menem, num contexto de fragmentação do sistema político argentino, que incluía a necessidade de lidar com os novos movimentos sociais, como os piqueteros, e as centrais sindicais mais autônomas, como a CTA.

Seus dois primeiros anos de governo foram marcados por luta constante pela liderança. As eleições legislativas de outubro de 2005 funcionaram como um “plebiscito de apoio” a Kirchner e

221 Janaína Figueiredo, “O Estilo K e a Política Argentina”, *Análise de Conjuntura do Observatório Político Sul-Americano*, n. 10, setembro de 2005, p.9

foram vencidas pelo governo, cujos candidatos conquistaram a maioria dos postos. Foi especialmente importante a disputa pelo controle da província de Buenos Aires, base do rival do presidente, Eduardo Duahld, e lar de 40% do eleitorado nacional. As mulheres de ambos, Cristina e Hilda, concorreram ao Senado pela província e Cristina foi eleita. A vitória consolidou a posição dos Kirchner como principal força política do país.

A rápida ascensão do casal se deve a diversas medidas de impacto adotadas pelo governo. Primeiramente, a recuperação econômica foi muito expressiva, como mostra a tabela abaixo. A Argentina se beneficiou da conjuntura internacional favorável, com a demanda por seus produtos agrícolas e aplicou políticas cambiais e monetárias que estimularam os investimentos externos e o crédito. Além disso, houve a expansão das política sociais de transferência de renda, como o programa Chefes e Chefas de Família, que garantiram apoio da população mais pobre.

TABELA 9: INDICADORES ECONÔMICOS DA ARGENTINA, 2003-2007

<i>Ano</i>	<i>Inflação</i>	<i>Crescimento PIB</i>	<i>Desemprego (somente áreas urbanas)</i>
2003	13,4%	8,8%	14,5%
2004	4,3%	9%	12,1%
2005	9,6%	9,2%	10,1%
2006	11%	8,5%	8,7%

Fontes: Centro de Economia Internacional, Ministério das Relações Exteriores, Comércio Internacional e Culto da Argentina / Indec

Na avaliação do economista Sérgio Vale, “a recuperação da economia argentina foi generalizada. No caso dos investimentos, é salutar perceber que o crescimento se deu intensamente tanto em construção civil (com grande peso do setor residencial) quanto em máquinas e equipamentos.”²²²

Outro ponto positivo foi o crescimento do comércio exterior. Segundo o Indec, o saldo da balança comercial passou de US\$15,76 bilhões (2003) para US\$24,86 bilhões (2006). As exportações argentinas foram beneficiadas pela crescente demanda internacional por commodities agrícolas e combustíveis, bem como pela política cambial competitiva. As vendas externas cresceram para todas as regiões, com ênfase para o Mercosul. Tais ganhos não foram isentos de problemas, como se verá nas próximas seções.

O ponto negativo mais importante foi a inflação. As taxas aumentaram muito em função do

222 “O ‘Milagre’ Econômico da Argentina”, *Valor Econômico*, 24/05/2007.

crescimento dos gastos governamentais e do consumo, beneficiado por subsídios governamentais a serviços e produtos essenciais, como transporte e energia. No início de 2007, Kirchner exonerou a presidente do instituto estatístico e houve acusações na imprensa e na oposição de que a medida foi provocada pelo desejo de manipular os índices oficiais de inflação. Alguns analistas acreditam que a taxa real é bem maior do que os 8,6% anunciados pelo governo em setembro de 2007 – o índice correto estaria entre 15% e 20% ao ano²²³. Como a maioria dos títulos da dívida externa argentina é baseada na inflação, o resultado foi medo e desconfiança entre os investidores, com a queda no valor das aplicações.

A energia também foi problema econômico grave no governo Kirchner. A privatização do setor foi realizada por Menem de modo irregular e houve a tentativa de rever contratos. As empresas reagiram recusando-se a investir a menos que o marco regulatório fosse definido de acordo com seus interesses. O resultado foi a incapacidade do fornecimento de gás dar conta da demanda provocada pela expansão econômica. No momento inicial, foi possível contornar a situação com importações da Bolívia, mas à medida que a crise prosseguiu houve problemas de falta de energia e o corte de exportações ao Chile, violando acordos internacionais e causando protestos no país vizinho.

Também há desequilíbrio fiscal, pois os gastos públicos cresceram além das despesas, pelos investimentos em obras públicas, subsídios, políticas sociais e pelo aumento no salário mínimo, que impactou na previdência.²²⁴

Para além das questões econômicas, os direitos humanos predominaram na agenda do governo Kirchner. Representante da geração dos jovens dos anos 1970, a que mais sofreu torturas e assassinatos no período da ditadura, o presidente impulsionou mudanças profundas na Suprema Corte e na cúpula das Forças Armadas. As leis de anistia de Alfonsín e os indultos de Menem foram declarados inconstitucionais, retomaram-se os processos contra militares envolvidos no terrorismo de Estado e antigos centros de tortura foram transformados em museus da memória.²²⁵

Se há certo consenso quanto ao bom desempenho da economia e da política de direitos humanos, as avaliações da política externa são bem mais controversas. Kirchner apresentou-se como o defensor intransigente dos interesses da Argentina, sem disposição para negociar e fazer concessões. Isso levou a atritos com Estados Unidos, Brasil e Chile e à crise das papeleras com o Uruguai. Esta ocorreu quando as empresas Botnia e ENCE iniciaram a construção de fábricas de

223 “Cristina’s Challenges”. *The Economist*, 26/10/2007

224 Vale, op.cit.

225 Para análise do tema da memória, justiça e direito à verdade na Argentina e em outros países do Cone Sul, ver meu artigo com a historiadora Janaína Teles, “A História Perdida nos Porões Militares”, *O Estado de São Paulo*, 30/04/2007.

celulose na cidade de Fray Bentos, junto ao rio Uruguai. Na margem argentina, o balneário de Gualeguaychú iniciou um amplo movimento de protesto, temendo a contaminação das águas e os prejuízos econômicos da perda do turismo. A questão passou de local para internacional porque os manifestantes com frequência bloqueiam as estradas e as pontes para o país vizinho. O governo argentino apoiou as posições dos ambientalistas e levou o caso à Corte Internacional de Justiça de Haia. A relação com o Uruguai se deteriorou, com o uso de retórica agressiva por diplomatas e políticos de ambos os países.

O estilo K também é caracterizado pelo costume do presidente de sair no meio de cúpulas diplomáticas, chegar atrasado a reuniões com dignatários estrangeiros ou simplesmente não comparecer a eventos internacionais. A importância dos fatores domésticos (busca de legitimidade interna) na formulação da agenda diplomática levou Carlos Escudé a escrever sobre “a morte da política externa” e criticar a falta de estratégia coerente para as relações internacionais. Juan Gabriel Tokatlian também julga que há “primado da política doméstica” na diplomacia argentina e afirma ser necessária a “despersonalização” da área, com fortalecimento de instituições como a chancelaria e o Ministério da Economia.²²⁶

As críticas à política externa são abordadas em detalhes mais adiante. Por ora, a pergunta é: quais as bases ideológicas da diplomacia de Kirchner? No capítulo 1 foi examinado o surgimento do realismo periférico, a partir de uma interpretação liberal da história argentina, que condenou o modelo de industrialização de substituição de importações e o padrão das relações com os Estados Unidos. Tal doutrina foi construída a partir de contribuições de intelectuais afinados com a agenda de reformas do governo Menem, como Carlos Escudé, Felipe de la Balze e Andrés Cisneros. Não houve uma comunidade tão organizada a exercer essas funções para Kirchner, mas é possível identificar claramente os eixos de outra abordagem econômica. O presidente:

Beneficiou-se porém de uma atmosfera mais propícia às fórmulas desenvolvimentistas. Embora não se possa falar de um novo sistema de crenças ou de mudanças nas hegemonias ideológicas, um retrocesso da ideologia liberal parece evidente. Os efeitos sociais e econômicos das políticas que ela inspirou atualizaram as demandas de justiça social, desenvolvimento produtivo e autonomia, convidando a retomar o caminho interrompido há 30 anos, embora em um mundo muito diferente, que por isso precisa encontrar modalidades renovadas e criativas de adaptação.²²⁷

Ou seja, Paradiso vê em Kirchner traços do pensamento nacionalista vinculado ao peronismo clássico, anterior aos ciclos de liberalização econômica empreendidos pela ditadura

226 Figueiredo, op.cit; Escudé, ““La Muerte de la Política Exterior: el callejón sin salida de un Estado Parasitario”, 2005, disponível em <http://www.atlas.org.ar/Archivos/pp21.pdf> e Tokatlian, “No se gestó una estrategia internacional” (entrevista ao jornal *Página 12*, 07/05/2005).

227 José Paradiso, “Ideías, Ideologías e Política Exterior na Argentina”, *Diplomacia Estrategia Política* (n. 5, janeiro/março 2007), p. 25.

militar de 1976-1983 e pelo governo Menem entre 1989-1999. Ele afirma que tais elementos não chegam a constituir uma nova estratégia de desenvolvimento, mas que marcam ruptura com relação ao modelo ao qual se associou o realismo periférico.

Francisco Corigliano também aborda o ponto, ressaltando que a política externa do governo Kirchner é amálgama de diversas abordagens sobre relações internacionais. Corigliano coincide com Paradiso em identificar no governo um “olhar claramente baseado no passado do peronismo setentista, de identificação ideológica-simbólica com os regimes reformistas de perfil ideológico antiimperialistas, tais como a Cuba de Fidel Castro ou a Venezuela de Chávez”, enfoque que toma como “nostálgico”, de resgate simbólico da “esquerda peronista em que militaram em sua juventude tanto o presidente Kirchner quanto seu chanceler [Rafael] Bielsa.”²²⁸

Para Corigliano, a abordagem disputa espaço também como perspectiva que prioriza a integração da América do Sul e a cooperação com o Brasil. Como outros autores, considera que o ex-presidente Duhalde é o principal defensor dessa visão. Kirchner oscilaria entre a perspectiva integracionista e posições de “competição geopolítica” com o Brasil, impulsionadas pelo próprio presidente e por Bielsa.

Por fim, Corigliano atribui a Lavagna o enfoque do “realismo pragmático”, que como o nome indica, é o que considera mais positivo e que avalia ser caracterizado por comportamento sóbrios, prudentes e moderados, sobretudo no sentido de resolver as controvérsias comerciais da Argentina buscando negociações e entendimentos com seus principais parceiros econômicos.

Javier Vadell examina três pilares ideológicos da diplomacia de Kirchner. O primeiro seria “a percepção da sociedade e do governo do enorme fracasso que significou a política externa das ‘relações especiais’ com os centros do poder político internacional”. O segundo aspecto, a fragilidade inicial de Kirchner e o terceiro, o fato do presidente ser “filho da geração dos anos 1970, que tem uma visão marcada por um momento histórico de mudança.”²²⁹

É possível observar nas análises dos diversos autores mencionados nesta seção alguns consensos quanto à formulação da política externa de Kirchner:

- Primado dos objetivos de legitimação doméstica em detrimento de estratégias diplomáticas de longo prazo, pelo menos até a consolidação da liderança de Kirchner sob o peronismo, em outubro de 2005. Concentração de poderes no presidente.
- Rejeição do liberalismo e do realismo periférico, sem que tal recusa implicasse a criação de modelos de desenvolvimento e de política externas alternativos.

228 Francisco Corigliano, “La política latinoamericana de Kirchner, *Criterio* (n. 77, dezembro de 2004).

229 Javier Alberto Vadell, “A Política Internacional, a Conjuntura Econômica e a Argentina de Néstor Kirchner”, *Revista Brasileira de Política Internacional* (v.49, n1, janeiro/junho de 2006), p.202-203.

- Críticas aos centro de poder global e valorização da aproximação com a América Latina.
- Cooperação com o Brasil, ainda que com ressalvas diante de algumas iniciativas de liderança brasileira, como o pleito da vaga permanente no Conselho de Segurança da ONU.

Tomando tais observações como hipóteses iniciais, é hora de examinar como se deram as relações da Argentina com os Estados Unidos e o Brasil durante o governo Kirchner.

5.3- Estados Unidos, terrorismo e dívida externa

Nos anos 1990 o Tesouro americano pressionou o FMI a apoiar a política econômica de Menem e Cavallo, pois havia o interesse em apresentá-la como vitrine para as reformas do Consenso de Washington na América Latina. O quadro se modificou após as crises financeiras do fim da década e a postura do governo Bush era de que o colapso do país platino simplesmente não teria impacto significativo na economia internacional. Embora a indiferença tenha contribuído para o agravamento da situação em 2001, analistas como Roberto Bouzas afirmam que ela ajudou na recuperação econômica, uma vez que deu à Argentina maior margem de manobra, inclusive para contrariar o Fundo Monetário Internacional.²³⁰

Carlos Escudé concorda com a avaliação e chama a atenção para o reduzido papel que a América Latina desempenha na diplomacia do governo Bush:

A partir de 11 de setembro de 2001 e com as guerras do Afeganistão e do Iraque, os Estados Unidos estão ocupados em excesso. Adquiriram mais compromissos do que sua capacidade e poder real permitiam. E por esse motivo é pouco o que aspiram a fazer na região. Suas aspirações têm grandes limitações. A que se limitam? A que nossos países combatam de maneira eficaz o terrorismo, o narcotráfico e a lavagem de dinheiro. Esses são os temas que estão no topo da agenda norte-americana.²³¹

Apesar da retórica de Kirchner ser bastante crítica da ordem econômica global e dos Estados Unidos, esse país e a Argentina cooperaram no combate ao terrorismo. O novo governo argentino, dentro de sua política de defesa dos direitos humanos, retomou as investigações sobre os atentados cometidos em Buenos Aires em 1992 e 1994, e a ação da Justiça culminou em ordem de prisão contra diversas autoridades do Irã, incluindo um ex-presidente. Isso ocorreu simultaneamente à pressão de Washington para isolar internacionalmente Teerã. Kirchner chegou a classificar os atentados como “o 11 de setembro argentino” e de fato o número de vítimas em Buenos Aires foi

230 Entrevista com Roberto Bouzas.

231 Escudé, entrevista à revista *Debate* (ano 4, n. 205, fevereiro de 2007), p. 17

dos maiores registrados em ataques terroristas nas Américas, só é inferior aos ocorridos contra a cidade americana de Oklahoma, o World Trade Center em Nova York e o Pentágono.

Kirchner também cooperou com os Estados Unidos na questão da Tríplice Fronteira entre Argentina, Brasil e Paraguai, apoiando a ação policial e de inteligência na área, como no Fórum 3+1 e no grupo de trabalho dedicado ao tema no Mercosul:

A Argentina representa um componente simbólico, político e diplomático crucial não apenas para a guerra global ao terror liderada pelos Estados Unidos, mas também para a política externa americana com relação ao Irã... os atentados a alvo judaicos em Buenos Aires serão sempre uma variável potencialmente vantajosa nas mãos de estrategistas argentinos e americanos. Para a Argentina, são oportunidade de melhorar as relações e ganhar política, diplomática e economicamente e em termos de defesa e segurança. Para os Estados Unidos, representam um fator valioso em sua política externa para o Irã e a América Latina, particularmente na área da segurança.²³²

Contudo, a cooperação dos Estados Unidos e Argentina nos assuntos de segurança convive com tensões entre Washington e Buenos Aires. Os principais líderes americanos não visitaram a Argentina no governo Kirchner, embora tenham estado em países vizinhos de menor expressão política e Econômica, como Paraguai e Uruguai. Além disso, Kirchner não foi mencionado nas listas de “mandatários responsáveis” preparadas pelo Departamento de Estado.

O comércio entre os dois países aumentou. Para a Argentina, os Estados Unidos são um parceiro econômico importante, embora o volume desse fluxo seja apenas 40% daquele que ocorre com o Brasil. Como previsível em tempos de peso desvalorizado as importações de produtos americanos diminuíram em comparação à época do 1:1, tornando a balança da Argentina com os Estados Unidos ligeiramente superavitária, ao contrário do que ocorrera durante os anos 1990:

TABELA 10: COMÉRCIO ENTRE ARGENTINA E ESTADOS UNIDOS, 2003-2006

<i>Ano</i>	<i>Exportações aos Estados Unidos (em bilhões de dólares)</i>	<i>Importações dos Estados Unidos (em bilhões de dólares)</i>	<i>Saldo (em bilhões de dólares)</i>
2003	3,03	2,23	0,8
2004	3,66	3,38	0,28
2005	4,49	3,99	0,50
2006	4,01	4,25	-0,24

Fonte: Centro de Economia Internacional – Ministério das Relações Exteriores, Comércio Internacional e Culto da Argentina

Outro ponto crucial da agenda bilateral foi a renegociação da dívida externa argentina. O

232 Delanne de Souza, “Brazil and Argentina’s role in the fight against terrorism: a comparative analysis of the US perspective”. Dissertação de mestrado apresentada à National Defense University, Estados Unidos, 2007. p.2 e p.5

país estava em moratória desde o fatídico dezembro de 2001. Kirchner assumiu a Casa Rosada com discurso bastante duro sobre o tema, mas as palavras ásperas encontram matizes na ação de Lavagna e em algumas atitudes essenciais com relação ao FMI: embora culpasse o Fundo pela crise argentina, o presidente nunca deixou de pagar a dívida com a instituição, mantendo-a como um dos poucos credores privilegiados.

A renegociação da dívida externa se deu através da conversão de mais de 150 títulos financeiros em três novos formatos de bônus, com prazos de pagamento mais longos e juros inferiores, que resultaram em valores entre 63% e 68% mais baixos. Após árduas disputas, tal proposta foi aceita por 76% dos credores, o que resultou em ganhos de US\$71.6 bilhões para a Argentina.²³³

Segundo a CEPAL, o percentual dívida/PIB da Argentina caiu com a renegociação de 111,8% para 62%. Embora seja vitória impressionante, o país continua a ser um dos mais endividados da América do Sul. Em termos proporcionais, sua situação só é melhor do que Guiana (142,9%) e Uruguai (68,1%). Brasil e Chile apresentam percentuais bem inferiores, respectivamente 21,3% e 39,1%.²³⁴

Lavagna permaneceu por poucos meses no governo após ter renegociado a dívida, deixando a administração Kirchner após a vitória desta nas eleições legislativas de outubro de 2005. O ex-ministro tornou-se opositor do presidente e concorreu contra a primeira-dama na disputa à Casa Rosada em 2007, chegando em terceiro lugar.

O perfil conflituoso de Kirchner na relação com os Estados Unidos também reforçou as afinidades com a retórica do presidente da Venezuela, Hugo Chávez. O palco máximo dessas manifestações foi a IV Cúpula das Américas, em 2005, realizada no balneário argentino de Mar del Plata, na qual os dois presidentes expressaram seu repúdio à proposta da criação da Área de Livre Comércio das Américas. Os discursos de ambos contaram com o apoio de uma marcha popular e de declarações entusiasmadas de celebridades como o ídolo do futebol Diego Maradona. Segundo o mandatário venezuelano, a ALCA teria sido enterrada na ocasião, e em seu lugar floresceria a ALBA.

A parceria entre os dois presidentes foi repetida em 2007, durante a visita de George W. Bush à América do Sul. No dia em que o presidente dos Estados Unidos estava no Uruguai, Chávez discursou em evento num estádio de futebol em Buenos Aires, criticando os Estados Unidos e defendendo a construção de uma alternativa socialista para o século XXI.

233 Para narrativas e dados do processo, Figueiredo, op.cit., 12-13; Vadell, op. cit.,: 202-205.

234 *Anuario estadístico de América Latina y Caribe, 2006*, p. 287.

5.4-A Relação com o Brasil

No governo Menem, o Brasil era um parceiro econômico fundamental, mas politicamente incômodo pelas divergências com relação aos Estados Unidos. De La Rúa iniciou aproximação, limitada pelas circunstâncias dramáticas da crise de 2001 e Duhalde propôs um modelo de integração da América do Sul na qual a posição argentina era secundar a liderança brasileira. Os anos iniciais do governo Kirchner foram marcados por “guerra de escaramuças”²³⁵ entre os dois países quanto a muitas pretensões de Brasília, embora com cooperação em temas de comércio internacional (OMC e Mercosul) e na Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (Minustah).

Foi nítido o incômodo de Buenos Aires com o protagonismo internacional cada vez maior de Brasília: ambições de vaga permanente no Conselho de Segurança da ONU, participação no G-8 e em fóruns da OCDE, liderança na OMC e no Banco Interamericano de Desenvolvimento, lançamento da Comunidade de Nações Sul-Americanas (União das Nações Sul-Americanas, a partir de 2007) e organização de cúpulas presidenciais entre América do Sul e África e Liga Árabe. Na célebre crítica de Kirchner, o Brasil queria eleger até o Papa.

A Argentina se opôs à pretensão brasileira de assegurar vaga permanente no Conselho de Segurança e acompanhou com relutância a criação da Comunidade Sul-Americana de Nações. Também houve veto de Kirchner a uma possível intervenção brasileira para moderar a crise das papeleras com o Uruguai. Apesar das desavenças, ambos os países continuaram a cooperar em temas sensíveis dentro do Mercosul e lograram atingir resultados expressivos. Um deles foi a assinatura em 2006 do Mecanismo de Adaptação Competitiva (MAC), acordo bilateral que estabeleceu a possibilidade de aplicação de salvaguardas pela Argentina caso fosse comprovado por comitê de especialistas que setores de sua economia estavam sendo prejudicados por competição desleal de produtos brasileiros.

O MAC provocou controvérsias em ambos os países, por ter excluído os outros dois membros plenos do Mercosul, Paraguai e Uruguai, e por seu caráter protecionista. Outros o tomaram como parte da “paciência estratégica” demonstrada pela diplomacia brasileira desde a crise de 2001, ou seja, a aceitação de medidas de defesa comercial por parte da Argentina, visando à estabilização daquele importante parceiro. Apesar das polêmicas, durante o governo Kirchner o MAC nunca foi usado para implementar salvaguardas, seu efeito foi o de tranquilizar o ambiente político entre os dois países, estabelecendo garantia institucional para a proteção do sócio mais

235 Expressão de Juan Gabriel Tokatlian, citada em Corigliano, op. cit.

frágil. Mesmo as disputas comerciais que tiveram ampla repercussão na imprensa, como as que envolveram eletrodomésticos da linha branca, não representaram mais de 5% do comércio bilateral²³⁶. As preocupações protecionistas da Argentina são facilmente explicáveis diante dos dados:

TABELA 11: COMÉRCIO ENTRE ARGENTINA E BRASIL, 2003-2006

<i>Ano</i>	<i>Exportações ao Brasil (em bilhões de dólares)</i>	<i>Importações do Brasil (em bilhões de dólares)</i>	<i>Saldo (em bilhões de dólares)</i>
2003	4,60	4,71	-0,11
2004	5,47	7,56	-2,09
2005	6,33	10,18	-3,85
2006	8,09	11,75	-3,66

Fonte: Indec / Centro de Economia Internacional – Ministério das Relações Exteriores, Comércio Internacional e Culto da Argentina

Em comparação com a década de 1990, observa-se a retomada das exportações, que atingiram volumes comparáveis aos dos anos mais prósperos, antes da crise. Contudo, as importações do Brasil dispararam, tornando o déficit comercial um tema delicado nas relações entre os vizinhos, em especial nas áreas eletroeletrônica, automotiva, química e no setor de máquinas industriais²³⁷. O crescimento acelerado dessas importações pode ser creditado à expansão do comércio intra-firmas, motivado pelo aumento dos investimentos brasileiros na Argentina.

O período do governo Kirchner também foi marcado por expansiva atuação das empresas brasileiras na Argentina. Entre 2002 e 2005, tais firmas investiram mais de US\$5 bilhões no país vizinho. Várias empresas tradicionais argentinas foram compradas por transnacionais brasileiras, em setores diversos como cimento (Loma Negra, adquirida pela Camargo Corrêa), bebidas e alimentos (Quilmes, pela AmBev; Swift Armour pela Friboi), além da ação da Petrobras. Embora tenham contribuído para a recuperação econômica da Argentina, os empresários brasileiros às vezes tiveram conflitos com Kirchner:

O relacionamento das empresas com o governo argentino tem sido difícil ao longo de todo o governo Kirchner, devido ao rigoroso controle de preços e restrições às exportações de uma série de itens, com o objetivo de garantir a oferta de produtos internamente e segurar os índices de inflação.

A 'rédea curta' atinge mais fortemente os setores de petróleo, gás, energia elétrica e outros serviços básicos,

236 José Botafogo Gonçalves, “Desânimo argentino vem da falta de oposição”, entrevista ao site UOL Notícias (www.uol.com.br), 25/10/2007.

237 Alexandre Barbosa e Ricardo Sennes, “O Mercosul de Lula e Cristina”, *Valor Econômico*, 14/12/2007.

agropecuária, alimentos e transportes. Os empresários desses setores, nacionais e estrangeiros, se queixam dessa política, mas raramente ousam fazer crítica aberta e públicas como a feita pelo presidente da Petrobras [que reclamou que a política argentina de controle de preços não estimula os investimentos no país].²³⁸

Outro ponto a provocar desavenças foi a crítica de Kirchner ao que considerou falta de apoio do Brasil no processo de renegociação da dívida externa. O governo Lula empenhava-se em mostrar digno de confiança aos mercados financeiros internacionais, acordando um alto superávit primário com o FMI, mantendo elevadas suas taxas de juros e priorizando o combate à inflação. Em tais circunstâncias, não desejava se associar às posturas heterodoxas do país vizinho. Pelo contrário, as autoridades brasileiras se vangloriaram de quitar o débito com o Fundo Monetário Internacional, expandir as reservas cambiais e avançar rumo à obtenção do grau de investimento pelas consultorias financeiras estrangeiras.

Malgrado as discordâncias, Argentina e Brasil cooperaram no plano regional e multilateral. Já em outubro de 2003, os dois presidentes assinaram o chamado “Consenso de Buenos Aires”, guinada “depois de cinco anos de crise e recessão, este acordo também estabeleceu uma posição comum nas negociações da Alca, que consistia na oposição à proposta norte-americana de avançar as negociações para cumprir o cronograma acordado na III Cúpula das Américas, em 2001.”²³⁹

Ambos os países assumiram posições conjuntas na Organização Mundial do Comércio, em particular após a formação do G-20, a coligação de países em desenvolvimento que pleiteia mudanças nas regras da OMC e é liderada por Brasil e Índia. Como um dos maiores exportadores agrícolas do planeta, a Argentina tem interesses no avanço do G-20, como a diminuição dos subsídios para a agricultura nos países ricos. No entanto, tal aproximação não resultou no apoio à candidatura do diplomata brasileiro Luiz Felipe Seixas-Corrêa à direção da OMC.

Outro caso onde houve cooperação ampla foi a participação argentina na Minustah. O Brasil assumiu a liderança militar da missão da ONU ao Haiti com o propósito de favorecer suas ambições de ascensão ao Conselho de Segurança da organização, e também de fortalecer o multilateralismo num momento de crise, decorrente da invasão do Iraque. Para a Argentina, não havia objetivos tão bem-definidos. Contudo, a Minustah logo contou a participação de diversos países sul-americanos, com destaque para o Chile, e o custo político da ausência argentina seria muito elevado. Uma vez tomada a decisão de intervir no país caribenho, o desempenho das tropas da Argentina foi muito elogiado pelos observadores, em especial pela alta qualidade dos serviços médicos que prestou à

238 “Empresas reorganizam entidade na Argentina”, *Valor Econômico*, 09/04/2007.

239 Juan Claudio Epsteyn e Daniel Jatobá, “A Argentina nos Primeiros Anos do Século XXI: crise, transição e transformação”, In: M.R. Soares de Lima e M. Coutinho (orgs) *A Agenda Sul Americana: mudanças e desafios no início do século XXI* (Brasília: FUNAG, 2007), p. 56.

população haitiana²⁴⁰

A Argentina também assumiu posições convergentes com o Brasil no que diz respeito à aproximação do Mercosul com outros países da América Latina, em particular México e Venezuela. No primeiro caso, há consenso de que o aumento do comércio e dos investimentos mexicanos em ambos os países torna desejável vinculações mais estreitas. Foram assinados acordos econômicos no âmbito da Aladi, criou-se a categoria de “membro-observador” no Mercosul para acomodar o México e negocia-se a possibilidade de uma área de livre comércio entre esse país e o bloco.²⁴¹

O caso da Venezuela é mais controverso e envolve objetivos diferentes para Brasil e Argentina. O primeiro vê em Caracas fonte importante de gás natural e energia hidrelétrica, além de mercado de importância crescente para suas exportações de manufaturados. Além disso, o comércio entre Brasil e Venezuela favorece áreas do Norte e do Nordeste brasileiros – regiões que pouco se beneficiaram da integração sul-americana - como a Zona Franca de Manaus e o Pólo Petroquímico de Camaçari.²⁴² Contudo, o governo brasileiro tem ressalvas diante do projeto político chavista e várias vezes atuou como moderador nas crises entre Venezuela, Estados Unidos e Colômbia, além de ter postura relutante em iniciativas como o Banco do Sul. A ambição brasileira de se tornar um grande exportador de biocombustíveis foi mal recebida por Chávez, que em diversas ocasiões criticou essas medidas.

A vinculação da Argentina com a Venezuela foi mais intensa e envolve aproximação política profunda, inclusive no campo da política doméstica. Kirchner e Chávez assinaram muitos acordos de cooperação econômica, sobretudo na área energética. O governo venezuelano comprou bilhões de dólares em títulos da dívida externa argentina, ajudando a tornar viável a renegociação do débito.

Chávez despertou entusiasmo entre os piqueteros argentinos e os auxiliou financeiramente. Esses movimentos sociais são muito importantes para o equilíbrio político da Argentina pós-crise e como visto no capítulo anterior, a incapacidade de Duhalde em lidar com eles foi um dos principais fatores que levaram a sua renúncia antecipada. Kirchner tem relação de aliança com diversos desses grupos. Por exemplo, o líder piquetero do município de La Matanza, Luís D’Elia, foi nomeado secretário de habitação. A importância eleitoral da conexão piquetera é óbvia: La Matanza é a cidade mais populosa da província de Buenos Aires e, sozinha, tem mais eleitores do que a soma das seis menores províncias do país (Santa Cruz, Terra do Fogo, San Luís, La Rioja, Catamarca e La

240 Eduardo Uziel, "Três Questões Empíricas, uma Teórica e a Participação do Brasil em Operações de Paz das Nações Unidas." *Política Externa* (V. 14, N. 4, 2006) e Monica Hirst, "A Intervenção Sul-Americana no Haiti" (*Análise de Conjuntura do Observatório Político Sul-Americano*, n. 6, 2007).

241 Sergio Leo, "México quer Brasil em Alca sem EUA", *Valor Econômico*, 06/08/2007.

242 Ricardo Sennes e Alexandre de Freitas Barbosa, "Avaliação do Potencial Econômico da Relação Brasil-Venezuela". *Observatório Político Sul-Americano*. 2007.

Pampa²⁴³). Ainda assim, D'Elia perdeu seu cargo no governo após defender publicamente o Irã. Quando se descobriu que sua declaração foi incentivada pelo embaixador venezuelano em Buenos Aires, Chávez removeu o diplomata. A crise é representativa das tensões e limites nas relações entre ambos os países.

De modo geral, a relação entre Argentina e Brasil avançou ao longo do governo Kirchner, embora permaneçam zonas de atrito. Na abordagem de Aldo Ferrer, há um “Mercosul ideal” que se baseia no modelo da União Européia e é inatingível. Mas há o “Mercosul possível”, que se estabelece a partir de três eixos: desenvolvimento nacional de cada país do bloco; fortalecimento das “regras do jogo” da integração e convergência das posições em política externa.²⁴⁴

O essencial, segundo ele, é que Argentina e Brasil mantenham bom relacionamento e abram espaço para Uruguai e Paraguai. Algo nessa linha foi realizado com a implementação do Parlamento do Mercosul²⁴⁵, em 2006, e a criação do Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul, para auxiliar os menores países do bloco.

As decisões tomadas por Argentina e Brasil no campo da integração regional apontam para a superação do modelo do regionalismo aberto, vinculado às reformas neoliberais dos anos 90. O novo formato da integração caracteriza-se por sua ênfase na infraestrutura, com a construção de estradas, gasodutos etc: “Talvez se possa pensar a própria idéia da integração física e produtiva como uma antítese da globalização e das relações virtuais, assinalando o declínio daquelas idéias-forças que se impuseram de forma tão absoluta nos anos 1990, impulsionadas pelo fim da Guerra Fria e pela internacionalização dos mercados e dos circuitos financeiros”.²⁴⁶

Ferrer foi nomeado por Kirchner presidente da nova estatal de energia, a ENARSA, mas não se furtou a comentar a crise das papeleras com o Uruguai. Lamentando a querela sobre a instalação da fábricas de celulose, ele afirma que é preciso repensar os instrumentos de planejamento industrial no processo de integração, como fora feito nos anos 1980, nos acordos entre Alfonsín e Sarney. Para Ferrer, só assim o Mercosul poderia escapar da dependência com relação às empresas estrangeiras (no caso uruguaio, da Espanha e da Finlândia) e desenvolver tecnologia e capitais próprios para seus projetos.

Os autores da escola neoestruturalista têm se dedicado à busca de novo formato de

243 Rosendo Fraga, “Entre la campaña y la politica exterior”. *Nueva Mayoria*, 03/10/2007 (www.nuevamayoria.com).

244 Aldo Ferrer, “Integração Regional e Desenvolvimento na América do Sul”. Conferência ministrada no IUPERJ, 28/04/2006. Transcrição disponível no site do Observatório Político Sul-Americano (<http://observatorio.iuperj.br>).

245 Sobre o legislativo do bloco, ver Helena Martins, Elisa de Sousa Ribeiro e Maurício Santoro, “Parlamento do Mercosul: perspectivas à participação social e às políticas públicas.” Observatório Político Sul-Americano.

246 Maria Regina Soares de Lima e Marcelo Coutinho, “Integração Moderna” (*Análise de Conjuntura OPSA, n.1, janeiro de 2006*). Disponível em <http://observatorio.iuperj.br>.

integração, encarando a aliança estratégica entre Argentina e Brasil como um dos pilares de suas reflexões. Ferrer aborda a necessidade de planejamento industrial conjunto para escapar à vulnerabilidade diante das decisões das empresas transnacionais, como na crise das papeleras. Mario Rapoport examina questão semelhante, chamando a atenção para a importância de políticas conjuntas que favoreçam a reindustrialização argentina:

Um retorno a outra idéia-força, a do estímulo à formação de *cadeias produtivas regionais*, poderia dar massa crítica e apoio sobial E moderaria os receios dos grupo industriais de cada país. Em relaçaõ a esse ponto, acreditamos ser necessário frisar a elaboração de instru-entos específicos que estimulem a formação de *joint ventures* entre PYMES [PequenaS e mÉdias empresas] da região, transcendendo desse modo a articulação produtiva das empresas transnacionais e aprofundando o conhecimento entre os !topes do espaço regional.²⁴⁷

Rapoport também elogia as iniciativas de integração física, afirmando que Argentina e Brasil enfrentam riscos de crise de abastecimento energético, “cuja resolução não é possível sem uma relação mais fluida com Venezuela, Bolívia e Peru”, devido às reservas de gás natural existentes nesses países.²⁴⁸

Tais idéias têm influência na formulação da política externa de Kirchner e encontram eco também no Brasil, nas reflexões do sociólogo Hélio Jaguaribe e dos diplomatas Samuel Pinheiro Guimarães e José Botafogo Gonçalves. Jaguaribe tem sido um ardente defensor da aliança estratégica argentino-brasileira desde a década de 1950. Na conjuntura do início do século XXI, ele afirma que só um enfoque regional é capaz de superar os impasses do modelo nacional-desenvolvimentista:

E precisamos conduzir uma integração sul-americana e uma aliança entre Brasil e Argentina. Se nós não fizermos a integração sul-americana, o Brasil não tem capacidade de resistir às pressões internacionais.

(...)

A idéia do nacional-desenvolvimentismo respondia a um momento histórico em que o processo de globalização não tinha atingido as proporções que atingiu hoje e, por essa razão, um país como o Brasil tinha viabilidade isolada. A minha proposta seria substituir o nacional-desenvolvimentismo pelo regional-desenvolvimentismo. Quem tem capacidade histórica é a América do Sul. Ela pode ser convertida num grande interlocutor internacional, e o Brasil pode liderar.²⁴⁹

O embaixador Samuel Pinheiro Guimarães, secretário-geral das relações exteriores no governo Lula, também escreveu sobre a necessidade de retomar a parceria estratégica entre Argentina e Brasil, criticando o enfoque liberalizante do regionalismo aberto. Para ele, a melhor abordagem seria a que foi implementada por Alfonsín e Sarney na segunda metade da década de 1980, pensando em termos de planejamento industrial conjunto: “Assim, a questão simultânea é desenvolver uma estratégia gradual para transformar o Mercosul, de um esquema neoliberal do tipo

247 Rapoport, *El Viraje del Siglo XXI* (Buenos Aires: Norma, 2006), p. 358.

248 Idem, p. 359.

249 Entrevista à *Folha de S. Paulo*, 18/07/2005.

integração aberta, em um esquema de desenvolvimento econômico regional.”²⁵⁰

Botafogo Gonçalves, que foi embaixador do Brasil em Buenos Aires entre 2002 e 2004, também ressalta a necessidade de pensar a transição do modelo nacional-desenvolvimentista para o regional-desenvolvimentista, tendo por eixo a parceria entre os dois países. O diplomata coloca como pilares dessa estratégia a recuperação do papel do Estado na economia e a formulação de políticas públicas conjuntas para a região.²⁵¹

Ou seja, as teses da escola neoestruturalista argentina convergem com as idéias de importantes acadêmicos e diplomatas brasileiros, no sentido de formulação teórica de novo modelo de desenvolvimento, que privilegia as funções da integração regional.²⁵² Embora sua implementação efetiva dependa de uma série de decisões políticas, é inegável que o debate intelectual se dá em ambiente bastante diferente daquele que pautou as reformas neoliberais dos anos 1990.

5.5- As críticas dos realistas periféricos

A comunidade do realismo periférico continuou ativa no debate sobre política externa, em particular Carlos Escudé e Andrés Cisneros, dois dos mais solicitados analistas diplomáticos pela imprensa argentina e pelos meios de comunicação estrangeiros que cobrem o país. Em livros, entrevistas e artigos para jornais eles prosseguiram a defesa de suas visões das relações internacionais e foram bastante críticos das decisões do governo Kirchner. Suas discordâncias com o presidente se concentraram em dois pontos: a primazia da política doméstica sobre as decisões diplomáticas e a proximidade da Argentina com a Venezuela e Cuba que para eles teria resultado em isolamento internacional do país.

Para Escudé, a Argentina pós-crise aproximou-se de ser um “Estado falido” e se tornou um “Estado parasitário” que:

... se define como “aquele que gasta cronicamente mais do que arrecada, sob pena de perder a governabilidade. Trata-se de uma categoria de Estado paralela a do Estado Bandido²⁵³, já que o parasitário é um perigo para a governabilidade financeira global e o Bandido, para a paz e segurança

250 S. P. Guimarães, *Desafios Brasileiros na Era dos Gigantes* (Rio de Janeiro: Contraponto, 2005), p. 422, ênfase no original. Ver em especial os capítulos 10, 11 e 12 para a discussão da relação entre Argentina e Brasil.

251 José Botafogo Gonçalves, “Nuevo Paradigma Regional”, *La Reforma* (11/01/2004) e, com Maurício Lyrio, “Aliança Estratégica entre Brasil e Argentina: antecedentes, estado atual e perspectivas”. (Rio de Janeiro: CEBRI, 2003).

252 Análise a proposta em detalhes em meu artigo “Desenvolvimento como Integração”. In: T. Prazeres, A Diniz e M. Santoro, *O Brasil e a América do Sul: desafios no século XXI* (Brasília: FUNAG, 2006).

253 Tradução do conceito *Rogue State* que o governo dos Estados Unidos aplica desde os anos 1990 a Iraque, Irã, Coreia do Norte e ocasionalmente para Síria, Líbia e Cuba.

internacionais” (...) A soma desses processos coloca a Argentina em um beco sem saída do qual será difícil escapar. *Não pode superar o perfil de Estado falido sem realizar ajustes que, dada sua condição de Estado parasitário, não pode realizar sem ameaçar a governabilidade* e que nenhum político com possibilidades de ascender à presidência irá querer implementar.²⁵⁴

Escudé vincula a perda da governabilidade aos conflitos entre o governo e os movimentos de protesto social, particularmente os piqueteros, e também ao aumento da corrupção e da criminalidade e ao que avalia como descontrole sobre as atividades de grupos terroristas na Tríplice Fronteira. O autor afirma que em tais condições há a “morte da política externa” pois “nenhuma política externa pode ser outra coisa que a paródia de si mesma” e que a Argentina poderia se tornar um risco para a segurança sul-americana, com o colapso de seu Estado. Ele levanta a hipótese apocalíptica em que a Tríplice Fronteira seria ocupada por mercenários internacionais, pagos pelos Estados Unidos.²⁵⁵

Para Escudé, depois de 2001 há situação contraditória: maior margem de manobra internacional, menor espaço de governabilidade interna e que nessas circunstâncias “jamais recomendaria a este governo [Kirchner] que siga minha receita de realismo periférico”. A análise é fruto de forte hostilidade aos movimentos sociais²⁵⁶ que se consolidaram em meio à crise e questiona sua legitimidade política como representantes das demandas populares:

A partir do derrocamento civil dos governos constitucionais, o de De La Rúa e o de Rodríguez Saá, por grupos piqueteros manipulados por caudilhos políticos, a Argentina tem vivido uma crise de governabilidade, que nem sempre se nota mas que está aí. O caso das papeleras é o mais claro. [O chanceler] Taiana negociou com os ambientalistas quando, quase sem negociar, entrava em conflito com os uruguaios. (...) Estou convencido de que se o governo Kirchner interviesse, como poderia e talvez deveria fazer, para terminar com os bloqueios dos ambientalistas, no dia seguinte a metade dos piqueteros argentinos estaria na rua protestando contra o autoritarismo do governo. Por quê? Porque a legitimidade do presidente frente às grandes maiorias aumenta na medida em que mantém essa espécie de equilíbrio com as organizações populares às quais reconhece um poder de veto e com as quais não se enfrenta. E assim não há política externa possível.²⁵⁷

Críticas semelhantes estão presentes nos artigos escritos por Andrés Cisneros. Ele também deplora o que considera como influência indevida dos piqueteros na formulação da política externa e defende a necessidade de fortalecer os diplomatas profissionais da Argentina, tomando por

254 Escudé, “La Muerte de la Política Exterior: el callejón sin salida de un Estado parasitario”, p. 14-15.

255 Idem, p. 16.

256 Embora Escudé chame os ambientalistas de Gualaguaychú de “piqueteros”, os manifestantes contra as papeleras rejeitam o rótulo. Majoritariamente de classe média, recusam a comparação com os movimentos de desempregados e moradores das periferias. A esse respeito, ver a pesquisa “Juventude e Integração Sul-Americana”, coordenada pelo IBASE e pelo Instituto Pólis, sobretudo o relatório sobre os jovens da Assembléia Ambiental de Gualaguaychú, elaborado pela Fundación SES. Disponível em www.ibase.br.

257 Escudé, 2007, p. 18.

modelo o Itamaraty brasileiro²⁵⁸. Contudo, se Escudé destaca a crise de governabilidade da Argentina, Cisneros atribui os problemas da política externa a Kirchner: “A presente administração vem se caracterizando por dois traços muito evidentes: o aberto regresso a posições ideológicas, em voga há trinta anos, e a subordinação de qualquer prioridade às necessidades eleitorais para construir poder com vistas às eleições de outubro [de 2005], oficialmente elevadas à categoria de plebiscito”.²⁵⁹

Cisneros também condena o eixo latino-americano da política externa. Para ele, o presidente se afastou da tradição peronista de privilegiar o entorno Argentina-Brasil-Chile (o autor não comenta o aumento do comércio entre os três países, nem a cooperação na Minustah) e se voltou para aliança com a Venezuela de Chávez e a Cuba dos irmãos Castro. Isso estaria levando ao enfraquecimento do Mercosul: “O principal projeto de política externa que a Argentina teve em toda a sua história bastardeado por uma política externa de estudantadas. A máquina do tempo que em tudo nos fez regressar à década de 70 parece que, neste tema, nos fez aterrissar em meio a uma delirante assembléia estudantil.”²⁶⁰

Novamente, Cisneros critica as posições diplomáticas que toma como oriundas da agenda da Juventude Peronista. Ele condena o apoio a Cuba em temas de direitos humanos, lembrando que o governo Menem votou contra o regime castrista nos fóruns das Nações Unidas quando estiveram em discussão as liberdades civis e políticas da população cubana.²⁶¹

Cisneros rejeita a aproximação com a Venezuela, embora afirme que Chávez e Kirchner estavam fadados à convergência, pelo personalismo de seus governos. Critica o mandatário argentino pelo que afirma ser a instabilidade de sua política externa:

Perón afirmava que, no futuro, tudo seria política externa e que as políticas locais seriam elaboradas em função do cenário internacional. O doutor Kirchner parece entender que as coisas são justamente ao contrário.

(...)

A Argentina carece de políticas de Estado e o mundo nos ignora porque não somos previsíveis, e sim governados por malabaristas que trabalham para a primeira página dos jornais do dia seguinte. A tinellização [de Marcelo Tinelli, popular apresentador de TV] de nossa política externa não passa somente pelo biquíni de Evangelina Carrozo [rainha do carnaval da cidade de Gualaguaychú, que protestou sumariamente vestida contra as papeleras], corresponde a seu curtprazismo essencial, repleto de gestos abruptos e golpes de efeito, com anúncios espetaculares que depois não se concretizam.²⁶²

Em seu artigo mais longo sobre a política externa de Kirchner, Cisneros faz a defesa da estratégia diplomática de Alfonsín e Menem. Os realistas periféricos censuraram as decisões do

258 Ver sobretudo os artigos “Piqueteros en vez de diplomáticos” (06/06/2005); e “La Diplomacia Politizada”(02/12/2005).Disponíveis em <http://www.agendaestrategica.com.ar/>

259 Cisneros, “Brasil pra frente, Argentina pra onde?” “15/05/2005.*Agenda Estrategica*.

260 Cisneros, “Tras la Cumbre de Córdoba: de Mercosur a Mercobabel”, 06/08/2006. *Agenda Estrategica*.

261 Cisneros, “Nuestro Castrismo Incomprensible”, 18/09/2006. *Agenda Estrategica*.

262 Cisneros, “Perón no entendió nada”, *Noticias*, 26/08/2006.*Agenda Estrategica*.

presidente radical como manifestações ideológicas e apresentaram a si mesmos como partidários de ruptura. Porém, Cisneros afirma que houve expressiva continuidade no que diz respeito à defesa dos direitos humanos, à integração regional – acordos com Brasil e Chile e ao abandono de posturas militares agressivas.²⁶³

Cisneros chama a atenção para que, apesar da retórica anti-Menemista, Kirchner manteve várias de suas decisões de política externa. Por exemplo, continuou com o padrão de voto nas Nações Unidas (a não ser em alguns casos, como Cuba) e tampouco levou a Argentina de volta ao Movimento dos Países Não-Alinhados.

Outro tema caro à comunidade do realismo periférico é a origem provinciana de Kirchner e de boa parte de seu círculo íntimo. Isso contribuiria para o que julgam como “autismo”, “visões ideológicas” ou simplesmente pouco interesse do círculo dirigente pelos temas internacionais.²⁶⁴ Somada a outras problemas que identificam no governo, o resultado seria o “isolamento” da Argentina:

“Há um crescente isolamento da Argentina do sistema internacional”, constata o analista de relações internacionais Jorge Castro, diretor do Instituto de Planejamento Estratégico (IPE). Para ele, esse isolamento tem a ver com a falta de um posicionamento claro frente ao exterior por parte do governo Kirchner, que sempre subordinou as decisões em matéria de política externa às necessidades de política interna.²⁶⁵

A entrevista, publicada no jornal brasileiro “Valor Econômico,” apresenta Castro como um analista acadêmico independente, sem informar aos leitores que ele exerceu o cargo de secretário de Planejamento Estratégico de Menem, e que era cotado para ser chanceler caso o ex-presidente tivesse sido reeleito. A reportagem prossegue com dados citados por Castro:

O presidente Kirchner vem demonstrando, em seus quatro anos de mandato, que o mundo fora da Argentina lhe interessa muito pouco. Ele fez 26 viagens ao exterior desde que assumiu seu mandato, comparado ao dobro realizado pelo presidente Lula, por exemplo. E recebeu apenas cinco chefes de Estado nestes quatro anos, enquanto o presidente Lula recebeu 23.

A ausência de visitas de governantes de países desenvolvidos à Argentina é muito destacada nas análises realizadas pelos realistas periféricos. Eles ressaltam a exclusão do país das agendas de Bush pela América Latina, bem como de primeiros-ministros e presidentes da Alemanha, Itália e França. O contraste maior é com o Brasil, visto como país que tem assumido cada vez mais posições de destaque internacional, enquanto a Argentina é percebida como nação relegada a

263 Cisneros, “Políticas Exteriores de Estado”. *Archivos del Presente*, n.38, 2007. Cisneros também enfatizou essa questão na entrevista que me concedeu.

264 O ponto surgiu em diversas das entrevistas que realizei. Um embaixador aposentado me disse: “Menem também era provinciano, mas ao menos era de uma província histórica e não de uma recente, como Kirchner.”

265 “Kirchner privilegia Chávez e isola a Argentina do mundo”, *Valor Econômico*, 10/04/2007

situação de “isolamento”, contando apenas com o que julgar ser a “aliança com Chávez”.

A conclusão de Cisneros é pela insignificância da Argentina para os países desenvolvidos, em especial para os Estados Unidos e a União Européia:

Não produzimos nada que lhes resulte imprescindível, não nos encontramos em nenhum lugar decisivo do mapa, não possuímos nada que necessitem desesperadamente, nem lhes preocupa nada que possamos lhes fazer. Não precisam demasiadamente de nós e nos temem muito pouco. Contanto que cooperemos razoavelmente contra o terrorismo e o narcotráfico e mantenhamos essas democracias de baixa intensidade, estão satisfeitos. Não nos vão pedir muito mais, e pior, não vão abrir seus mercados nem nos oferecer a entrada em campo para disputar a partida mais importante do desenvolvimento e da integração com o centro do mundo globalizado.²⁶⁶

5.6- *Perspectivas para Cristina Fernández*

Os Kirchner realizaram o sonho dos Clinton. A vitória da primeira-dama e senadora Cristina Fernández de Kirchner nas eleições presidenciais de 28 de outubro de 2007 consolidou o casal como principal liderança política da Argentina pós-crise. A senadora tem longos anos de experiência como parlamentar e mais capacidade de diálogo e negociação do que o marido. Sua chegada à presidência desperta expectativas de como lidará com os problemas na economia e na política externa.

Era evidente desde o início do governo Kirchner que Cristina não seria uma primeira-dama convencional, limitada ao cerimonial e às ações de caridade. Ela exerceu poder concreto e foi fundamental na disputa pelo controle do peronismo, "que atingiu seu auge nas eleições legislativas de outubro de 2005, quando Cristina venceu a ex-primeira-dama Hilda Duhalde no confronto pela vaga como senadora pela província de Buenos Aires.

Em 2007, Cristina obteve 45% dos votos, contra 23% da segunda colocada, Elisa Carrió e 17% de Roberto Lavagna. Ela foi vitoriosa em quase todo o país, com três exceções: a capital, que tradicionalmente vota em oposição ao governo federal, e ficou com Carrió; a província de Córdoba, na qual ganhou Lavagna, e a província de San Luís, que preferiu seu governador, Rodríguez Saá. Nas regiões mais pobres, Cristina obteve mais de 80% dos votos.

A eleição demonstrou as mudanças no sistema partidário. A coalizão vitoriosa liderada por Cristina incluía peronistas e muitos setores da UCR (incluindo o vice-presidente em sua chapa, Julio Cobo), que pela primeira vez em décadas não apresentou candidato próprio. Elisa Carrió havia pertencido a esse partido, mas depois o trocou pela Frepaso e pela Aliança por uma República de

266 Cisneros, “Éramos pocos y vienen Chávez e Bush”, 13/03/2007. *Agenda Estratégica*.

Iguais.

Cristina Fernández assume a presidência em condições muito mais favoráveis do que aquelas encontradas por seu marido quando tomou posse. Contudo, precisará se dedicar à resolução da crise de abastecimento de energia e aos problemas financeiros despertados pela incerteza quanto à inflação.

Em 2006 começaram as especulações de que Cristina seria candidata à presidência e ao longo do ano ela realizou diversas viagens internacionais, nas quais procurou projetar imagem de estadista e de defensora dos direitos humanos. Em contraste com o marido, pouco à vontade nas relações externas, Cristina mostrou desenvoltura em negociações com líderes internacionais, inclusive com conservadores, como Nicolas Sarkozy na França.

Também é notável a relação que desenvolveu com o casal Clinton nos Estados Unidos – o ex-presidente Bill Clinton a recebeu com honras em sua última visita ao país, em setembro de 2007. Eventual vitória democrata na corrida à Casa Branca aproximaria Estados Unidos e Argentina, com base em temas como as posições comuns contra o Irã.

A revista *The Economist*, que dedicou ampla cobertura à candidatura de Cristina, também destaca a expectativa de melhora nas relações como os países ricos e levanta a hipótese de que a Argentina se posicione como intermediária entre Venezuela e Estados Unidos. Para a revista, as maiores dificuldades estarão nos ajustes econômicos domésticos:

Mas sua tarefa imediata será consolidar a recuperação econômica da Argentina. Embora auxiliada por altos preços para exportações agrícolas, esse quadro mostra fragilidade. O superaquecimento se tornou crescentemente destacado desde o fim de 2005, quando o sr. Kirchner exonerou o prudente sr. Lavagna: as taxas de juros são negativas em termos reais [isto é, descontada a inflação], o gasto público e a inflação aumentaram, apesar de controle de preços sobre alimentos e energia.

(...)

Apesar de seu claro mandato, a sra. Fernández pode descobrir que governar será mais difícil do que para o sr. Kirchner. Ela tem relações distantes com a base sindical peronista, prefeitos da máquina partidária e organizações de protesto de rua. O relacionamento pode se tornar tenso se ela resolver diminuir os aumentos salariais e as obras públicas, para conter a inflação.²⁶⁷

A vitória de Cristina foi saudada pelo governo brasileiro, no qual predominou a interpretação de que ela terá base política mais sólida do que Néstor Kirchner para negociar e fazer concessões, o que facilitaria a resolução de impasses no Mercosul. A presidenta eleita fez sua primeira viagem nessa condição ao Brasil e junto ao presidente Lula repetiu as promessas de priorizar a integração regional.

267 “The penguin’s onward march”, *Economist*, 01/11/2007. Ver também “The Coronation of Queen Cristina”, na mesma edição.

5.7- Conclusão

O governo Kirchner teve entre seus méritos a retomada do crescimento econômico, a renegociação da dívida externa e a defesa dos direitos humanos. Embora não se possa dizer que se configurou um claro paradigma de política externa, há elementos que se destacam, como o fortalecimento da relação com o Brasil (após as escaramuças iniciais) e a busca de um formato de integração regional que supere os marcos do regionalismo aberto e priorize a reindustrialização e o abastecimento energético da Argentina. O quadro abaixo busca sintetizar os principais pontos do debate sobre a diplomacia de Kirchner:

QUADRO 5: POLÍTICA EXTERNA DE KIRCHNER

<i>Bases Políticas</i>	<i>Relação com Estados Unidos</i>	<i>Relação com Brasil</i>	<i>Críticas do Realismo Periférico</i>
Rejeição do liberalismo e do realismo periférico	Cooperação no combate ao terrorismo (Irã e Tríplice Fronteira)	Crescimento dos investimentos brasileiros na Argentina e do comércio bilateral	Crise de governabilidade e “morte da política externa”
Influência do peronismo dos anos 1970	Renegociação da dívida externa em termos favoráveis à Argentina e contrários ao FMI	Disputas protecionistas em razão de déficit comercial crescente. Assinatura do MAC	Privilégio de Cuba e Venezuela em detrimento de Brasil, Chile e Estados Unidos.
Base política frágil, primado de considerações eleitorais de curto prazo sobre a política externa	Comércio com ligeiro superávit para a Argentina, revertendo o quadro dos anos 90. Queda das importações devido ao peso subvalorizado.	Rejeição à pretensão brasileira de vaga permanente no CS-ONU e à direção-geral da OMC	Isolamento da Argentina com relação aos países desenvolvidos
Crítica aos centro de poder global, valorização da América Latina.	Ausências de visitas de autoridades americanas	Cooperação no G-20 da OMC e na Minustah	Elite política provinciana, com pouco conhecimento dos temas internacionais
Controvérsias com o Brasil no início do mandato, seguidas de cooperação crescente no comércio, na integração regional e nos fóruns da ONU e da OMC		Insatisfação com falta de apoio brasileiro à renegociação da dívida externa	
		Avanços no Mercosul, rejeição do modelo do “regionalismo aberto” e ênfase na infraestrutura física na busca do	

<i>Bases Políticas</i>	<i>Relação com Estados Unidos</i>	<i>Relação com Brasil</i>	<i>Críticas do Realismo Periférico</i>
		“regional desenvolvimentismo”	

O contraste entre as análises teóricas e a observação dos atos de política externa mostra que as relações com os Estados Unidos foram melhores do que se supunha no que diz respeito ao combate ao terrorismo. Entretanto, a relação foi marcada por tensões em temas diversos como a renegociação da dívida, o fim das negociações da Alca e a aproximação entre Argentina e Venezuela.

Na relação com o Brasil, destaca-se a dificuldade da política externa argentina em se adaptar a um cenário de poderio político e econômico crescente por parte do vizinho, com repercussões intensas para a economia argentina, em particular nos investimentos e no comércio exterior. A cooperação conviveu com discordâncias sérias e com a tentativa de amenizar a influência brasileira pela aproximação com outros Estados latino-americanos, como Venezuela e México. Dada a importância econômica dos mercados da América Latina para a Argentina, é fundamental que o país defina qual será a tônica de sua relação com o Brasil e como se posicionará diante das aspirações de liderança brasileiras. Essas serão algumas das questões mais candentes na definição de um novo paradigma de política externa argentina.

O governo de Cristina Fernández se anuncia como de continuidade à administração do marido, mas há perspectivas de mudanças favoráveis nas relações com os países desenvolvidos e na diminuição dos atritos com o Brasil, tanto pela capacidade de negociação da nova presidente quanto pelas condições mais sólidas em que assume a Casa Rosada. O que permanece em aberto é a natureza de suas vinculações com movimentos sociais e sindicatos.

CONCLUSÃO

“Portanto, só os ciclos são eternos.”

Pepetela, “A Geração da Utopia”

“Hoy la casa de mi infancia ya no existe ni hace falta,

Yo la llevo bien adentro en mis entrañas,

Toda llena de colores y de desapariciones,

Muy tempranas, muy profundas, muy amargas.”

Fito Paez, “La Casa Desaparecida”

Pouco menos de 25 anos depois de seu retorno à democracia, a Argentina experimentou diversos eventos traumáticos, ciclos políticos e modelos de desenvolvimento: rebeliões militares, hiperinflação, saques, confrontos de rua, colapso econômico, renúncias de presidentes, moratória da dívida externa e renegociação do débito, aproximações e afastamentos entre Estados Unidos e Brasil. O país tentou preservar o paradigma da industrialização por substituição de importações, sem sucesso, no governo Alfonsín. Em seguida realizou experimento radical com o liberalismo nos dois mandatos de Menem, que resultaram em profunda crise. Após uma série de presidentes de transição, a Argentina começou a formular novo caminho sob Kirchner.

A agenda diplomática seguiu a instabilidade doméstica, em quadro no qual se ressalta a fragilidade institucional do Ministério das Relações Exteriores, sujeito a muitas indicações partidárias e com dificuldade de formular e implementar políticas de Estado na área internacional. Contudo, a sociedade argentina demonstrou grande capacidade intelectual nos debates diplomáticos, com intensa atividade de acadêmicos e políticos de diversas correntes ideológicas: liberais, conservadores, progressistas, nacionalistas, estruturalistas. Com frequência as discussões atingiram elevado nível de reflexão, examinando pontos de história, economia e relações internacionais.

O cerne dos debates sobre diplomacia foi o nexos desta com os modelos de desenvolvimento. Qual política externa seria a mais adequada para auxiliar a Argentina a encontrar mercados para suas exportações, investimentos e tecnologia para sua economia? Os temas de segurança internacional também foram importantes, sobretudo por sua ligação com as controvérsias sobre as funções a serem exercidas pelas Forças Armadas e o desejo de afastamento das políticas externas belicistas do passado. Embora a questão das ilhas Malvinas continue pendente, os antigos enfrentamentos com Brasil e Chile foram superados, dando lugar a intensos processos de integração regional.

Todos os governos argentinos do período da redemocratização deram ênfase à América do Sul, contudo suas perspectivas para o continente foram bastante diversas. Alfonsín buscou na aproximação com o Brasil a eliminação de focos de tensão, para ajudar na consolidação do Estado de Direito, e uma abordagem econômica que privilegiava as negociações setoriais, com planejamento industrial conjunto em áreas estratégicas. Menem adotou o paradigma do regionalismo aberto, consoante com as reformas neoliberais que executava na economia. A região era o primeiro passo de liberalização mais ampla, voltada sobretudo para a meta de um acordo com os Estados Unidos. Com Duhalde, inicia-se a tentativa de priorizar a América do Sul que em Kirchner transforma-se na busca de um paradigma “regional-desenvolvimentista”, apesar de problemas e tensões envolvendo as relações com Uruguai, Chile e Brasil.

O debate sobre política externa na Argentina também é um questionamento a respeito da identidade do país. A Argentina do centenário da independência, em 1910, orgulhava-se das raízes europeias e olhava para o Velho Mundo em busca de orientação, rejeitando relações mais intensas com a América do Sul e vendo com desconfiança Brasil e Chile. As múltiplas manifestações do peronismo e dos governos da UCR valorizaram o pertencimento da Argentina à América do Sul e lançaram as primeiras iniciativas de integração regional econômica, como a proposta de união aduaneira no Cone Sul. O peronismo liberal de Menem teve relação ambígua com o tema. Embora tenha aprofundado a integração com os dois maiores vizinhos regionais, insistiu em discurso que

privilegiava a adesão, ou o retorno, ao “Clube do Ocidente”. A ilusão se desvaneceu com as multidões de piqueteros protestando por emprego, ou de cartoneros recolhendo lixo e sucata nas ruas elegantes de Buenos Aires.²⁶⁸

O realismo periférico foi o último suspiro da ideologia da volta ao “período de ouro” do liberalismo clássico, agro-exportador, da história argentina. Essa casa desapareceu, como canta o compositor argentino Fito Paez em tocante balanço sobre as desventuras de seu país. A Argentina chega às vésperas de seu bicentenário de independência como um país bem mais pobre e desigual do que em qualquer outra época de sua história recente. O declínio de seu poder internacional para o Brasil foi extremamente significativo, apesar de seu discurso diplomático ocasionalmente pleitear um protagonismo que não é mais viável. Ainda assim, a Argentina segue sendo o país com a melhor qualidade de vida da América do Sul e profissionais brilhantes na educação, na saúde e nas ciências. Nos versos de Paez, “E é possível que os filhos possam transformar o que fizemos, e a Casa nunca mais desapareça.”

A região ganhou extremo significado para a economia argentina, com mercados para suas exportações e fontes de investimentos oriundas de Brasil, Chile e México. Bolívia, Peru e Venezuela se tornam importantes por suas reservas energéticas e a possibilidade de mecanismos de integração nessa área. Imigrantes paraguaios e bolivianos cumprem funções essenciais no mercado de trabalho e os fluxos turísticos do continente também se tornaram mais intensos.

Os debates sobre idéias, diplomacia e desenvolvimento na Argentina discordam quanto ao papel que o país deve desempenhar na América do Sul, mas não resta dúvida de que a região ocupará lugar essencial no paradigma de política externa que vier a substituir o realismo periférico.

268 Para excelente análise que vincula o movimento dos cartoneros à redescoberta da identidade sul-americana da Argentina, ver o documentário “Cartoneros”, dirigido pelo cineasta Ernesto Livron-Grosman, 2006.

Referências Bibliográficas

ABAL MEDINA, J. e SUAREZ CAO, Julieta. (2002) “La Competencia Partidária en la Argentina: sus implicancias sobre el régimen democrático.” In: M. Cavarozzi e J.M. Abal Medina (orgs) *El Asedio a la Política*. Rosário: Homo Sapiens.

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

ADROGUÉ, G. (1995) “El Nuevo Sistema Partidário Argentino”. In: C. Acuña (org.) *La Nueva Matriz Política Argentina*. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión.

ALVES, Morgana. (2006) “Da instabilidade cambial às demandas protecionistas: a desvalorização do real em 1999, a reação argentina e lições para o Mercosul”. Dissertação de mestrado, Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina, Universidade de São Paulo.

ALMEYRA, Guillermo. (2004) *La Protesta Social en la Argentina (1990-2004)*. Buenos Aires: Ed. Continente.

AMORIM, Celso. (2006) “Palestra do Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, no encerramento do curso para diplomatas sul-americanos.” *Curso para Diplomatas Sul-Americanos*. Brasília: FUNAG.

ANASTASIA, Fátima., RANULFO MELO, Carlos. e SANTOS, Fabiano. (2004) *Governabilidade e Representação Política na América do Sul*. São Paulo: Ed. Unesp/Fundação Konrad Adenauer.

- ARANDA, Ramón (2004) “La Política Exterior Argentina: de Menem a Kirchner”. *Integración en Ideas. IDELA/UNT*.
- ARBILLA, José Maria. (1994) “A Diplomacia das Idéias: a política de renovação conceitual da política externa da Argentina e do Brasil”. Dissertação de Mestrado apresentada ao Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio.
- ARBIX, Glauco. (2006) “Guerra Fiscal, Espaço Público e a Indústria Automobilística no Brasil”. In: A. Cardoso e A. Cavarrubias (orgs) *A Indústria Automobilística nas Américas: a reconfiguração estratégica e social dos atores produtivos*. Rio de Janeiro/Belo Horizonte: Iuperj / Editora da UFMG.
- ASHLEY, Richard. (1986) “The Poverty of Neorealism”. In: R. Keohane (org.) *Neorealism and Its Critics*. Nova York: Columbia University Press.
- BARBOSA, Rubens. (1996) “O Brasil e a Integração Regional: a ALALC e a ALADI (1960-1990)”. In: J. G. Albuquerque (org) *Sessenta Anos de Política Externa*. São Paulo: Edusp, 4 v.
- BARBOSA, Alexandre de Freitas e SENNES, Ricardo (2007) “O Mercosul de Lula e Cristina”, *Valor Econômico*, 14/12/2007.
- BERNAL-MEZA, Raul. (2002) “Política Exterior Argentina: De Menem a De La Rúa. Hay una nueva política? *São Paulo em Perspectiva*, v. 16 n. 1.
- _____. (2005) *América Latina en el Mundo: el pensamiento latinoamericano y la teoría de relaciones internacionales*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- BLUSTEIN, Paul. (2002) *Vexame: os bastidores do FMI na crise que abalou o sistema financeiro mundial*. Rio de Janeiro: Record.
- _____. (2005) *And the Money Kept Rolling In (And Out) – Wall Street, the IMF and the bankrupting of Argentina*. Nova York: Public Affairs.
- BORÓN, Atílio. (1992) “Las Transformaciones del Sistema Internacional y las Alternativas de la Política Exterior Argentina”. In: R. Russell (org.) *La Política Exterior Argentina en el Nuevo Orden Mundial*. Buenos Aires: FLACSO/Grupo Editor Latinoamericano .
- BOUZAS, Roberto e FANELLI, José Maria. (2002) *Mercosur: integración e crecimiento*. Buenos Aires: GEA – Fundación OSDE.
- BUSSO, Anabella. (1994) “Menem y Estados Unidos: un nuevo rumbo en la política exterior argentina.” In: A. Busso e A Bologna. (orgs.) *La Política Exterior del Gobierno Menem*. Rosário: Ed. CERIR.
- _____. e BOLOGNA, Alfredo. (1994) “La Política Exterior Argentina a partir del Gobierno Menem: una presentación”. In: CERIR (org) *La Política Exterior del Gobierno Menem*. Rosário: CERIR.
- CAMILIÓN, Oscar. (1999) *Memórias Políticas: de Frondizi a Menem*. Buenos Aires: Planeta.
- CARDOSO, Adalberto. (2006) “A Nova Face da Indústria Automobilística Brasileira ou a Tese da

Convergência Revisitada.” In: A. Cardoso e A. Cavarrubias (orgs) *A Indústria Automobilística nas Américas: a reconfiguração estratégica e social dos atores produtivos*. Rio de Janeiro/Belo Horizonte: Iuperj / Editora da UFMG.

CASSESE, Nicolás. (2008) *Los Di Tella: una familia, un país*. Buenos Aires: Aguilar.

CASTRO, Jorge. (1999) “La Argentina, Estados Unidos y Brasil – el triangulo de la década del 90”. In: A Cisneros (org) *Política Exterior Argentina: historia de un éxito*. Buenos Aires: CEPE/CARI.

CAVALLO, Domingo. (1996) “La Inserción de Argentina en el Primer Mundo”. In: S. Jalabe (org.) *La Política Exterior Argentina y sus Protagonistas*. Buenos Aires: Nuevohacer / Grupo Editor Latinoamericano.

CEPAL. (2006) *Anuario Estadístico de América Latina y Caribe*. Santiago do Chile: CEPAL.

CERVO, Amado. (2001) *Relações Internacionais da América Latina: novos e velhos paradigmas*. Brasília: FUNAG.

_____. (2002) “A Política Exterior da Argentina: 1945-2000”. In: S.P. Guimarães (org.) *Argentina: visões brasileiras*. Brasília: FUNAG/IPRI.

CISNEROS, Andrés. (2005a) “Brasil pra frente, Argentina pra onde?” 15/05/2005. Agenda Estrategica (<http://www.agendaestrategica.com.ar/>).

_____. (2005b) “Piqueteros en vez de diplomáticos” (06/06/2005). Agenda Estrategica.

_____. (2005c) “La Diplomacia Politizada” (02/12/2005). Agenda Estrategica.

_____. (2006a) “Tras la Cumbre de Córdoba: de Mercosur a Mercobabel”, 06/08/2006. Agenda Estrategica.

_____. (2006b) “Perón no entendió nada”, *Noticias*, 26/08/2006.

_____. (2006c) “Nuestro Castrismo Incomprensible”, 18/09/2006. Agenda Estrategica.

_____. (2006d) “Políticas Exteriores de Estado”. *Archivos del Presente*, n.38, 2006.

_____. (2007) “Éramos pocos y vienen Chávez e Bush”, 13/03/2007. Agenda Estrategica

_____, e PIÑEIRO IÑIGUEZ Carlos. (2002) *Del ABC al Mercosur: la integración latinoamericana en la doctrina y praxis del peronismo*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

CORIGLIANO, Francisco. (2003a) “La Dimensión Bilateral de las Relaciones entre Argentina y Estados Unidos Durante la Década de 1990: el ingreso al paradigma de relaciones especiales”. In: C. Escudé (org.) *Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina – Tomo XV – Las Relaciones Carnales, los vínculos políticos con las grandes potencias, 1989-2000*.

_____. (2003b) “La Dimensión Multilateral de las Relaciones entre Argentina y Estados Unidos Durante la Década de 1990: el ingreso al paradigma de relaciones especiales”. In: C. Escudé (org.) *Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina – Tomo XV – Las*

Relaciones Carnales', los vínculos políticos con las grandes potencias, 1989-2000.

____. "La Política Latinoamericana de Kirchner". *Critério*. n. 2300.

CORRALES, Javier. (1998) "Coalitions and Corporate Choices in Argentina, 1976-1994: the recent private sector support of privatization". *Studies in Comparative International Development*. V32 N4

DE LA BALZE, Felipe. (1995). "Argentina y Brasil: enfrentando el siglo XXI". In: F. De La Balze e E. Baldinelli (orgs) *Argentina y Brasil: enfrentando el siglo XXI*. Buenos Aires: ABRA.

_____. (1997) "La Política Exterior em Tres 'Tiempos': los fundamentos de la 'nueva política exterior' ". In: F. De La Balze e E. Roca (orgs) *Argentina y Estados Unidos: fundamentos de una nueva alianza*. Buenos Aires: ABRA/CARI.

_____. (2000) "El Destino del Mercosur: entre la unión aduanera y la 'integración imperfecta' ". In: F. de la Balze (org.) *El Futuro del Mercosur: entre la retórica y el realismo*. Buenos Aires: CARI/ABIA.

DEZALAY, Yves e GARTH, Bryant (2002) *The Internationalization of Palace Wars: lawyers, economists and the contest to transform Latin American states*. Chicago, University of Chicago Press.

DÉVES, Eduardo. (2000) *El Pensamiento Latinoamericano en el Siglo XX: vol 1, Del Ariel de Rodó a la CEPAL*. Buenos Aires: Editorial Biblos.

DIAMINT, Rut. (1998) "Argentina Security Policy. Democratic Stability and International Framework". Trabalho apresentado ao XXI Congresso da LASA.

_____. (2001) "Debates sobre Política de Seguridad em Argentina". In: R. Diamint (org.) *La OTAN y los Desafíos en el Mercosur*". Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

DI TELLA, Guido. "Política Exterior Argentina: actualidad y perspectivas". (1995) In: S. Jalabe (org.) *La Política Exterior Argentina y sus Protagonistas*. Buenos Aires: Nuevohacer / Grupo Editor Latinoamericano.

DOMINGUES, José Maurício. (2007) "Os Movimentos Sociais Latino-Americanos: características e potencialidades". *Análise de Conjuntura do Observatório Político Sul-Americano*, n. 2.

ESCUDE, Carlos. (1983). *Gran-Bretaña, Estados Unidos y la Declinación Argentina*. Buenos Aires: Fundación Editorial de Belgrano.

_____. (1992a) *Realismo Periférico*. Buenos Aires: Planeta.

_____. (1992b). "Cultura Política y Política Exterior: el salto cualitativo de la política exterior argentina inaugurado en 1989 (o breve introducción al realismo periférico). In: R. Russell (org.) *La Política Exterior Argentina en el Nuevo Orden Mundial*. Buenos Aires: FLACSO/Grupo Editor Latinoamericano .

_____. (1995) *El Realismo de los Estados Débiles*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

- _____. (2005) *El Estado Parasitário*. Buenos Aires: Lumière.
- _____. (2007) Entrevista à revista *Debate*. Ano 4, n. 205, fevereiro de 2007.
- EPSTEYN, Juan Claudio e JATOBÁ, Daniel. (2007) “A Argentina nos Primeiros Cinco Anos do Século XXI: crise, transição e transformação.” In: M.R. Soares de Lima e M. Coutinho (orgs) *A Agenda Sul-Americana: mudanças e desafios no início do século XXI*. Brasília: FUNAG.
- ETCHEMENDY, Sebastián. (2001) “Constructing Reform Coalitions: the politics of compensations in Argentina’s economic liberalization”. *Latin American Politics and Society*. V. 43 N.3.
- FERRER, Aldo. (1998) *El Capitalismo Argentino*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- _____. (2001) “La Globalización, Argentina y Brasil”. In: A Ferrer e H. Jaguaribe. *Argentina y Brasil em la Globalización: Mercosur o Alca?* Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- _____. (2006) “Integração Regional e Desenvolvimento na América do Sul”. Conferência ministrada no IUPERJ, 28/04/2006. Transcrição disponível no site do Observatório Político Sul-Americano. (<http://observatorio.iuperj.br>).
- FIGUEIREDO, Janaína (2005) “O Estilo K e a Política Argentina”. *Análise de Conjuntura do Observatório Político Sul-Americano*, n. 10. Setembro de 2005.
- FRAGA, Rosendo. (1999) “Una Visión Política del Mercosur”. In: J. Campbell (org) *Mercosur: entre la realidad y la utopia*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- _____. (2007) “Entre la campaña y la política exterior”. *Nueva Mayoria*, 03/10/2007.
- GABETTA, Carlos. (2007) “Cristina e a Transição Democrática Argentina”. *Le Monde Diplomatique*. Edição brasileira, ano 1, n. 5. Dezembro.
- GERCHUNOFF, Pablo e FAJQELBAUM, Pablo. (2006) *Por Que Argentina no fue Austrália? Una hipótesis sobre un cambio de rumbo*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- GILPIN, Robert. (1986) “The Richness of the Tradition of Political Neorealism” In: R. Keohane (org.) *Neorealism and Its Critics*. Nova York: Columbia University Press.
- _____. (2001) *Global Political Economy – understanding the international economic order*. Princeton: Princeton University Press.
- GOLDENSTEIN, Judith e KEOHANE, Robert. (1993) “Ideas and Foreign Policy: an analytical framework”. In: J. Goldenstein e R. Keohane (orgs) *Ideas and Foreign Policy: beliefs, institutions and political change*. Ithaca: Cornell University Press.
- GONÇALVES, José Botafogo (2004). “Nuevo Paradigma Regional”, *La Reforma*. 11/01/2004.
- _____. (2007) “Desânimo argentino vem da falta de oposição”, entrevista ao site UOL Notícias (www.uol.com.br), 25/10/2007.
- _____. e LYRIO, Maurício (2003). *Aliança Estratégica entre Brasil e Argentina: antecedentes, estado*

atual e perspectivas. Rio de Janeiro: CEBRI.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. (2005) *Desafios Brasileiros na Era dos Gigantes*. Rio de Janeiro: Contraponto.

HALPERÍN DONGUI, Tulio. (1994) *La Larga Agonia de la Argentina Peronista*. Buenos Aires: Ariel.

HIRST, Mônica. (1999) “Mercosur’s Complex Political Agenda”. In: R. Roett (org) *Mercosur – regional integration and world markets*. Londres: Lynne Rienner Publishers.

_____. (2000) “Brasil-Argentina: à sombra do futuro”. In: S. P. Guimarães e J. M. Lladós (orgs) *Perspectivas Brasil e Argentina*. Brasília: IPRI.

_____. (2004) “La Fragmentada Agenda de la (In) Seguridad Regional”. In: M. Hirst et alli. *Império, Estado e instituciones*. Buenos Aires: Altamira.

_____. (2007) "A Intervenção Sul-Americana no Haiti". *Análise de Conjuntura do Observatório Político Sul-Americano*, n. 6, junho.

JAGUARIBE, Hélio. (2005a) *O Nacionalismo na Atualidade Brasileira*. Rio de Janeiro: Ed. Universidade Candido Mendes.

_____. (2005b) Entrevista à *Folha de S. Paulo*. 18/07/2005.

JERVIS, Robert. (198) *Perception and Misperception in International Politics*. Princeton: Princeton University Press.

JONES, Mark, SANGUINETTI, Pablo e TOMMASI, Mariano. (1999) “Politics, Institutions and Fiscal Performance in Argentina”. *Comparative Political Studies*, n. 33.

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

LAMPREIA, Luiz Felipe. (1999) *Diplomacia Brasileira: palavras, contextos, razões*. Rio de Janeiro: Lacerda Editores.

LEO, Sérgio. (2007) “México quer Brasil em Alca sem EUA”, *Valor Econômico*, 06/08/2007.

LIFSITZ, Ester. (2001) *Política Exterior Argentina Durante el Menemismo: el caso de Israel*. Tese de licenciatura apresentada à Faculdade de Relações Internacionais, Universidad Torcuato di Tella, Buenos Aires.

LIMA, Maria Regina Soares de e COUTINHO, Marcelo (2005) “Globalização, Regionalização e América do Sul”. *Análise de Conjuntura do Observatório Político Sul-Americano*, n. 6, maio.

_____. (2006) “Integração Moderna”. *Análise de Conjuntura do Observatório Político Sul-Americano*, n.1, janeiro.

LLACH, Juan. (1985) *La Argentina que no fue*. Buenos Aires: Ediciones del ILDES.

LLACH, Lucas. (2004) “A Depression in Perspective: the economics and the political economy of Argentina’s crisis of the millennium”. In: F. Fiorucci e M. Klein (orgs) *The Argentine Crisis at the Turn of the Millenium*. Amsterdam: Askant.

LOBATO, Mirta e SURIANO, Juan (2003) *La Protesta Social en la Argentina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Economica.

MACHINANDIARENA DE DEVOTO, Leonor e MASANA, Sebastián, (2003) “Relaciones com los países europeos (1989-1999)”. In: C. Escudé (org.) *História General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina – Tomo XV – Las ‘Relaciones Carnales’, los vínculos políticos com las grandes potencias, 1989-2000*.

MANEIRO, María (2006) “Movimentos Sociais e Estados: uma perspectiva relacional”. In: J. M. Domingues e M. Maneiro (orgs) *América Latina Hoje: conceitos e interpretações*. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira.

MANN, James. (2004) *Rise of the Vulcans: the history of Bush’s war cabinet*. Nova York: Viking Penguin.

MARTINS, Helena, RIBEIRO, Elisa de Souza e SANTORO, Maurício. (2007) “Parlamento do Mercosul: perspectivas à participação social e às políticas públicas. *Observador On-line do Observatório Político Sul-Americano*, v.2 n.12. Dezembro.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, COMÉRCIO INTERNACIONAL E CULTO DA ARGENTINA. (1999) *Síntesis Informativa Período 1989-1999*.

MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. (2003) *Brasil, Argentina e Estados Unidos: da tríplice aliança ao Mercosul*. Rio de Janeiro: Ed. Revan.

_____. (2004) *As Relações Perigosas: Brasil – Estados Unidos, de Collor a Lula (1990-2004)*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira.

MUSTAPIC, Ana. (2002) “Del Partido Peronista al Partido Justicialista”. In: M. Cavarozzi e J. M. Abal Medina (orgs). *El Asedio a la Política: los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*. Rosario: Homo Sapiens ; Fundação Konrad Adenauer.

NORDEN, Deborah e RUSSELL, Roberto. (2002) *United States and Argentina: changing relations in a changing world*. Nova York: Routledge.

NOVARRO, M (2002). “La Alianza, de la Glória del Llano a la Dêbacle del Gobierno”. In: M. Novarro (org.) *El Derrumbe Político en el Ocaso de la Convertibilidad*. Buenos Aires: Grupo Editorial Norma.

NOVARO, Marcos e PALERMO, Vicente. (1996) *Poder y Política en el Gobierno de Menem*. Buenos Aires: Norma.

ONUKEI, Janina. (2002) *As Mudanças da Política Externa Argentina no Governo Menem (1989-1999)*. Tese de doutorado apresentada à Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.

PALACIOS, Guillermo. (2005) “Brasil y México: sus relaciones 1822-1992”. In: A Ortiz Mena, O Amorim Neto e R. Fernández Castro (orgs) *Brasil y México: encuentros y desencuentros*. Cidade do México: Secretaria de Relaciones Exteriores.

PARADISO, José. (2000) “A Política Externa em Tempos de Transformação e o Caso Argentino”. In: *Cadernos Adenauer 7: Política Externa na América do Sul*.

_____. (2005) *Um Lugar no Mundo: a Argentina e a busca de identidade internacional*. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira.

_____. (2006) “Sobre integración, equilibrio de poder y la relación entre Brasil y Argentina”. In: G. Albert et alli (orgs) *Instituciones, Democracia e Integración Regional en el Mercosur*. Buenos Aires: Bononiae Libris.

_____. (2007) “Idéias, Ideologias e Política Exterior na Argentina”. *Diplomacia Estratégia Política*. N. 5, janeiro/março.

PÉREZ LLANA, Carlos. (2007) “Argentina: o balanço da gestão Kirchner”. *Política Externa*. V.16. N.2.

PÓMER, Leon (org). (1983) *D. F. Sarmiento – Política*. São Paulo: Ed. Ática.

PRAZERES, Tatiana. (2006) “A Integração Sul-Americana: uma idéia ainda fora de lugar?” In: T. Prazeres, A. Diniz e M. Santoro. *O Brasil e a América do Sul: desafios no século XXI*. Brasília: FUNAG.

RAPOPORT, Mario. (1984) *De Pellegrini a Martínez de Hoz: el modelo liberal*. Buenos Aires: Cia Editora de América Latina.

_____. (1988) *Aliados o Neutrales? La Argentina Frente a la Segunda Guerra Mundial*. Buenos Aires: EUDEBA.

_____. (2006) *El Viraje del Siglo XXI: deudas y desafíos em la Argentina, América Latina y el mundo*. Buenos Aires: Grupo Editorial Norma.

REMMER, K. e WIBBELS, E. (2000) “The Subnational Politics of Economic Adjustment: provincial politics and fiscal performance in Argentina.” *Comparative Political Studies*, n. 33.

RICUPERO, Rubens. (2003) *A ALCA*. São Paulo: Publifolha.

ROETT, Riordan. (2000) “La Política Estadunidense, el futuro del ALCA y del Mercosur”. In: F. De la Balze (org) *El Futuro del Mercosur: entre la retórica y el realismo*. Buenos Aires: CARI-ABA.

ROSECRANCE, Richard. (1987) *The Rising of the Trade State: commerce and conquest in the modern world*. Nova York: Basic Books.

RUSSELL, Roberto. (1992a) “El Contexto Externo de la Política Exterior Argentina: notas sobre el nuevo orden mundial.” Buenos Aires: FLACSO. Documentos e Informes de Investigación. n.131.

_____. (1992b). *Enfoques Teóricos y Metodológicos para el Estudio de la Política Exterior*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

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

SACCONI, María Alejandra. (1994) “Aspectos político-diplomáticos de una nueva prioridad en la política exterior argentina: el Mercosur”. In: A. Busso e A. Bologna. (orgs.) *La Política Exterior del Gobierno Menem*. Rosario: Ed. CERIR.

SANTORO, Maurício. (2006) “Desenvolvimento como Integração” In: T. Prazeres, A. Diniz e M. Santoro. *O Brasil e a América do Sul: desafios no século XXI*. Brasília: FUNAG.

_____. e TELLES, Janaína. (2007) “A História Perdida nos Porões Militares”. *O Estado de S. Paulo*. 30/04/2007.

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

SENNES, Ricardo e BARBOSA, Alexandre de Freitas. (2007) “Avaliação do Potencial Econômico da Relação Brasil-Venezuela”. Observatório Político Sul-Americano.

SIDICARO, Ricardo. *Los Tres Peronismos*. (2002) Buenos Aires: Siglo XXI.

SOARES, Samuel. (2004) “Motivações e Limitações para uma Cooperação em Defesa e Segurança no Mercosul em uma Perspectiva Brasileira”. Trabalho apresentado no XXVII Congresso da LASA.

SOUZA, Amaury de. (2003) *A Agenda Internacional do Brasil: um estudo sobre a comunidade brasileira de política externa*. Rio de Janeiro: CEBRI.

SOUZA, Delanne. (2007) “Brazil and Argentina’s role in the fight against terrorism: a comparative analysis of the US perspective”. Dissertação de mestrado apresentada à National Defense University, Estados Unidos.

STIGLITZ, Joseph. (2003) “Globalization and Development”. In: D. Held e M. Koenig-Archibugi (orgs): *Taming Globalization*. Cambridge: Polity.

TOKATLIAN, Juan Gabriel. (2004) “El Proyecto de Reordenamiento Mundial de Estados Unidos: una mirada crítica.” In: M. Hirst (org) *Império, Estados e instituições: la política internacional em los comienzos del siglo XXI*. Buenos Aires: Altamira.

_____. (2005) “No se gestó una estrategia internacional”. Entrevista ao jornal *Página 12*, 07/05/2005.

TORRE, J. C. “A Crise da Representação Partidária na Argentina.” In: B. Sallum (org.) *Brasil e Argentina Hoje*. Bauru: Edusc, 2004.

WALT, Stephen. (1987) *The Origins of Alliances*. Ithaca: Cornell University Press.

WEISS, Thomas, FORSYTHE, David e COATE, Roger. (2003) *The United Nations and Changing World Politics*. Boulder: Westview. 3a. Edição.

UZIEL, Eduardo (2006) "Três Questões Empíricas, uma Teórica e a Participação do Brasil em Operações de Paz das Nações Unidas." *Política Externa*, V. 14, N. 4.

VACS, Aldo. (1995) "Vuelta a los orígenes: democracia liberal, liberalismo económico y la redefinición de la política exterior argentina." In: C. Acuña (org) *La Nueva Matriz Política Argentina*. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión.

VADELL, Javier Alberto (2006) "A Política Internacional, a Conjuntura Econômica e a Argentina de Néstor Kirchner". V.49 N.1, janeiro/junho.

VALE, Sérgio. "O 'Milagre' Econômico da Argentina". *Valor Econômico*. 24/05/2007.

VAZ, Alcides. (2002) *Cooperação, Integração e Processo Negociador: a formação do Mercosul* Brasília: IPRI.

VEIGA, Pedro Motta. (2004) "Regional and Trans-Regional Dimensions of Brazilian Trade Policy". In: V.K. Aggarwal, R. Espach e J. Tulchin (orgs.) *The Strategic Dynamics of Latin American Trade*. Palo Alto: Stanford University Press.

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)