

Título: Políticas externas de Argentina e Brasil e a proteção dos regimes democráticos na América do Sul

Miriam Gomes Saraiva

Desde o início da gestão do presidente Lula da Silva que o Brasil tem buscado um papel mais ativo em relação à América do Sul. A região vem sendo articulada à intenção de construir um papel de liderança do Brasil na zona e identificada com a estabilidade democrática. Este comportamento não vem sendo secundado pela Argentina nem gerou uma parceria entre Argentina e Brasil no campo de política externa. Não vem significando um esforço do Mercosul como bloco. A Argentina, por seu turno, busca um espaço próprio de atuação frente aos temas sul-americanos que dificulte uma projeção brasileira autônoma. A busca, por parte da diplomacia argentina, de um espaço próprio frente à região vem ocupando lugar de destaque no arco das atuações externas do país.

O objetivo deste artigo é examinar estes dois comportamentos e compará-los tomando sempre em conta as possibilidades/dificuldades de uma ação conjunta de ambos países em relação a terceiros Estados da região.¹ Com este propósito, o artigo divide-se em 4 partes e algumas considerações finais. A primeira e a segunda apresentam características importantes das políticas exteriores argentina e brasileira desde uma perspectiva histórica experimentada a partir das grandes mudanças dos anos 90, e que tiveram impacto em seus respectivos comportamentos frente a temas sul-americanos. As terceira e a quarta tratam diretamente das políticas externas de Argentina e Brasil para a região, concentrando-se a última nos governos atuais.

Novos rumos das políticas exteriores argentina e brasileira a partir dos anos 90

No início dos anos 90, depois de uma década de coincidências no campo de política exterior de caráter globalista, as políticas externas de Argentina e Brasil experimentaram grandes transformações como consequência das mudanças ocorridas a nível doméstico e das modificações na ordem internacional; e assumiram com isto maior distância entre si.²

O retorno da democracia na Argentina, em 1983, trouxe a necessidade de um novo modelo de inserção internacional que levou sua política externa a um movimento de constante busca de nova reinserção internacional.³ Ao princípio do governo de Carlos Menem, a política exterior foi redesenhada de acordo com um novo modelo de desenvolvimento, adotando uma nova postura frente aos grandes temas da política internacional denominado por Russell e Tokatlian (2003) de paradigma de aquiescência pragmática. A mudança foi abrupta mas em função da longevidade do governo de Carlos Menem, a nova política exterior teve continuidade durante estes anos.

¹ Este artigo não tratará dos temas econômicos entre os países, nem concentrar-se-á nas políticas argentina e brasileira para os parceiros do Mercosul.

² Grande parte das questões próprias às políticas exteriores de Argentina e Brasil nos anos 90 foi baseada nos trabalhos de Saraiva (2001) e Saraiva e Tedesco (2001).

³ O livro de Russell e Tokatlian (2003) e o artigo de Russell (2004) também foram muito importante para a descrição da política exterior argentina.

A debilidade e a permeabilidade da chancelaria argentina favoreceram esta mudança radical. Historicamente, a política externa argentina foi mais uma política de conjuntura que uma política de Estado. A Chancelaria é muito exposta a pressões de outros setores da política. Isto limita a consolidação de um quadro de referência que oriente as reflexões sobre a ordem internacional ou outras questões sobre a inserção internacional do país. No caso do governo Menem, seu fortalecimento como liderança política e sua concordância com um setor intelectual que já vinha debatendo o papel dos Estados Unidos na política externa argentina contribuiu para a rápida assimilação das novas idéias pela Chancelaria.⁴

O governo de De la Rúa, apesar de mostrar-se disposto a recuperar o lugar da Argentina no mundo, não modificou de fato o comportamento da aquiescência pragmática (Russell e Tokatlian, 2003). A difícil situação econômica do país e sua não-afirmação como liderança contribuíram neste sentido. A gestão de Duhalde foi um governo de crise limitado em suas ações exteriores e que pos em xeque o paradigma de aquiescência pragmática, enquanto a administração Kirchner voltou a buscar um novo lugar para a Argentina no mundo.

No caso do Brasil, as modificações não se deram de forma abrupta ou linear. A trajetória interna de avanços e recuos nas transformações econômicas, assim como o forte predomínio da chancelaria e suas tradições no processo de formulação da política exterior contribuíram para que o processo fosse mais lento. A chegada de Collor de Mello esteve acompanhada de uma crise de paradigma, que pôs em cheque os princípios da política externa adotada até então mas sem ser capaz de consolidar um novo conjunto de princípios.

No Brasil, o Itamaraty é uma corporação forte, com peso próprio e uma burocracia importante que historicamente concentra o processo de formulação da política externa. Esta centralização, se tradicionalmente contribuiu para um comportamento mais estável, em termos gerais criou certas dificuldades de renovação e de adaptação à nova realidade nacional (democratização e abertura econômica) e internacional. Contribuiu, assim, para que a diplomacia enfrentasse dificuldades em negociações ou em representar distintos interesses sociais, e fez com que a inflexão experimentada pela política externa brasileira fosse mais lenta, também com avanços e recuos.

Neste contexto, a crise não abriu espaço para a consolidação de um paradigma substitutivo, mas sim de duas correntes com diferentes visões sobre a inserção internacional do país. A primeira, de caráter mais autonomista, manteve mais fortemente elementos do paradigma globalista seguido até então. Defende uma projeção mais autônoma do Brasil na política internacional; tem preocupações de caráter também político-estratégico dos problemas Norte/Sul; dá maior destaque à perspectiva brasileira de participar do Conselho de Segurança das Nações Unidas; e busca um papel de maior liderança brasileira na América do Sul. A segunda, sem abrir mão das reivindicações da primeira, procura dar maior importância ao apoio do Brasil aos regimes internacionais em vigência. Defende a idéia de uma inserção internacional do país a partir de uma *soberania compartilhada* e da *autonomia pela participação* (onde valores globais devem ser defendidos por todos). Neste caso, busca na América do Sul uma liderança mais discreta.⁵

⁴ Durante os anos 80 houve nos meios intelectuais argentinos um debate sobre os prejuízos que a política de enfrentamento com os Estados Unidos havia causado para a Argentina. Neste debate, Carlos Escudé teve um formulou o conceito “realismo periférico” que deu base à política externa de Menem. Ver Escudé (1992).

⁵ Sobre o “desejo de autonomia” e a perspectiva de adesão por parte do Brasil aos regimes internacionais na matriz da política externa brasileira dos anos 90, Pinheiro (2000) fornece muitas reflexões interessantes.

O governo Collor, mais liberal, foi seguido pela administração mais nacionalista de Itamar Franco, e o governo de Cardoso buscou um comportamento que conjugasse traços das duas visões, embora privilegiando a mais liberal. A administração Lula, por fim, recolocou como eixo da política externa a corrente mais vinculada aos padrões tradicionais de política externa de corte mais autonomista.

Linhas de atuação das políticas externas que tiveram impacto sobre os respectivos comportamentos frente à América do Sul

Entre as diferenças a serem destacadas entre as políticas exteriores dos dois países durante os anos 90, a mais importante está relacionada à percepção que seus decisores desenvolveram da ordem internacional que se forma após o fim do bipolarismo, e do lugar que seus países deveriam ocupar no mundo. Enquanto o governo argentino abandonou a posição tradicional que reservava um lugar de privilégio para a Argentina no mundo (seja como participante privilegiado ou como opositor relevante), o governo brasileiro manteve a postura que sustenta que o Brasil deve ocupar um lugar *especial* em termos político-estratégicos. Em relação aos Estados Unidos, a percepção do governo argentino identificava o mundo sob o domínio nítido de uma potência que, dada a sua gravitação, deveria ser o aliado fundamental. A visão da diplomacia brasileira defendia que a principal potência, apesar de sua posição destacada de liderança, buscava adaptar-se às necessidades dos parceiros de maior relevância e de outros menores entre os quais se encontrava o Brasil.

Estas diferentes percepções tiveram como resultado uma modificação na política externa argentina pautada pela relação que o governo gostaria de estabelecer com os Estados Unidos, enquanto que o Brasil não parecia ter um eixo tão claro nas mudanças de sua política exterior. Argentina relacionou grande parte de seus temas de política externa com os Estados Unidos. As mudanças no caso brasileiro estiveram mais relacionadas às estratégias domésticas. Ademais, enquanto o governo argentino redefiniu radicalmente conceitos como soberania e interesse nacional relacionando-os aos objetivos econômicos domésticos, os governos brasileiros foram mais cautelosos na redefinição destas idéias mestras.

Dentro desta perspectiva, para a nova administração argentina, colocou-se como fundamental romper a tradição de desafio aos Estados Unidos e buscar uma aliança certa com o parceiro do norte em relação a temas gerais da política internacional como forma de garantir recursos para o projeto econômico interno e uma inserção internacional mais ativa junto ao diretório dos grandes. Em termos econômicos, esta aproximação poderia facilitar o acesso a insumos para o projeto de ajuste econômico implementado com êxito a partir de 1991. Assim, a política externa do período caracterizou-se por um alinhamento incondicional nos temas de política e segurança internacionais; que teve como máxima a expressão “*relaciones carnales*” atribuída ao chanceler Guido Di Tella. Em termos específicos, no campo econômico, a diplomacia argentina se reservou o direito de divergir do parceiro. Nas organizações internacionais houve uma reorientação dos votos argentinos para atingir mais coincidência com as posições norte-americanas e, como mecanismo de reconhecimento, Argentina passou a ocupar, a partir de meados da década, a posição de parceiro extra-Otan dos Estados Unidos.

Desde a vertente brasileira, Collor ao assumir seu governo, buscou construir uma melhor relação com os Estados Unidos desfazendo o perfil terceiro-mundista do Brasil, mas seu *impeachment* interrompeu a implementação desta alternativa. No período de Itamar Franco a política externa recuperou em parte a preponderância de seus pressupostos anteriores

dando um fôlego maior à vertente mais autonomista. Desde uma perspectiva que identificava a ordem internacional como cenário de *polaridades indefinidas* (Lafer e Fonseca Jr. 1994), a diplomacia brasileira procurou *desdramatizar* as relações com os Estados Unidos evitando tanto alianças incondicionais quanto enfrentamentos (Lima e Hirst 1994, 59). Este movimento abriu um fosso em relação ao comportamento da Argentina frente ao parceiro do Norte.

No início do governo de Fernando Henrique Cardoso, com a recuperação de espaços por parte da corrente mais favorável aos regimes internacionais, a inflexão mais relevante foi a aceitação de um novo conceito de “soberania compartilhada”, diferente do conceito clássico de soberania (Silva, 1999). Isto se baseava em um mundo marcado por valores universais, onde os Estados estariam sujeitos às normas oriundas dos regimes internacionais. Neste quadro, os Estados Unidos seriam um país com mais recursos de poder, mas que necessitariam da adesão de outras potências para a gestão desta nova ordem. Em termos práticos, a política externa brasileira manteve, em relação aos Estados Unidos, divergências tanto em temas da organização do comércio internacional e do protecionismo dos países desenvolvidos quanto em temas relacionados ao processo de integração do continente americano. Enquanto os Estados Unidos mostravam mais pressa em concluir a Associação Americana de Livre Comércio (Alca), o Brasil preferia atrasar a conclusão dando ênfase às experiências sub-regionais como o Mercosul.

Na Argentina, o governo de De la Rúa não trouxe modificações no que diz respeito aos Estados Unidos mas, durante o governo Duhalde, a política externa argentina teve seu paradigma de aquiescência pragmática questionado. Sem discursos contundentes, em função das reações dos Estados Unidos e do Brasil frente à crise argentina a percepção argentina dos Estados Unidos como aliado tradicional foi cedendo espaço para uma perspectiva de maior aproximação com o Brasil.

As políticas exteriores frente a temas sul-americanos

O comportamento argentino frente à América do Sul em princípio é condicionado pela permanente indefinição do papel que os Estados Unidos e o Brasil têm na política externa argentina.⁶ Com vistas a apoiar os regimes internacionais em vigor e com o incentivo interno de fortalecer seu regime democrático, segundo Russell (2004), desde início dos anos 90 a diplomacia argentina pôs um foco importante na questão democrática a nível internacional, com seu apoio aos regimes internacionais nesta questão. Nos marcos da Organização dos Estados Americanos (OEA), defendeu uma ampliação de seus poderes que lhe permitisse intervir diretamente frente a casos de risco a regimes democráticos e teve um papel importante na construção do regime interamericano de defesa da democracia (a Carta Democrática Interamericana 2001) (Russell 2004, 264).

Este traço do comportamento fez-se sentir em 1991 mais em relação à América Latina como um todo no caso da na posição frente a Cuba. Neste ano, nas Nações Unidas, Argentina votou, junto aos Estados Unidos e países europeus, a favor de uma resolução que propunha o envio de uma Comissão com vistas a investigar a situação dos direitos humanos na Ilha. Desde então, manteve os votos de condenação a questões de direitos humanos no país, assim como a democratização como pré-condição para Cuba entrar na OEA.

No que diz respeito ao Chile, foram superadas as divergências que permearam as relações por todo o século e os discursos das Forças Armadas sobre o suposto poderio

⁶ Russell (2004) chama muito a atenção para esta indefinição.

militar do país vizinho. De rival tradicional Chile passou a ser visto como parceiro comercial que em 1996 assinou um acordo para formação de uma área de livre comércio com o Mercosul. A diminuição do poder político e econômico das Forças Armadas com a redução de seu orçamento e fim do serviço militar obrigatório foi fator determinante para a superação da cultura de rivalidade com o Chile.

Brasil, por seu turno, manteve durante o período uma posição mais constante em relação à América do Sul. A diplomacia brasileira buscou atuar de forma autônoma ao comportamento norte-americano. Não havia coincidência de opiniões no que diz respeito à forma de tratar situações de crise na região e, portanto, não se colocava a possibilidade de se construir alguma atuação articulada mais de longo prazo. Mas em função da *desdramatização* das relações com os Estados Unidos conduzida pelo governo de Franco, o país tampouco buscou enfrentamentos.

O modelo de atuação brasileiro frente a situações de crise foi de não-intervenção baseado em preceitos tradicionais da diplomacia brasileira que foram mantidos a despeito de todas as mudanças ocorridas no cenário internacional em termos de conceitos clássicos da política internacional. A estratégia de construção de liderança na região foi seguida durante o período, mas com graduações diferentes. Durante o governo de Franco, a perspectiva de se criar uma Área de Livre Comércio Sul-Americana (Alcsa) foi colocada em relevo em detrimento do Mercosul. Neste caso, o Brasil ocuparia uma posição central no bloco. Mas este projeto não prosperou.

No interior da OEA a postura brasileira sempre foi de defender uma posição menos intervencionista que a proposta pela Argentina e, até 1998, Brasil defendeu nos marcos dos foros multilaterais regionais a re-incorporação de Cuba, assim como se absteve nas votações nas Nações Unidas condenatórias ao desrespeito aos direitos humanos por parte do governo cubano.

Em 1998 o governo brasileiro iniciou uma modesta revisão do comportamento brasileiro frente à região. Buscou construir sua liderança na área a partir do binômio segurança e estabilidade democrática, estabelecer vínculos fortes com os países vizinhos e atuar como mediador em situações de crise quando chamado para tal. Em 2000 houve a primeira reunião dos países sul-americanos em Brasília com vistas a formar a Comunidade Sul-Americana de Nações, de caráter mais político que o projeto da Alcsa.

A perspectiva de uma aliança entre Argentina e Brasil no que diz respeito a uma atuação frente aos temas regionais não foi adiante. Em 1996 foi criado o Mecanismo de Consulta e Concertação Política (tornando em 1998 o Fórum de Consulta e Concertação Política) com o objetivo, entre outros, de buscar posições internacionais comuns. Mas embora os dois países vissem a importância de se atuar conjuntamente em termos internacionais, a política externa seguiu sendo área sensível vista como questão de soberania nacional. A opção argentina pelos Estados Unidos como principal parceiro político-estratégico dificultou a aproximação. Argentina mostrou-se sensível a qualquer sinal de proeminência do Brasil no interior do bloco. Brasil era visto como um país distanciado dos Estados Unidos que buscava mais poder na política internacional através de um comportamento de cunho realista (Russell e Tokatlian 2003, 51).

A diplomacia brasileira, por seu turno, não buscou superar os limites do que sua perspectiva realista de atuação entende por soberania nacional. Buscou sempre evitar que o arranjo de integração viesse a significar uma soberania compartilhada no que se refere ao comportamento com outros parceiros externos. Segundo Pinheiro (2000, 323), no caso das relações do Brasil com países vizinhos o desejo de autonomia “*se utiliza da concepção*

(grociana) *para a satisfação de sua busca por poder*". Assim os espaços de atuação externa do Brasil em termos individuais e do aumento de sua projeção no cenário internacional não deveriam ser obstaculizados.

A corporação diplomática brasileira mantém uma visão da Argentina como sócio menor, e identifica um elemento que dificulta a construção de uma parceria mais sólida no campo de política externa: as mudanças freqüentes que ocorrem na política externa argentina geram desconfiança.

Houve, entretanto, alguns exemplos de aproximação. O principal dentre eles foi a mobilização argentina e brasileira frente à tentativa de golpe de Estado no Paraguai quando, juntos, ambos desempenharam um papel importante para evitá-lo. Em seguida, foi assinada a Cláusula Democrática do Mercosul, incorporada ao acervo jurídico do bloco através do Protocolo de Ushuaia. Frente ao conflito entre Peru e Equador ambos participaram do grupo de mediadores. A partir de 1998, em função da própria evolução da política externa brasileira, houve tentativas de aproximação nos debates nas reuniões do Grupo do Rio.

O governo de De la Rúa deu passos no sentido de reforçar os vínculos políticos com o Brasil e buscou, junto a este e ao Uruguai, levar posições comuns à OEA em casos de Estados em crise. Sem colocar em xeque o paradigma de aquiescência pragmática, frente a temas sul-americanos passou a oscilar entre buscar posições próximas ao Brasil e não ir contra a posição norte-americana. No caso peruano alinhou-se à posição brasileira de opor-se a sanções como resposta ao processo eleitoral fraudulento que reelegeu o presidente Fujimori. Em relação à Colômbia manifestou apoio à postura de não-intervenção, aproximando-se da visão brasileira.

Na gestão de Duhalde houve uma aproximação em função do papel assumido pelo Brasil frente à crise argentina mas, como um governo de crise, manteve um perfil baixo em termos de política exterior. Isto contribuiu para um esvaziamento da posição argentina frente a seus vizinhos.⁷ Foi, porém, quem mudou o voto argentino na questão cubana para a não condenação e em seguida para a abstenção.

Atuações argentina e brasileira frente a crises de regimes democráticos

No início de seu governo, Néstor Kirchner buscou recuperar o espaço perdido frente à América do Sul com a crise e durante o governo de Duhalde. Para tanto, utilizou em grande medida o instrumento da diplomacia presidencial ativa. Porém, apesar de sua política externa ter se aproximado outra vez do paradigma globalista, não solucionou a falta de clareza do papel exato que deve ocupar Estados Unidos e Brasil no comportamento externo do país. Esta indefinição, que transpassa as percepções mais freqüentes entre acadêmicos e formuladores da política externa argentina, deixou sua marca no comportamento argentino para a região.

A ascensão em poucos meses de Kirchner e Lula abriu, aparentemente, espaços para a construção de uma parceria mais sólida no campo político entre os dois países. Foi levantada a idéia de que a coexistência de governos de esquerda facilitaria esta aproximação, e não faltaram declarações dos dois lados apontando neste sentido.⁸ Esta

⁷ Um exemplo importante foi a negativa da Argentina frente ao convite do governo brasileiro para que participasse do Grupo de Amigos da Venezuela formado para mediar os problemas criados a partir do plebiscito sobre o governo de Hugo Chávez.

⁸ Nesta questão, o PT como partido teve uma posição clara.

aliança mais permanente, porém, seria um elemento ainda a se construir e difícil por tratar-se de uma relação assimétrica onde as partes não têm claro o peso que cada uma delas pode ocupar (Palermo e Saraiva 2004).

A eleição de Lula significou para o Itamaraty um fortalecimento da corrente mais autonomista em seu interior que defende a construção de uma liderança brasileira na América do Sul. Com isto, a política deste governo para a região buscou aprofundar o comportamento que já vinha sendo seguido na gestão de Cardoso, mas de forma mais ativa. A segurança na região passou a ser mais fortemente articulada à intenção de construir um papel de liderança do Brasil na zona e identificada com a estabilidade democrática. Neste processo, o presidente Lula assumiu uma diplomacia presidencial importante.

O papel mais ativo da diplomacia brasileira de colocar-se como mediador em situações de crise de forma mais direta pode ser percebido nesta gestão. Os exemplos mais relevantes deste comportamento foram, primeiramente, a proposta de formação do Grupo de Amigos da Venezuela para acompanhar os embates entre o governo venezuelano e a oposição na questão do plebiscito (e depois nos atritos Venezuela e Colômbia). Em seguida, a diplomacia brasileira buscou assumir o papel de mediador entre o governo de Hugo Chávez e os países da região. A tentativa brasileira de apaziguar a situação equatoriana por fora do âmbito da OEA também foi importante. Por fim, a mediação que a diplomacia presidencial brasileira buscou exercer no caso boliviano. Neste caso, o governo boliviano terminou pedindo o envio de uma missão composta por um brasileiro, um argentino e um representante das Nações Unidas.

É importante destacar que durante a administração de Lula, o governo brasileiro retomou com muito vigor e de forma direta a campanha no sentido da reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas com a inclusão do Brasil como membro permanente. Este comportamento levanta a hipótese de que existe uma disposição brasileira de investir no campo das mediações e das Operações de Paz das Nações Unidas como forma de justificar sua candidatura – neste caso as credenciais para sua candidatura como membro permanente então não se limitariam mais à tradição pacifista de sua política externa.

Esta posição brasileira de mediador já representa uma maior adequação aos novos parâmetros da ordem internacional se comparado com a idéia da não-intervenção aplicada plenamente em termos históricos e pode significar uma revisão, discreta, dos preceitos mais tradicionais da política externa brasileira não-intervencionista. Segundo o chanceler Celso Amorim, “*O Brasil sempre pautou pela não-intervenção nos assuntos internos de outros Estados. Este é um preceito básico de nossa diplomacia. Mas a não-intervenção não pode significar a falta de interesse. Ou dito de outra forma, o preceito da não-intervenção deve ser visto à luz de outro preceito, baseado na solidariedade: o da não indiferença.*”⁹ E é com base nesta formulação que a diplomacia vem desempenhando um papel ativo com vistas a solução de crises regionais (Oliveira 2005, 21).

Como complemento, a diplomacia brasileira concentrou esforços mais diretos na implementação da Comunidade Sul-Americana de Nações (formalizando-a em 2004 em reunião em Lima) cuja base criada durante o governo Cardoso. A idéia de maior integração econômica da região e a possibilidade de se estabelecer uma *cláusula democrática* para o grupo foram discutidas. O primeiro desempenho importante da Comunidade foi uma cúpula presidencial entre os sul-americanos e os países da Liga Árabe que foi organizada pelo governo brasileiro e teve lugar em Brasília.

⁹ O discurso de Celso Amorim, de 2005 está citado em Oliveira (2005, 21-22).

Em pouco tempo, a política brasileira ativa frente à região entrou em choque com percepções mais nacionalistas no interior da Argentina que a identificaram como imposição de uma liderança individual do Brasil.¹⁰ A possibilidade de “desconstrução” de uma aliança com Brasil pode ser sentida na crise política experimentada em maio deste ano entre os dois maiores parceiros do Mercosul. No quadro de afastamento entre ambos, em ações frente a temas e países sul-americanos a Argentina buscou recolocar-se como um parceiro alternativo que poderia ocupar também um papel de liderança.¹¹

Com vistas a aproveitar este espaço, a diplomacia argentina buscou um papel ativo no interior da OEA e frente a situações de riscos aos regimes democráticos em países da região, assumindo uma posição intermediária entre a postura mais intervencionista dos Estados Unidos e a posição de mediador discreto do Brasil. Nestas situações de crise (como nos casos do Equador e da Bolívia) Argentina adotou um perfil próprio, visando defender uma “*agenda interamericana diferente de aquella que impulsa la administración estadounidense*”.¹² Buscou com isto, por um lado, desafiar os esforços brasileiros de construção de uma liderança autônoma na região e, por outro, fortalecer sua imagem perante aos Estados Unidos. Na trigésima quinta Assembléia da OEA foi discutido o procedimento a ser adotado frente a situações de crise e foi aprovado um texto conciliador entre as posições de Brasil e Estados Unidos, proposto pela Argentina.¹³

Frente ao Chile, a diplomacia argentina buscou estreitar mais as relações políticas chegando a entrar em discussão a formação de uma força de paz conjunta de ambos. Nos marcos da Comunidade Sul-Americana de Nações, a diplomacia argentina buscou –através de destacada diplomacia presidencial- mostrar seu descontentamento com a formação de um bloco em torno da liderança brasileira. Levou adiante, neste marco, uma aproximação significativa com o governo venezuelano de Hugo Chávez também no campo político.

Por outro lado, porém, não deixou de existir a percepção dos dois lados da importância de se evitar atritos e de se consolidar posições comuns já conquistadas em temas regionais. Frente às manifestações de desagrado por parte da Argentina diante do ativismo brasileiro em política externa para a região, a diplomacia brasileira procurou manter um baixo perfil para não comprometer as relações. A crise política no Brasil abriu espaços para que a Argentina procurasse ocupar novas posições de mediador entre países sul-americanos ocupadas até então pelo Brasil. Este cenário trouxe uma diminuição da diplomacia presidencial brasileira e maior equilíbrio entre ambos em função da crise; o que favoreceu a implementação de um comportamento argentino mais conciliador.

A Cúpula das Américas, que teve lugar em outubro de 2005 em Mar del Plata, abriu uma nova fase no comportamento de ambos frente a temas regionais com destaque para questões ligadas à proteção do regime democrático. A Cúpula levou a diplomacia argentina a uma revisão do papel que os Estados Unidos deveria ocupar em seu arco de alianças externas. Esta, alinhada com os demais países do Mercosul e principalmente a Venezuela,

¹⁰ Este é uma queixa recorrente na imprensa argentina.

¹¹ Um exemplo neste sentido foi a eleição do novo presidente do Banco Interamericano de Desenvolvimento aonde houve disputa entre Argentina e Brasil e a vaga terminou em mãos de um terceiro.

¹² Segundo o Subsecretário de Integração, E. Sigal (2005), “*Argentina no ha reemplazado el alineamiento automático con los Estados Unidos por una esgrima retórica de enfrentamientos con ese país. Impulsionamos una agenda interamericana diferente de aquella que impulsa la actual administración estadounidense*”.

¹³ Neste caso, frente a uma situação de crise o Secretário Geral elabora “una propuesta de iniciativa de cooperación oportuna...” dentro del principio de la no intervención y el derecho a la autodeterminación...”. “La OEA aceptó una propuesta conciliadora de Argentina” - Clarín, 8/jun./2005, p.23.

evitou a referência à importância da formação da Área de Livre Comércio das Américas (Alca) entrando em choque com a diplomacia norte-americana. Assumiu uma postura “terceiro-mundista” somando-se ao discurso de Chávez. A diplomacia brasileira manteve baixo perfil, mas no geral secundou as posições concretas da Argentina opondo-se à Alca.

A Cúpula significou o início das relações “estratégicas” entre Argentina e Venezuela. Na semana anterior ao evento, enquanto o governo norte-americano negava a ajuda à Argentina frente ao FMI e insistia na formação da Alca, Chávez dispôs seus recursos financeiros para a compra de títulos da dívida externa do país.

A candidatura e avanços reais da Venezuela para entrar como sócio pleno no Mercosul abriu novos espaços para divergências em termos de atuações de Argentina e Brasil no que diz respeito a questões ligadas a padrões democráticos. O governo Hugo Chávez vinha assumindo progressivamente uma posição alternativa à liderança brasileira na região, de caráter anti-imperialista (a Alternativa Bolivariana para as Américas) e trouxe para sua posição novos aliados. Internamente, o governo de Chávez começou a empreender reformas colocando em xeque preceitos básicos do regime democrático.¹⁴

Neste contexto, seus esforços de também construir uma aliança de estilo diferente colocou-se para importantes setores da diplomacia argentina que temem a ascensão brasileira como uma oportunidade especial de reformular o equilíbrio no interior do Mercosul e da América do Sul em geral. O governo de Chávez mostrou uma disposição de assumir o papel de *paymaster* que a diplomacia brasileira vinha regateando.

No interior do governo argentino existem diferentes visões do papel da Argentina na América do Sul e diferentes interpretações sobre o papel que Brasil deve jogar no arco de suas relações exteriores mas, em termos mais gerais, coincidem propondo um comportamento da Argentina dentro do modelo de Estado barganhador na esfera regional.¹⁵ Identificam que como o Brasil não teria os recursos necessários para aspirar uma liderança individual, e que deveria construir-se coalizões estáveis –entendida nas entrelinhas como aliança estável com a Argentina.

Sem abrir mão da posição de Estado barganhador, uma visão mais progressista existente no interior da chancelaria argentina agrega à idéia de uma aliança estratégica para atuação internacional, a importância de uma parceria baseada em partilha de valores.¹⁶ Mas nos círculos mais próximos ao presidente Kirchner, uma “aliança estratégica” com a Venezuela começou a desenhar-se como um mecanismo equilibrador da construção da liderança brasileira, que aumentaria, por sua vez, os instrumentos de barganha da Argentina. Como elemento a se agregar, uma visão consolidada de política externa desta gestão não é perceptível e sua preocupação principal é conseguir insumos para o desenvolvimento do país, sem cálculos de mais longo prazo.¹⁷ Neste caso, a postura não-intervencionista é recuperada do globalismo dos anos 80 de forma instrumental.

A diplomacia brasileira, por seu turno, passou a conviver algumas tensões. A partir do incremento de sentimentos nacionalistas, alguns países vizinhos encaminharam reivindicações de concessões brasileiras no campo econômico. A nacionalização dos

¹⁴ Embora exista uma discussão sobre o modelo das reformas chavistas, certamente escapam aos padrões de um regime democrático tradicional tal qual foi pensado na Declaração de Iguazu.

¹⁵ Tomando como referência a perspectiva de perspectiva de Myers (1991) sobre comportamento dos Estados na esfera regional.

¹⁶ Ver Mocca (2007).

¹⁷ O presidente Kirchner vem mostrando pouco interesse em questões externas em muitas oportunidades.

hidrocarbonetos implementada pelo governo boliviano, embora tenha afetado a Petrobrás, foi digerida pelo governo brasileiro que adotou uma posição pragmática e de baixo perfil.

Como resposta, em seu segundo mandato, a diplomacia de Lula vem buscando dar alguns passos no sentido de maior articulação do projeto de liderança nacional (democracia/integração regional/perspectivas de desenvolvimento nacional), que deve refletir-se em um maior disposição brasileira de arcar com alguns custos da integração sul-americana assumindo mais o papel de *paymaster* (mas muito mais discreto que as iniciativas de Chávez). A reeleição de Lula concedeu ao governo uma legitimidade que havia sido perdida com a crise, assim como novos espaços políticos para uma atuação internacional proativa. Mas a posição a ser assumida frente às reformas internas na Venezuela ficou ambígua. Se por um lado o país buscou retornar ao posicionamento antigo de não-intervenção, por outro lado estabeleceu com o país vizinho uma disputa clara sobre o modelo político de integração a ser implementado. Ou seja, por nenhum dos dois parceiros a Cláusula Democrática do Mercosul veio à tona como objeto de discussão.

Considerações finais

As políticas exteriores de Argentina e Brasil para América do Sul mantêm entre si diferenças em termos de percepções e atuações. A posição que vinha sendo adotada pelo governo brasileiro seria de construção de uma liderança na região através de um comportamento proativo. Esta liderança em construção teria como base uma revisão modesta nos padrões brasileiros de não-intervenção, capacitando o país a dar respostas concretas a situações de crise que diversos países da região experimentaram nos últimos anos. Com isto, a diplomacia brasileira poderia estar buscando estruturar uma resposta de maior compromisso com os parâmetros atuais da ordem internacional para responder ao intento de ser ator global. A corrente de pensamento mais autonomista do Itamaraty tem um peso importante na definição deste comportamento. No entanto, o desafio colocado pelo comportamento venezuelano ainda não obteve uma resposta precisa.

A Argentina, por sua vez, buscou colocar-se com menos ênfase como liderança alternativa ao Brasil. Para tanto, assumiu em tempos recentes nos temas mais relevantes vinculados às discussões na OEA uma posição de equilíbrio entre Brasil e Estados Unidos. Com este comportamento, recolocou-se como país de peso relevante na região frente aos dois e mantém também em equilíbrio a permanente falta de consenso interno sobre o papel que estes dois países devem ter na política externa argentina. A crise brasileira abriu espaços para que a Argentina buscasse ocupar posições de liderança (ou mediador) ocupadas até agora pelo Brasil. Por fim, a opção por uma aliança mais sólida com a Venezuela sem críticas às reformas internas implementadas pelo governo de Chávez reabriu o questionamento à liderança brasileira.

Este dilema não é novo. Mas as perspectivas para sua superação podem sempre apontar para a construção de uma parceria estratégica de mais longo prazo entre os dois países, capaz de dar respostas conjuntas a questões regionais em geral. No entanto, o peso desigual dos dois países no cenário regional, assim como as numerosas assimetrias existentes entre ambos, dificultam a construção desta parceria. As indefinições nos pesos de cada um são elementos complicadores.

Por outro lado, existe a percepção dos dois lados da importância de se evitar atritos e de se consolidar posições comuns já conquistados sobretudo em temas regionais. Frente às manifestações de desagrado por parte da Argentina diante do ativismo brasileiro em

política externa para a região, a diplomacia brasileira procurou manter um baixo perfil para não comprometer as relações. A Argentina deve encontrar a forma de ser confiável para o Brasil, enquanto o último terá que absorver custos maiores para cooperar com seu parceiro menor (Palermo e Saraiva, 2004) de forma a equilibrar os benefícios oferecidos à Argentina pela Venezuela. Esta parceria não aponta necessariamente para que todas as dimensões das políticas externas de ambos os países sejam comuns, mas sim que exista uma percepção partilhada do cenário regional e internacional. Para efeitos da política sul-americana, seria um incentivo importante para a consolidação de mais áreas de ação coletiva frente aos riscos de crises e para melhorar o desempenho nas relações tão desiguais mantidas com os Estados Unidos.

Referências bibliográficas e de arquivo

Escudé, Carlos (1992). *Realismo Periférico. Fundamentos para la nueva política exterior argentina*. Buenos Aires, Planeta. (Colección Política y Sociedad).

Lafer, Celso e Fonseca, Jr. (1994). “Questões para a Diplomacia no Contexto Internacional de Polaridades Indefinidas.” En G.Fonseca Jr. e S.H.Nabuco de Castro (orgs.), *Temas de Política Externa Brasileira II*. São Paulo, Paz e Terra/Ipri. p. 49-77.

Lima, Maria Regina Soares de e Hirst, Mónica (1994). “O Brasil e os Estados Unidos: dilemas e desafios de uma relação complexa.” En G.Fonseca Jr. e S.H.Nabuco de Castro (orgs.), *Temas de Política Externa Brasileira I*. São Paulo, Paz e Terra. p.43-64.

Myers, D. (1991). “Threat perception and strategic responses of regional hegemony: A conceptual overview.” En D.Myers (ed.), *Regional Hegemony: Threat perceptions and strategic responses*. Boulder/San Francisco, Westview Press.

Mocca, Edgardo. (2007) “¿Despolitizar el Mercosur o hacer buena política?” *Debates* n.226, Buenos Aires, 12/jul.

Oliveira, Marcelo Fernandes de (2005). *Elites econômicas e política externa no Brasil contemporâneo*. São Paulo, IEEI. mimeo.

Palermo, Vicente y Saraiva, Miriam Gomes (2004). “Alianza estratégica Brasil-Argentina. Utopía o desafío político?” *Debate* Año 2, n.76. Buenos Aires, 27/ agosto. p.22-25.

Pinheiro, Leticia (2000). “Traídos pelo desejo: um ensaio sobre a teoria e a prática da Política Externa Brasileira contemporânea.” *Contexto Internacional* vol.22 n.2. Rio de Janeiro, IRI/PUC-Rio, jul./dez. p.305-335.

Russell, Roberto y Tokatlian, Juan Gabriel (2003). *El lugar de Brasil en la política exterior argentina*. Buenos Aires/México, Fondo de Cultura Económica.

Russell, Roberto (2004). "Política exterior y veinte años de democracia: un primer balance." En M. Novaro y V. Palermo (comps.), *La historia reciente. Argentina en Democracia*. Buenos Aires, Edhasa. p.257-269.

Saraiva, Miriam Gomes (2001). "Brasil e Argentina nos anos 90: dez anos de política externa." En Cerir (ed.), *La política exterior argentina 1998-2001. El cambio de gobierno. Impacto o irrelevancia?*. Rosario/Argentina, Cerir. p.93-110.

Saraiva, Miriam Gomes y Tedesco, Laura (2003). "Argentina y Brasil. Políticas Exteriores comparadas tras la Guerra Fría." En V. Palermo (comp.), *Política Brasileña Contemporánea. De Collor a Lula en años de transformación*. Buenos Aires, Instituto di Tella/Siglo Veintiuno Editores, 2003. p.475-512.

Sigal, Eduardo (2005). "Política exterior sin eslóganes." *Clarín*, 11/Oct. p.35.

Silva, Alexandra de Mello (1999). "A política externa em transição: rumo a um novo paradigma?" *Net Work* vol.8 n.3. Rio de Janeiro, Centro de Estudos das Américas/Ucam, jul./set. p.6.