
As Diferentes Percepções na Argentina sobre o Mercosul*1

Miriam Gomes Saraiva**

Um dos fatores que limitam o aprofundamento e a consolidação de um projeto específico de Mercosul é a variedade de percepções e projetos existentes sobre o que deveria ser o bloco. Estas diferentes visões não correspondem a um ou outro Estado-membro, mas passam políticos e acadêmicos das quatro sociedades nacionais. No caso da Argentina, apesar de as visões domésticas serem em geral favoráveis, alguns elementos básicos do processo de construção do bloco foram questionados, assumindo algumas vezes um perfil dissonante, o que trouxe incertezas sobre o processo em si mesmo den-

* Artigo recebido em novembro de 2007 e aprovado para publicação em outubro de 2008.

** Doutora em Ciência Política pela Universidad Complutense de Madrid e professora adjunta da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). E-mail: miriamsaraiva@terra.com.br.

tro do país e dos outros Estados-membros. Qual visão é predominante? O que se espera do processo de integração e que contribuição pode ser dada para sua evolução?

Depois de meia década de aproximação com o Brasil nos campos tanto de políticas externas quanto de experiências econômicas, no início dos anos 1990, quando foi assinado o Tratado de Assunção, tanto a política econômica quanto a política externa argentina experimentavam modificações importantes que colocaram os rumos do processo de integração em xeque. A partir da assinatura do tratado, a coexistência de perspectivas mais ortodoxas com outras mais heterodoxas no campo da economia com diferentes enfoques sobre a necessidade e a forma a ser assumida pelo Mercosul, e de visões liberais, pragmáticas e/ou progressistas no campo da política, condicionou a evolução do bloco. O comportamento do país durante o processo foi marcado também por diferentes interpretações sobre o papel que o Brasil e os Estados Unidos deveriam desempenhar no arco de suas relações exteriores. Os parceiros menores do Mercosul não tiveram um impacto significativo sobre o comportamento argentino na evolução do processo de integração.

O objetivo deste artigo é analisar as idéias inspiradoras da formulação da política argentina diante do processo de integração regional, levando em conta as percepções de regionalismo e visões existentes em seu interior sobre os custos e benefícios do Mercosul, desde os anos 1980 até nossos dias. A relevância de um período tão longo reside no fato de estas mesmas categorias haverem permeado todo o período, assim como marcado o avanço do bloco. A partir de um enfoque construtivista, neste artigo se acredita que os elementos cognitivos são fundamentais para definir a estruturação e evolução das experiências de integração regional, como no caso do Mercosul.

Com este propósito, o artigo é dividido em seis partes e algumas considerações finais. A primeira parte apresenta características impor-

tantes das principais correntes de pensamento que se desenvolveram na Argentina durante o período, enquanto as demais se orientam para a evolução histórica do comportamento argentino, buscando sempre coordenar idéias vigentes com a evolução do Mercosul. São destacados o período do governo de Alfonsín; os primeiros anos do governo de Carlos Menem antes da assinatura do Tratado de Assunção; os anos 1990 após a assinatura do tratado e os debates que marcaram o período; a passagem para o novo milênio com a desvalorização do real e a crise argentina; e os rumos mais recentes do Mercosul.

Diferentes Pontos de Vista e Percepções sobre o Mercosul

Nosso argumento é de que a percepção do processo de formação do Mercosul na Argentina se caracterizou em parte pela falta de consenso interno sobre a necessidade de se estruturar um espaço regional, mas, sobretudo, sobre a forma de organizá-lo. A idéia de uma dependência em relação ao Brasil,² os riscos de se ter um parceiro imprevisível com uma economia instável e contas fiscais desequilibradas, o nacionalismo e a autonomia brasileiros foram sempre temas de debates.

Em termos gerais, as visões sobre o Mercosul dividiram-se em três grupos, que tiveram como referência duas correntes de pensamento econômico mais freqüentes no país durante o período. Em termos estritamente econômicos, a principal divergência está situada entre os chamados ortodoxos (de corte mais liberal) e os heterodoxos.³ Esta coexistência de diferentes visões sobre o bloco contribuiu para a falta de precisão de seus objetivos, assim como para o que Malamud (2005) chama de uma diferença entre o Mercosul existente e o Mercosul que se deseja.

Os ortodoxos defendem a abertura unilateral e indiscriminada da economia, que propõe o desenvolvimento de um menor número de setores produtivos, que detenham, entretanto, maiores vantagens comparativas e possam ter uma inserção mais forte no mercado internacional. Com isto, dão preferência a áreas de livre-comércio em detrimento de uniões aduaneiras. Neste caso, os acordos de comércio são julgados pelas criações e desvios de comércio que comportam em seu interior, e por quanto o acordo em si favorece uma maior abertura das economias de seus Estados-membros ao exterior. Os heterodoxos, por seu turno, preferem políticas estatais destinadas a promover o desenvolvimento industrial com enfoque setorial. Defendem que a união aduaneira dá aos países-membros um acesso preferencial aos mercados do bloco que pode, por si, gerar mais benefícios para os parceiros do acordo. Em relação à economia doméstica, esta visão propõe um modelo mais orientado para a preservação e ampliação da base industrial (GONÇALVES; LYRIO, 2003).

Baseando-se nesta abordagem da economia, os heterodoxos defendem o avanço da coordenação de políticas macroeconômicas e a introdução de uma agenda industrializante no interior do Mercosul. Com ênfases diferentes, pragmáticos como Bouzas (2003), Chudnovsky e López (2000), Lavagna (1997) e Peña (2006a) fazem referência ao tema. Isto significaria, por um lado, a unificação de posições nas negociações econômicas internacionais tanto nos marcos jurídicos do Mercosul quanto em instâncias multilaterais como as negociações para formação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) ou a Organização Mundial do Comércio (OMC). Por outro lado, significaria uma integração estratégica de recursos que assegurasse o desenvolvimento dos setores produtivos, junto com a incorporação à agenda do bloco da questão distributiva e de acesso às oportunidades (LAVAGNA, 1997). O fim das assimetrias entendidas como diferenças nas políticas de incentivos para a industrialização também seria um passo importante. Os heterodoxos de caráter mais

progressista secundam esta perspectiva, mas dando no geral menos ênfase à dimensão econômica.

Em termos políticos, existem três visões diferentes. A primeira, de caráter liberal, coincidente com a corrente ortodoxa na economia, dá preferência a manter com o Brasil basicamente relações econômicas e buscar aproximar-se dos Estados Unidos em termos políticos. Por um lado, esta perspectiva identificou, durante os anos 1990, o mundo sob o predomínio de uma potência que, dada a sua gravitação, deveria ser o aliado fundamental. Por outro lado, o Brasil é identificado como um país com um projeto de liderança individual autônomo que dificulta uma aproximação de posições (RUSSELL; TOKATLIAN, 2003).

Entre os heterodoxos, encontram-se duas posições diferentes: pragmáticos e progressistas (MALAMUD; CASTRO, 2007).⁴ Dentro da percepção da importância da atuação do Estado e do bloco na promoção do desenvolvimento industrial de seus países-membros, os pragmáticos defendem um enfoque prioritariamente econômico de um Mercosul que produza benefícios econômicos para o país e no qual a institucionalização será bem-vinda somente se aumentar sua eficácia neste campo. Os benefícios trazidos pela integração que atendam a interesses concretos nacionais e/ou setoriais atuam como cimento do processo e iriam definindo a evolução do bloco. Os pragmáticos têm maior preocupação com o fortalecimento de procedimentos técnicos e com a integração funcional, que possam agregar eficiência ao processo (MALAMUD; CASTRO, 2007).

Para os progressistas, por sua vez, a principal preocupação deve ser política. O processo de integração, neste caso, tem uma perspectiva de longo prazo de caráter estratégico *vis-à-vis* terceiros Estados. Os progressistas entendem que o processo de integração fortaleceria a posição da Argentina no concerto de nações (SIGAL, 2006). Com base na idéia defendida por Deutsch (1982, p. 269) de certo grau de

identidade comum generalizada ou lealdade comum generalizada, propõem um Mercosul cuja base seja uma identidade comum. Neste caso, a ênfase está na participação da sociedade civil e no fortalecimento da parte institucional do bloco, com destaque para instituições como um Parlamento que, por sua vez, fortaleceria o desenvolvimento da democracia regional e de uma cidadania mercosulina. Criticam a ênfase comercial que foi dada ao bloco a partir de 1991 (MALAMUD; CASTRO, 2007).

Em relação à possibilidade de uma aliança estratégica com o Brasil, tanto pragmáticos quanto progressistas são favoráveis, mas dando destaque a dimensões diferentes. Em termos gerais, apóiam-se na crença da superação definitiva da cultura de rivalidade e em elementos da cultura da amizade. Segundo Russell e Tokatlian (2003), o crescimento mais acentuado da economia brasileira e o conseqüente fim da possibilidade de o governo argentino implementar uma estratégia de contenção do poder brasileiro por meio do equilíbrio, a democratização de ambos trazendo maior convergência em valores políticos e uma maior interdependência econômica favoreceram este novo arranjo regional.

No entanto, seria um elemento a se construir – e difícil, por tratar-se de uma relação assimétrica em que as partes não têm claro o peso que cada uma delas pode ocupar (SARAIVA, 2006). O peso desigual dos dois países tanto no cenário regional quanto no internacional e as numerosas assimetrias existentes entre ambos em relação à tradição e à eficiência de suas respectivas atuações externas dificultam tanto a construção desta parceria quanto a formulação de uma posição de mais consenso sobre o tema dentro da Argentina.

Dentro do processo de construção desta parceria, as visões pragmática e progressista propõem em termos gerais um comportamento da Argentina no modelo de Estado barganhador, de acordo com a perspectiva de Myers (1991) sobre a atuação dos Estados na esfera regio-

nal. Identificam que, como o Brasil não teria os recursos necessários para aspirar uma liderança individual, deveria construir “coalizões estáveis” – entendidas como aliança estável com a Argentina – que lhe permitissem uma liderança coletiva (PEÑA, 2006a).

Sem abrir mão da posição de Estado barganhador, a visão mais progressista agrega a idéia de uma aliança estratégica para atuação internacional, a importância de uma parceria baseada em partilha de valores. Neste caso, é defendida uma parceria estável que não se sustentaria apenas na vontade dos governos (e no pressuposto de que se trataria de políticas de Estado), mas que precisaria enraizar-se além do mundo oficial envolvendo agentes econômicos e a sociedade civil em geral (PALERMO; SARAIVA, 2004). Neste caso, o Mercosul deveria aprofundar sua institucionalização, incluindo as dimensões política e social.

Estas idéias estiveram (e seguem estando) presentes entre lideranças políticas, diplomatas, agentes econômicos, assim como intelectuais/analistas econômicos e políticos formadores de opinião do país. Não tiveram um vínculo direto com partidos políticos ou forças políticas organizadas, nem vínculos com um setor específico da burocracia governamental.⁵ Em diversos casos, as diferenças em termos econômicos não assumiram um vínculo direto com as visões políticas, nem foram constantes no decorrer do período que vai de 1985 até 2007. Foram opiniões muitas vezes difusas e em movimento de acordo com a conjuntura.

Nos marcos governamentais, os principais atores formuladores e negociadores do processo de integração são a Chancelaria e o Ministério de Economia. Em termos gerais, a Chancelaria argentina é mais débil e mais permeável pela política que o caso brasileiro, em que o Itamaraty concentra fortemente o processo de formulação e implementação de política externa. Historicamente, a política externa argentina foi mais uma política de conjuntura que uma política de Esta-

do. A Chancelaria é muito exposta a pressões de outros setores da política.⁶ Existem mecanismos como promoções e alocação de funcionários que passam pelo crivo do Senado e os mais altos cargos são ocupados por políticos de outras áreas. 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, e também sobre o processo de integração regional.

Em relação especificamente ao Mercosul, se comparado ao caso brasileiro, houve maior rotatividade de instâncias negociadoras dentro da Chancelaria. Durante o período inicial de negociações chamado transitório, que vai do Tratado de Assunção ao Protocolo de Ouro Preto, a Argentina teve dois chanceleres, três secretários de Relações Econômicas Internacionais, quatro subsecretários de Integração Regional e quatro chefes da Direção do Mercosul (VAZ, 2002). O Ministério de Economia teve dois chefes durante o mesmo período.

Em relação à visão dos empresários, não houve também uma posição uniforme, variando de acordo com a conjuntura e o setor em questão. O setor industrial de pequena escala tendeu a ser mais favorável a medidas protecionistas. Todavia, em termos gerais, a estrutura industrial argentina e os interesses do setor são fragmentados. A União Industrial Argentina (UIA) não chegou a atuar como coordenação interempresarial nem funcionou como pólo aglutinador e agente de interlocução dos industriais com o Estado (VAZ, 2002).⁷

Em relação às visões prioritárias em cada gestão de governo, poderíamos identificar no período de Alfonsín a maior presença da visão heterodoxa pragmática. Durante o governo de Menem, o predomínio foi da corrente ortodoxa e politicamente pró-norte-americana, mas que coexistiu com a visão heterodoxa pragmática em diversos momentos e no interior do aparato governamental. No governo de De la Rúa, repetiu-se a coexistência do período anterior, mas com uma corrente pragmática mais fortalecida. Após a crise de 2001, a visão favo-

rável a relações especiais com os Estados Unidos foi silenciada pelos fatos, cedendo o lugar central para a visão heterodoxa pragmática. Neste momento, a corrente progressista começa a se fazer visível e a gestão Kirchner caracteriza-se pelo convívio entre as visões heterodoxas de viés pragmático e de viés progressista.

Os Primeiros Passos no Processo de Integração nos anos 1980: Expectativas de Aliança e Primazia dos Heterodoxos

Ao assumir o governo, Raúl Alfonsín – segundo Russell e Tokatlian (2003), em parte por convicção e em parte por necessidade – deu passos importantes para esvaziar o que restava de cultura de rivalidades nas relações com o Brasil. Apesar de o governo brasileiro ainda estar nas mãos de militares, o chanceler Dante Caputo deu início às conversações com vistas à construção de um projeto de integração com o Brasil, tornando a iniciativa um dos itens centrais da agenda de política externa argentina.⁸ Foi montado um grupo de trabalho na Chancelaria com este objetivo e, em 1994, em função da resposta positiva da Chancelaria brasileira, iniciaram-se as conversações com o Brasil sobre uma possível integração econômica.

A iniciativa argentina vinha sendo construída desde 1979 com a assinatura do acordo tripartite de Itaipu-Corpus, seguida do acordo de cooperação nuclear e outros acordos de cooperação no campo comercial; e com a formação de um grupo binacional composto por funcionários dos Ministérios de Relações Exteriores e Economia que interagiram entre 1981 e 1983. Tratou-se de uma iniciativa de caráter político, para dar conta de uma situação de isolamento internacional do país tanto no campo econômico quanto – e talvez principalmente – no campo político. Cisneros e Iñiguez (2000, p. 473) apresentam uma série de dados que apontam para uma “decadência” da econo-

mia argentina *vis-à-vis* a brasileira: o produto interno bruto (PIB) argentino havia crescido de 1960 até 1980 de US\$ 32,7 bilhões para US\$ 62,6 bilhões, enquanto o brasileiro, no mesmo período, havia passado de US\$ 55 bilhões para US\$ 229 bilhões de dólares. Em seguida, Cisneros e Iñíguez (2000, p. 478, tradução nossa) destacam um discurso de 1986 em que Caputo afirmava que “resulta indispensável construir no curto prazo e com escassos meios um espaço econômico regional que permita à Argentina competir com o resto do mundo e ter uma capacidade maior de negociação”.

O debate interno entre atores políticos e econômicos sobre a inserção do país na economia internacional e, conseqüentemente, sobre a aproximação com o Brasil vinculava-se a outro debate político sobre os perfis produtivo e econômico que deveriam ser seguidos internamente (VAZ, 2002).⁹ Nesses debates, ficavam claros os custos deixados pela liberalização indiscriminada seguida durante o governo militar, ao mesmo tempo em que o país buscava uma estratégia de desenvolvimento alternativa que viesse a ocupar o lugar do modelo mais antigo já superado baseado na substituição de importações. O país vinha de uma fase prolongada de estancamento econômico.

Com estas perspectivas, foi dado início e levado adiante um processo de aproximação com o Brasil a partir de idéias de caráter heterodoxo em termos econômicos vigentes no momento, com vistas a ter acesso ao mercado brasileiro, assim como a utilizar esta aliança como um elemento dinamizador da economia. Dentro desse leque, no interior do governo de Alfonsín, havia defensores de uma união aduaneira e defensores de um intercâmbio compensado por setores, que afinal prevaleceu nos Protocolos de 1986 (CISNEROS; IÑÍGUEZ, 2000). A possibilidade de a aproximação com o Brasil resultar em benefícios para a industrialização em termos de criação de empregos, externalidades e aquisição de conhecimentos foi vista com expectativa. A probabilidade de se atuar com uma economia de escala em um

mercado maior também concentrava as atenções (CHUDNOVSKY; LÓPEZ, 2000).

Em termos políticos, o governo de Alfonsín buscou recompor a imagem do país por meio de um novo modelo de política externa, recolocando o país no cenário internacional e utilizando a política externa também como instrumento de consolidação do processo interno de democratização (PARADISO, 2005). A convergência entre as políticas externas argentina e brasileira neste período atuou então como um cimento importante para o processo de integração.¹⁰ A Declaração de Iguazu expressou pontos importantes nesta área: democracia, estabilidade política regional, resgate da credibilidade externa e coordenação de posições em relação à dívida externa. Segundo Peña (1996), o Mercosul teria sido imaginado pelo governo argentino como uma resposta regional aos desafios que haviam se colocado para países que queriam manter identidade nacional e vigência de valores democráticos, e garantir, ao mesmo tempo, uma boa inserção no cenário internacional.

A Declaração de Iguazu foi seguida por intensas negociações no campo diplomático que culminaram com o lançamento do Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE). Com o início do PICE, as negociações entre representantes dos dois países orientaram-se para a assinatura de novos protocolos e de acordos no campo nuclear.

Neste momento, atores não governamentais mostraram pouco interesse pelo processo. Tanto a UIA quanto a Confederação Geral do Trabalho (CGT) temiam a reprodução de um modelo de relações Norte/Sul, e não participaram das negociações (CISNEROS; IÑÍGUEZ, 2000). A opinião pública em geral tampouco mostrou interesse, enquanto os analistas econômicos de caráter ortodoxo adotaram uma posição de indiferença – a abertura unilateral parecia-lhes

mais conveniente do que um processo de integração (CHUDNOVSKY; LÓPEZ, 2000).

O PICE respondia à visão heterodoxa da economia. Não fixou objetivos formais como a formação de uma área de livre-comércio; visava desenvolver uma estrutura econômica integrada com base na especialização intra-setorial e mercado intervencionismo estatal. Estabeleceu princípios que norteariam a integração: gradualidade, flexibilidade, simetria e equilíbrio (MAYORAL, 2000). Fazia referência à formação de um espaço econômico comum sem definições prévias, junto com o estabelecimento de princípios de execução e mecanismos para seu desenvolvimento. Alguns empresários vinculados aos setores citados nos Protocolos – como os de capitais intensivos – comprometeram-se a estimular projetos conjuntos. No entanto, apesar da construção da confiança mútua, as preocupações em equilibrar o poder econômico com o Brasil eram presentes.

Entre 1986 e 1990, na perspectiva dos economistas heterodoxos, as relações nos marcos do PICE mostraram resultados positivos. Houve um incremento do comércio global, diversificação das exportações argentinas, um superávit comercial conseguido pelo país e maior participação do comércio intra-industrial (CHUDNOVSKY; LÓPEZ, 2000). Todavia, um maior avanço estava condicionado a políticas internas que favorecessem a reconversão dos setores citados nos protocolos, e a uma coordenação de políticas industriais que não ocorreram.

Em 1988, na esteira dos resultados positivos (apesar das crises vividas pelos planos econômicos heterodoxos dos dois países), foi assinado o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento. O tratado adicionou aos objetivos anteriores a formação de uma área de livre-comércio por meio de um aumento progressivo de preferências mutuamente concedidas. Apresentou uma orientação mais estratégica de *building block* de caráter mais político que efetivo na constru-

ção econômica (PEÑA, 2006b). Agregou elementos positivos como o acesso garantido ao mercado brasileiro, discriminação de terceiros países com técnicas de união aduaneira, e disciplinas coletivas em determinadas políticas macroeconômicas, setoriais e comerciais (PEÑA, 1997).

Os Primeiros Anos do Governo Menem e os Debates que Antecederam a Assinatura do Tratado de Assunção

A crise de hiperinflação de 1989, o início prematuro do governo de Carlos Menem (1989-1999) e a ascensão do pensamento ortodoxo nas agências governamentais marcaram uma inflexão nos debates e nos rumos da integração regional.

No princípio do governo de Menem, a política exterior foi redesenhada de acordo com um novo modelo de desenvolvimento, adotando uma nova postura perante os temas da política internacional denominada por Russell e Tokatlian (2003) de paradigma de aquiescência pragmática. Nos marcos das reformulações, a política externa, sendo vista como em parte responsável pelos fracassos econômicos do passado, foi questionada dentro de um processo de revisionismo mais geral do modelo – confrontativo – de inserção externa adotado historicamente pelo país (SARAIVA; TEDESCO, 2003). Esta nova política externa assumiu uma estratégia de aproximação com os Estados Unidos com o objetivo de favorecer a reinserção da Argentina no Primeiro Mundo. A construção de relações especiais com os Estados Unidos com base em uma inserção liberal na ordem econômica internacional e na afirmação instrumental de temas como defesa da democracia e dos direitos humanos teve um papel importante nesse processo.¹¹ O governo implementou uma série de reformas no interior

do Estado, respondendo a uma redefinição de alianças políticas e econômicas tanto a nível doméstico quanto a nível internacional.

Em função da necessidade premente de se compor as condições para mudar a situação econômica e reerguer o aparato produtivo do país, o primeiro chanceler de Menem, Domingo Cavallo, abraçou o conceito de “Estado comercial” (*trading state*) de Rosecrance (1986) e assumiu a política exterior como um instrumento para obter recursos para redesenhar o Estado seguindo as novas tendências da ordem mundial (SARAIVA; TEDESCO, 2003). Dentro desse quadro, os debates no meio acadêmico e em agências governamentais sobre o processo de integração com o Brasil que antecederam a assinatura do Tratado de Assunção se concentraram tanto na análise dos custos e benefícios possíveis da integração quanto na forma ideal para se levar adiante o processo. A principal dicotomia do momento residia na importância do aprofundamento do processo de integração *versus* uma abertura mais indiscriminada da economia. Mas nenhuma das correntes se opunha ao processo.

Por um lado, os ortodoxos vinham mostrando preferência por uma abertura mais indiscriminada com uma inserção internacional a partir de setores em que o país tinha vantagens comparativas. Na visão desses pensadores, a integração não ofereceria benefícios que não pudessem ser atingidos com uma abertura unilateral; todavia, em um cenário de proliferação de acordos comerciais no contexto internacional, um acordo de regionalismo aberto poderia não ser o ideal, mas seria ao menos exequível (CHUDNOVSKY; LÓPEZ, 2000). Ademais, um Mercosul integrado abriria espaço para a Argentina colocar-se para terceiros países como porta de entrada do bloco, contribuiria para gerar confiança, atrair investimentos e criar melhores condições de inserção nos mercados internacionais (SACCONE, 1994). Na visão mais heterodoxa, por outro lado, o andamento do processo de integração era visto como espaço favorável para a adoção de temas vinculados a políticas industriais. Como o debate se orientava mais para a estabilização e abertura da economia, para o setor empresarial,

a integração não representou uma preocupação inicial. O processo de integração era visto também como cenário de treinamento para uma abertura mais forte posterior, que exigiria maiores graus de competitividade (MAYORAL, 2000). Alguns analistas políticos identificavam uma posição de fragilidade da economia argentina diante da pujança econômica do Brasil.¹²

Em relação ao Mercosul, o governo de Menem optou por levar adiante a iniciativa de Alfonsín de aprofundar a cooperação com o Brasil nos marcos de um processo de integração. Entretanto – atendendo em parte às correntes ortodoxas –, buscou dar mais centralidade aos interesses econômicos, muito fortes no momento, condicionando o processo de integração ao novo modelo econômico mais aberturista.

A eleição de Collor de Mello foi marcada pela opção também no Brasil por um processo de abertura da economia com vistas a um crescimento articulado com os insumos e mercados externos, o que favoreceu o início de uma nova etapa de aceleração do processo de integração. A prevalência do paradigma liberal nos dois países (embora com muito menos êxito no Brasil) produziu convergências e incentivou o governo menemista a aprofundar as negociações entre os dois governos orientadas para áreas em que houvesse convergência e que pudessem apresentar resultados em curto prazo (como a área comercial). Na prática, uma aproximação com o Brasil abriria para o país um mercado importante e aumentaria tanto as oportunidades econômicas quanto seu poder de barganha nas negociações internacionais. Seria importante, porém, garantir uma volatilidade política que permitisse à Argentina ganhar um espaço de barganha decorrente da manipulação de assimetrias entre suas relações com o Brasil e suas relações com os Estados Unidos (VAZ, 2002).¹³ Por outro lado, a aproximação com o Brasil permitia-lhe responder a interesses no plano político, fortalecendo o regime democrático e a estabilidade política na região.

Em julho de 1990, foi assinada a Ata de Buenos Aires, dando uma nova orientação para o processo de integração ao explicitar a disposi-

ção dos governos argentino e brasileiro de criar um bloco econômico que lhes desse força nas negociações econômicas internacionais. A ata definiu formalmente um mapa do caminho para a formação de um mercado comum por meio do fim de barreiras que eram obstáculos à livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos; do estabelecimento de uma tarifa externa comum; e da coordenação de algumas políticas macroeconômicas.¹⁴

Menos de um ano depois, foi assinado o Tratado de Assunção. Os objetivos nele assinalados são claros, mas não tinham condições reais para serem operacionalizados.¹⁵ Mantendo as diretrizes básicas da Ata de Buenos Aires, o tratado prevê o estabelecimento da livre circulação de bens, serviços e fatores de produção; a adoção de uma tarifa externa comum e de política comercial comum; a coordenação macroeconômica e de políticas setoriais; e a harmonização de legislações domésticas (MALAMUD, 2005). O tratado incorporou ao processo o Uruguai e o Paraguai. Todavia, para o governo argentino, era importante salvaguardar a dimensão bilateral das relações com o Brasil nos marcos do processo de integração, e seu caráter vinculante à integração econômica. A condição de principal parceiro brasileiro deu à diplomacia argentina uma posição de força e poder de barganha que poderia se materializar em capacidade de extrair maior benefício do processo por meio da adoção de um comportamento ambíguo, oscilando entre as assimetrias em relação ao Brasil e a condição de sócio maior em relação aos parceiros menores (VAZ, 2002).

Anos 1990: Área de Livre-comércio x União Aduaneira, Aliança com Brasil x Aliança com os Estados Unidos

Após a assinatura do tratado e apesar de suas definições, as divergências entre diplomatas e acadêmicos seguiram, e o debate sobre que

tipo de acordo seria mais conveniente passou a orientar-se a partir de dois eixos distintos: os benefícios da Tarifa Externa Comum (TEC) ou união aduaneira (principalmente até 1994) por um lado, e, por outro, a vinculação a ser estabelecida e mantida com os Estados Unidos.

No primeiro caso, os pensadores ortodoxos identificaram riscos na formação de uma união aduaneira contra a liberdade de se traçar a política comercial e em função da instabilidade da economia brasileira. A estrutura de proteção de uma TEC com o Brasil, com suas tarifas altas, dificultaria o processo de abertura indiscriminada da economia, assim como a entrada da Argentina no North American Free Trade Agreement (NAFTA; em português, Tratado de Livre Comércio da América do Norte). A posição básica desta corrente era dar apoio ao Mercosul desde que não prejudicasse a implementação do processo de liberalização da economia. Domingo Cavallo, já como ministro de Economia, mostrava apreensões e a preferência por uma TEC baixa e uniforme. Em 1993, a UIA mostrava suas preferências pelo adiamento da entrada em vigor da TEC (CHUDNOVSKY; LÓPEZ, 2000).¹⁶ A preferência nos dois casos era deixar espaços para mecanismos do comércio administrado capazes de atenuar os custos internos que viessem a ocorrer. Uma área de livre-comércio daria ao governo maior margem de manobra no manejo da política comercial e maior possibilidade de os empresários conseguirem proteção no processo de ajuste à concorrência externa do bloco (VAZ, 2002).

Os heterodoxos, por seu turno, defendiam a formação da união aduaneira, considerada por eles uma alternativa preferível à área de livre-comércio por garantir uma distribuição mais equitativa dos benefícios. Seguiam propondo basear o Mercosul em políticas ativas orientadas para o desenvolvimento e equilíbrio regional que pudessem render todas as potencialidades em termos de recursos, ganhos de produtividade e competitividade (LAVAGNA, 1997).

A estabilidade do Plano de Convertibilidade perante a instabilidade da economia brasileira neste período fortaleceu a capacidade negociadora da Argentina e serviu como instrumento para manter um equilíbrio comercial. Mas a deterioração mais geral da balança comercial, as restrições do regime de câmbio fixo, o déficit da balança de pagamentos e as pressões de setores produtivos prejudicados pela abertura unilateral e pela desgravação no interior do Mercosul levaram o governo a optar por uma política comercial mais heterodoxa. Assim, o governo adotou a proteção de setores do próprio mercado por meio de mecanismos com cláusulas de salvaguarda, medidas anti-*dumping* e fixação de cotas.

Muitos negociadores argentinos dos campos diplomático e econômico resistiram à passagem de uma área de livre-comércio para uma união aduaneira.¹⁷ Mas o governo assumiu neste processo um papel importante. A Presidência demonstrou uma vontade política de fazer avançar o processo, junto com outros funcionários graduados dos Ministérios de Economia e de Relações Exteriores que atuavam no Grupo Mercado Comum e nos subgrupos de trabalho técnico. Os embaixadores políticos contribuíram com um papel mais dinâmico. Novas instâncias de negociação – como a Direção de Mercosul, ligada à Subsecretaria de Integração Regional da Chancelaria – foram estruturadas a partir dos dois ministérios.

Com e apesar de estas divergências acerca de sua evolução, o Mercosul tornou-se um dos temas centrais da Chancelaria (CHUDNOVSKY; LÓPEZ, 2000). Trouxe consigo mudanças importantes em seu interior, incluindo mudanças de pessoal e abrindo espaços para novos funcionários com bom trato em questões básicas de caráter econômico da nova política externa. Prevaleceram as posições que conferiam ao bloco um sentido estratégico e pragmático e que viam a importância do acesso ao mercado brasileiro, assim como o valor instrumental do Mercosul para a inserção internacional do país (VAZ, 2002). O Mercosul passou então a ser apresentado como

uma “política de estado”, e consolidado como um projeto político partilhado por todos (FRAGA, 2000).

Em 1994, já eram visíveis os primeiros resultados do Mercosul. Nesse ano, o PIB argentino cresceu 8% contra o crescimento de 5,7% do PIB brasileiro. Entre 1991 e 1994, as vendas argentinas para o Mercosul cresceram 140% contra apenas 10% para o resto do mundo (CHUDNOVSKY; LÓPEZ, 2000, p. 321). Este quadro favorecia a implementação e a estabilidade do Plano de Convertibilidade, o que contribuiu para o arrefecimento das pressões mais ortodoxas. Diante de pressões da diplomacia brasileira interessada em vincular uma liberalização comercial interna ao bloco com a formação de uma união aduaneira, e preocupada com a instabilidade do comportamento do parceiro, no final do ano foi assinado o Protocolo de Ouro Preto (VAZ, 2002). Nele, aprova-se o Código Aduaneiro do Mercosul e a TEC. O protocolo foi considerado pragmático, pois, além de avançar no sentido da construção do mercado comum, adotou exceções que diluíram compromissos iniciais do livre-comércio. O protocolo foi pragmático também no que diz respeito à sua estrutura institucional. Consolidou o caráter intergovernamental das instituições do bloco já previsto no Tratado de Assunção, que, com o tempo, mostraria os limites de sua operacionalidade. Neste momento, as críticas à estrutura institucional limitaram-se a setores da academia de caráter progressista excluídos do processo de tomada de decisões.

O outro ponto que gerou muita controvérsia foi o peso a ser dado à aliança com os Estados Unidos, em detrimento de uma aliança política com o Brasil. Em termos gerais, o comportamento externo argentino é condicionado pela permanente indefinição do papel que os Estados Unidos e o Brasil têm na sua política externa.¹⁸ Nesse momento, a percepção que os decisores de política externa de corte liberal desenvolveram da ordem internacional e do lugar que o país deve ocupar no mundo teve um papel importante. O governo argentino abandonou a posição tradicional que reservava um lugar de privilé-

gio para a Argentina no mundo (seja como participante privilegiado ou como opositor relevante). Identificava o mundo sob a liderança dos Estados Unidos, que deveriam, neste caso, ser o aliado fundamental. Esta percepção trouxe uma modificação na política externa argentina pautada pela relação especial que o governo gostaria de estabelecer com os Estados Unidos.

Dentro desta perspectiva, para a nova administração, colocou-se como fundamental romper a tradição de desafio com os Estados Unidos e buscar uma aliança certa com o parceiro do norte em relação a temas gerais da política internacional como forma de garantir tanto recursos para o projeto econômico interno quanto uma inserção internacional mais ativa no diretório dos grandes. Em termos econômicos, esta aproximação poderia facilitar o acesso a insumos para o projeto de ajuste estrutural. Assim, a política externa do período caracterizou-se por um alinhamento incondicional aos norte-americanos nos temas de política e segurança internacionais,¹⁹ que teve como máxima a expressão “relaciones carnales”, atribuída ao chanceler Guido Di Tella.²⁰ Em termos específicos, apenas no campo econômico, a diplomacia argentina reservou-se o direito de divergir do parceiro.

Segundo Escudé e Fontana (1995, p. 30-31), embora este pensamento não fosse consensual no interior do governo e da burocracia argentinos, a idéia de o país estar subordinado estrategicamente aos Estados Unidos seria mais leve para os setores liberais do que a subordinação ao Brasil. Existiria uma tendência de diplomatas de rejeitarem uma pretensão brasileira de colocar a Argentina em sua órbita na política mundial. A integração econômica com o vizinho – preferencialmente nos marcos de um regionalismo aberto – não seria incompatível com outros vínculos políticos; segundo a percepção de setores da diplomacia, a aliança econômico-comercial não significaria automaticamente projeção política e estratégica (FRAGA, 2000). De acordo com Russell e Tokatlian (2003), o Brasil seria para estes setores economicamente necessário e politicamente inconveniente.

Os defensores da idéia de limitar o Mercosul a uma área de livre-comércio davam ênfase também à incorporação do país ao NAFTA ou, depois de 1994, ao apoio às negociações da ALCA. O Mercosul deveria, neste caso, servir como mecanismo para inserção mais favorável da Argentina a um bloco americano do norte e à economia internacional. Os heterodoxos, ao contrário, viam custos adicionais em uma entrada para o NAFTA/ALCA em função da diferença dos níveis de produtividade; do impacto que causaria na indústria local; da perda de arrecadação do setor público pela redução de tarifas; e de não favorecer políticas industriais (CHUDNOVSKY; LÓPEZ, 2000).²¹

No setor empresarial, uma integração ao NAFTA era vista como cenário de mais longo prazo, mas que, para um engajamento, seria necessário uma reconversão anterior das indústrias para enfrentarem a concorrência.

Com esta perspectiva, até 1997, também no campo econômico, o governo argentino seguiu uma política de *double standing* entre as alternativas de adesão ao NAFTA/ALCA e o aprofundamento do Mercosul. Apesar de as posições do chanceler Di Tella e do ministro Cavallo serem favoráveis a uma aproximação maior com os Estados Unidos em detrimento do Brasil, havia aqueles que davam preferência a manter a prioridade no eixo latino-americano (BERNAL-MEZA, 2002). Segundo Saccone (1994), o governo de Menem alternou a exposição de três posições: favorável ao Mercosul, favorável ao NAFTA/ALCA e, sobretudo, favorável ao ingresso no NAFTA/ALCA a partir de uma confirmação e fortalecimento do Mercosul. Se este *double standing* reforçou em algumas questões a margem de manobra do governo argentino em negociações com o Brasil, bloqueou o avanço da interdependência nos marcos do Mercosul, limitando-a à esfera comercial.

Apesar dessas divergências, no campo político houve avanços no interior do Mercosul não previstos no Tratado de Assunção, mas que

atenderam a expectativas que se apresentaram desde o princípio do processo de integração regional. Em 1996, diante da tentativa de golpe de Estado no Paraguai, foi assinada a Cláusula Democrática e, em 1997, Argentina e Brasil declararam-se “aliados estratégicos”. O Protocolo de Ushuaia, assinado em 1998, incorporou a cláusula ao acervo jurídico do bloco e deu início ao chamado “Mercosul político”, com a incorporação também do Foro de Consulta e Concertação Política (FCCP), que tinha como objetivo, entre outros, buscar posições internacionais comuns entre os países-membros.²²

As relações bilaterais entre Argentina e Brasil, por sua vez, evoluíram no sentido de novas áreas não assinaladas inicialmente no tratado. Na área de segurança e defesa, houve uma aproximação real no campo nuclear, de armamentos e no trabalho conjunto de militares. Apesar de não ter havido concordância entre ambos no que se refere à proposta de segurança coletiva para a América do Sul, aprovou-se a diretriz para a realização de planejamento, exercícios militares conjuntos, e foi criado o Comitê Permanente de Cooperação em matéria de defesa com vistas a institucionalizar a cooperação militar bilateral.

Em 1998, ficavam mais claros os resultados do Mercosul. Além destes avanços nos campos político e de segurança, para uma economia estancada, o Mercosul significou na prática uma boa oportunidade de recuperação econômica. As exportações argentinas em geral cresceram 83% entre 1991 e 1997 e, neste mesmo período, o PIB cresceu em torno de 43,7% (apesar das críticas feitas por setores mais ortodoxos que identificavam “desvios de comércio”). Os investimentos externos feitos na Argentina entre 1991 e 1993 foram de US\$ 7,7 bilhões (CISNEROS; IÑÍGUEZ, 2000, p. 492-496). No campo industrial, o governo argentino não adotou políticas de incentivo à industrialização na mesma medida que o governo brasileiro, e a produção industrial argentina não experimentou mudanças favoráveis, o que foi objeto de crítica dos heterodoxos. Ao contrário, o governo argen-

tino demonstrou menor disposição em sustentar o crescimento de suas empresas. A crise dos subsídios iniciada em meados da década com incentivos fiscais oferecidos por estados brasileiros à indústria automobilística gerou sérios problemas entre os dois governos.

Em 1993, Félix Peña respondeu às críticas à política brasileira de expansão das exportações afirmando que as empresas argentinas é que deveriam efetuar investimentos para ampliar a produção.²³ Mais para o final da década, outros heterodoxos chamavam a atenção para a incapacidade do Mercosul de incentivar uma injeção de industrialismo e uma elevação do padrão de especialização das indústrias argentinas. Por seu turno, os empresários chegavam a este momento considerando em sua maioria o Mercosul um fato positivo do ponto de vista econômico e político, embora o grau de aceitação dependesse um pouco das circunstâncias e do setor.²⁴

Pesquisa implementada pelo Conselho Argentino de Relações Internacionais em 1998 mostra que 98% das lideranças políticas e 76% da população em geral consideram o Mercosul positivo, enquanto 51% das lideranças e 19% da população consideram o Mercosul o parceiro preferencial da Argentina (CARI, 1998).²⁵

Da Desvalorização do Real à Crise Argentina

A partir de 1997, a economia brasileira começou a ser acossada por ataques especulativos. O governo reagiu com a alta de juros, mas não conseguiu evitar o início de uma fuga de capitais. Em janeiro de 1999, sem consultar ou avisar previamente o governo argentino, o governo brasileiro liberalizou o mercado cambial. O real sofreu uma desvalorização perto de 100%, que teve efeitos negativos sobre a economia argentina e o Plano de Convertibilidade. A desvalorização gerou preocupações em setores produtivos argentinos expostos à concorrência de produtos brasileiros.²⁶ O comércio intrabloco experi-

mentou uma redução em torno de 21% no ano (BALZE, 1999). Os meios de comunicação popularizaram a expressão “Brasil-dependência” e especularam sobre o fim do Mercosul. Pesquisa de opinião do Latinobarômetro apontava que, se em 1999 67% dos argentinos identificavam benefícios reais provenientes do Mercosul, em 2000 apenas 19% identificavam algum benefício (CARI, 2002, p. 21).

A fragilidade ou a falta de mecanismos institucionais capazes de solucionar os problemas intrabloco ficou evidente e abriu espaço para que problemas nacionais criassem obstáculos para a evolução do Mercosul, tornando claros os conflitos em seu interior (ONUKI, 2001). O desenvolvimento do processo de integração, assim como a solução das divergências entre seus Estados-membros, ficou nas mãos das lideranças nacionais. O governo argentino, diante da desvalorização do real, impôs barreiras alfandegárias para produtos brasileiros e tomou uma série de medidas buscando estreitar as relações com os Estados Unidos (como o oferecimento de territórios de fronteira para que comandos norte-americanos realizassem treinamentos militares; e a reabertura da disputa pelo assento permanente no Conselho de Segurança). O governo brasileiro, por seu turno, afastou-se do processo de integração, chegando a interromper sua participação nas instituições do Mercosul até o início da administração de Fernando De la Rúa. Dentro da Argentina, alguns analistas econômicos começaram a questionar a identificação do Mercosul como uma “política de estado” (CHUDNOVSKY; LÓPEZ, 2000).

A desvalorização cambial provocou reações negativas na Argentina. Dentro da esfera dos ortodoxos, Balze (1999) chama a atenção para os impactos da desvalorização do real no processo de integração. Destaca a crise de confiança resultante dos esforços brasileiros de solucionar seus problemas internos “às custas do país vizinho” (BALZE, 1999, p. 4). No bojo das críticas, ele ressalta as debilidades do processo materializadas na incapacidade de se compor uma união aduaneira real; nas políticas de subsídios que distorcem a concorrên-

cia e incentivam o chamado “desvio de investimento”; e na distribuição desigual de custos e benefícios do processo. Recupera a questão de acesso à ALCA, mostrando como prevalecem as posições brasileiras de adiar ao máximo o processo. Comenta também o perfil defensivo da política externa brasileira, que resiste a delegar soberania a instâncias regionais, assim como de suas políticas macroeconômicas. Assinala a importância de o país maior usar recursos e vontade política para exercer uma liderança construtiva, mesmo que tenha que eventualmente sacrificar interesses imediatos. Como já é recorrente, as ações autônomas brasileiras, sem tomar em conta seus vizinhos, trazem problemas a nível regional.

Os heterodoxos, por seu turno, mostraram também críticas e reforçaram os argumentos em favor da coordenação de políticas macroeconômicas e cambiais. Em sua perspectiva, o Mercosul não teria aberto espaços para a implementação de política ativas com vistas a desenvolver o parque industrial argentino. Bouzas (2003) fala da necessidade de se criar instrumentos que ajudem a controlar os desequilíbrios macroeconômicos; de se remover as restrições não tarifárias; de se coordenar as políticas no âmbito das negociações de formação da ALCA, com a União Européia, e nos marcos da OMC; de se realizar inovações institucionais que melhorem a efetividade do processo de criação e implementação de regras.

O governo De la Rúa, ao assumir, apesar de mostrar-se disposto a recuperar o lugar da Argentina no mundo ou a política externa do país, não modificou de fato o comportamento da aquiescência pragmática em relação aos Estados Unidos (RUSSELL; TOKATLIAN, 2003). A difícil situação econômica do país e sua não-afirmação como liderança política contribuíram neste sentido. Em relação mais especificamente ao cenário sul-americano, o governo de De la Rúa deu passos no sentido de reforçar os vínculos políticos com Brasil. O retorno, por um lado, do ortodoxo Domingo Cavallo ao Ministério de Economia no decorrer do mandato, junto com a escolha, por outro

lado, de Adalberto Giavarini, que sustentava posições mais favoráveis ao Mercosul para a Chancelaria, deixavam visíveis as contradições internas ao governo. As contradições entre ambos se exacerbaram e as discrepâncias internas ao governo conduziram a uma tensão diplomática entre os dois países.²⁷ Sem colocar em xeque o paradigma de aquiescência pragmática, o governo argentino passou a oscilar entre buscar posições próximas ao Brasil e não ir contra as posições norte-americanas.

Em termos práticos, a aproximação da diplomacia argentina às posições brasileiras no campo de política latino-americana conviveu com medidas de comércio administrado que causavam perfurações na TEC. Estas perfurações geraram dúvidas sobre o sentido do próprio Mercosul e reacenderam os debates sobre a volta ao estágio de uma área de livre-comércio. A possibilidade de a Chancelaria argentina buscar outros parceiros para não ser refém das instabilidades econômicas e cambiais do Brasil voltou à agenda de discussão. Como contraponto, Chacho Álvarez e Raúl Alfonsín (políticos importantes da coalizão de governo) assumiram uma posição favorável ao Brasil e ao Mercosul (BERNAL-MEZA, 2002). No final de 2001, a crise que assolou a economia argentina trouxe um novo cenário e marcou um passo importante nas percepções do bloco.

Novos Rumos das Percepções sobre o Mercosul

Se o governo de De la Rúa não trouxe modificações no que diz respeito às relações com os Estados Unidos, durante o governo Duhalde a política externa argentina teve seu paradigma de aquiescência pragmática questionado. Em função das reações dos Estados Unidos e do Brasil perante a crise, a percepção do governo argentino dos Estados Unidos como aliado tradicional foi cedendo espaço para uma perspectiva de maior aproximação com o Brasil (RUSSELL;

TOKATLIAN, 2003). A gestão de Duhalde foi, porém, um governo de crise, que manteve um perfil baixo em termos de política exterior.

Segundo Russell e Tokatlian (2003), a primeira reação do governo diante da crise foi buscar na estratégia de aproximação com os Estados Unidos uma alternativa para tirar o país da difícil situação, mantendo o Brasil no papel já consolidado de parceiro econômico. Outros setores no interior do governo, porém, defendiam fazer do Brasil o principal eixo ordenador da política externa argentina. Mas a dura e inesperada resposta do governo Bush à crise jogou por terra a crença em relações diferenciadas ou no papel relevante que os Estados Unidos poderiam jogar como garantia de recursos para o projeto econômico interno e como referência para a Argentina sair da crise. Neste cenário, o governo foi consolidando progressivamente uma aliança de caráter também político com o Brasil, que, nos piores momentos, foi visto como “companheiro fiel”. O governo brasileiro sustentou a posição de que a Argentina seguia sendo um parceiro dentro dos marcos do Mercosul, de forma que os anseios do governo brasileiro de fortalecer o bloco – assim como as relações bilaterais com a Argentina – ofereceram ao governo argentino um importante espaço de ação externa.

Esta aproximação com o Brasil significou novas reflexões sobre o Mercosul, assim como um fortalecimento progressivo, no interior do governo, de setores heterodoxos e pragmáticos mais favoráveis ao bloco. Em 2003, foi dado um passo importante com a assinatura do Protocolo de Olivos, que criou o Tribunal Permanente de Revisão.

Nesse mesmo ano, a ascensão Néstor Kirchner abriu espaços para a recomposição e fortalecimento dos pensamentos heterodoxos tanto pragmáticos quanto progressistas, deixando no ostracismo a corrente ortodoxa.²⁸ Além disso, a coincidência com a ascensão de Lula da Silva trouxe à baila a possibilidade da construção de uma parceria mais sólida no campo político entre os dois países. Foi levantada, por políticos e acadêmicos progressistas, a idéia de que a coexistência de

governos de esquerda facilitaria esta aproximação, e não faltaram declarações dos dois lados veiculadas na imprensa que apontavam neste sentido. Houve referências favoráveis a uma aliança estratégica entre os dois países capaz de dar respostas conjuntas a temas sociais, regionais e internacionais.

Em relação à economia interna, Kirchner adotou uma estratégia neodesenvolvimentista de caráter heterodoxo, buscando estabelecer uma política industrial mais ativa orientada para a recomposição do parque industrial nacional que se refletiu nas percepções do Mercosul. O cenário de um processo de integração visto como mecanismo de se fazer uma política industrial mais eficiente, aproveitando-se de um mercado mais ampliado, da tradição brasileira no campo da concorrência, foi identificado como possível. Mas, na prática, o governo seguiu dependendo dos rendimentos do setor agrícola.

A aplicação de fato de um modelo de integração deste tipo navegou entre dois possíveis caminhos. Por um lado, a expectativa de estabelecimento e consolidação de uma coordenação de políticas macroeconômicas e cambiais, proposta por muitos políticos e acadêmicos. Esta coordenação viria acompanhada de um aumento de eficiência tanto no processo de integração de infra-estrutura (com destaque para a questão energética), quanto na sua dimensão institucional.²⁹ Neste caso, é identificado um déficit institucional que seria obstáculo a uma maior eficiência do bloco. Para superar este déficit, foram apontadas possibilidades, como a entrada em vigor do Tribunal Permanente, o desenvolvimento da secretaria com um viés mais técnico e a estruturação de uma Comissão de Representantes do bloco.

No entanto, por outro lado, a adoção de características de um modelo econômico nacionalista e de caráter neodesenvolvimentista, junto com o pouco avanço no sentido de organizar políticas para lidar com as assimetrias, deu argumentos a outro grupo menos favorável à aproximação com o Brasil no interior da corrente de pensamento he-

terodoxa e que se preocupa com a dimensão da economia brasileira para defender o estabelecimento de mecanismos defensivos e de comércio administrado. Esta corrente priorizaria um modelo mais cooperativo do que integracionista.³⁰ Neste caso, o temor de perder terreno em relação ao Brasil em termos regionais aparece claramente.

A corrente mais progressista de pensamento, que defende o reforço de um Mercosul social e político, também ganhou espaços no interior da Chancelaria. Este pensamento se desdobrou entre a proposta de reforma institucional do Mercosul, com a criação de instâncias de caráter supranacional junto com o reforço dos mecanismos de participação da sociedade civil, e a idéia de se construir uma aliança mais permanente com o Brasil nos marcos da política regional e internacional.

Em relação à criação de novas instituições, e atendendo tanto a pragmáticos quanto a progressistas, foi estabelecida em Montevideu a Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul, que atua junto à Associação Latino-americana de Integração (Aladi). O Protocolo de Olivos entrou em vigor e iniciou-se um processo de transformação da Comissão Parlamentar Permanente do bloco em um parlamento.

Em termos de uma aliança mais permanente com o Brasil, esta seria um elemento em processo de construção e permeado por dificuldades decorrentes das assimetrias existentes entre os dois países e da falta de um consenso no interior da Argentina acerca do peso que as partes devem ocupar. A autonomia e a tradição da política externa brasileira também atuam como elemento complicador. O governo de Lula adotou comportamento proativo de construção de uma liderança brasileira na América do Sul, assim como um comportamento de maior projeção internacional articulado com outros parceiros considerados potências emergentes. A segurança na América do Sul vem

sendo articulada com a intenção de construir um papel mais protagonista por parte do Brasil na região e identificada com a estabilidade democrática. Em pouco tempo, esta política proativa brasileira entrou em choque com percepções no interior da Argentina que a identificaram como imposição de uma liderança individual do Brasil, e inaugurou-se um período complicado nas relações de ambos que ainda não foi superado. Mais uma vez, a percepção do papel da liderança brasileira não está clara.

A (quase certa) entrada da Venezuela no Mercosul traz um novo cenário de equilíbrio interno ao bloco, assim como novas opções de reflexão dentro da heterodoxia para os decisores e estudiosos da política externa argentina. Os esforços do presidente Hugo Chávez de construir uma aliança regional de estilo diferente colocaram-se, para importantes setores da diplomacia argentina que temem a ascensão brasileira, como uma oportunidade especial de reformular o equilíbrio no interior da América do Sul em geral. O governo de Chávez mostrou disposição de assumir um papel de *paymaster* que a diplomacia brasileira vinha regateando. Em meados de 2005, começou a compra de títulos da dívida externa argentina. Como elemento a se agregar, uma visão consolidada de política externa de sua gestão não é perceptível e sua preocupação principal é conseguir insumos para o desenvolvimento do país, sem cálculos de mais longo prazo.

Por outro lado, a corrente mais progressista dentro do governo, que defende o reforço de um Mercosul social e político, identifica a “verborragia” de Chávez, seu antiimperialismo e seus enfrentamentos com o Brasil como uma dimensão equivocada do projeto de integração latino-americana (MOCCA, 2007).

Todavia, nos círculos mais próximos à figura do presidente Kirchner, uma aliança estratégica com a Venezuela começou a ser vista como um instrumento que aumentaria o poder de barganha do país. Neste marco, existe outra visão pessimista de que o Mercosul fracassou

como projeto comum. Ao mesmo tempo, as perspectivas de união aduaneira ou de uma integração produtiva continuam, pelo menos na agenda de debates nos quadros do governo. Em 2006, foi assinado, nos marcos das relações bilaterais com o Brasil, o Mecanismo de Adaptação Competitiva, que atua como instrumento defensivo de proteção da indústria argentina em caso de ameaça de grandes perdas decorrentes do processo de integração e, neste mesmo ano, uma pesquisa de opinião levada adiante pelo Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI, 2006) registrou um grande número de pessoas identificadas como “formadores de opinião” (91%) e da população em geral (86%) que se declarou favorável aos marcos do Mercosul.

No início de seu governo, Cristina Kirchner já demonstrou que seguirá a mesma linha que o ex-presidente Kirchner para o Mercosul. Ou seja, permanecem as diferentes visões sobre o Mercosul, e o papel que o bloco terá na agenda do governo argentino segue na pauta de debates do momento.

Considerações Finais

Desde o início da aproximação da Argentina com o Brasil, reforçada com a assinatura do Tratado de Assunção, pode-se identificar alguns elementos recorrentes. A constância de diferentes visões sobre o processo de integração regional no interior do aparato governamental e no meio acadêmico, a ausência de uma visão consensual de mais longo prazo e a falta de vínculo destas visões com partidos políticos ou agências governamentais específicas são elementos que marcam até hoje a evolução do processo de tomada de decisões sobre o comportamento argentino em relação ao bloco.

Cabe ressaltar, também, a importância do impacto das idéias na formulação do comportamento argentino perante o processo de integração regional. Caso sejam tomadas em conta as divisões de percep-

ções internas existentes no país que incidiram sobre a evolução do Mercosul, é possível encontrar-se uma explicação para a distância entre discurso e ação, para a paralisia do bloco em alguns períodos de sua história e para a alternância entre períodos de avanços e períodos de estabilização que caracteriza a história do Mercosul. As diferentes percepções de agentes políticos e privados em relação à importância do bloco regional ou as percepções da forma como o Mercosul pode ser útil na reconfiguração das relações com as potências foram variáveis que, sem dúvida, tiveram um impacto na sua evolução.

Neste caso, em alguns momentos, houve políticas quase contraditórias, como a formulação da TEC simultaneamente à busca de uma aliança mais profunda com os Estados Unidos, que ocorreu no período de Menem; ou a coexistência de discursos favoráveis a maior institucionalização do bloco junto com instrumentos de defesa da indústria argentina em oposição aos princípios do bloco, que ocorreu durante o governo de Kirchner. Estas ações podem ser explicadas pelas divergências que coexistem no interior do aparato governamental com diferentes formatos desde o governo de Alfonsín até a administração de Cristina Kirchner. A evolução incerta do bloco e a existência de diferentes expectativas e interpretações acerca de sua evolução foram marcadas pelo impacto das diferentes visões no processo de formulação do comportamento argentino sobre o tema.

Estas reflexões trazem elementos relevantes para o estudo tanto de políticas externas em termos gerais quanto do Mercosul em particular. Por um lado, o impacto das idéias em sua formulação e implementação que ocorre no caso estudado chama a atenção para a importância desta dimensão no estudo de políticas exteriores. Os Estados não são monolíticos e o elemento cognitivo que pertence ao universo interno deles tem impactos importantes sobre seu comportamento externo. Por outro lado, no que diz respeito ao Mercosul, a coexistência de diferentes visões traz elementos para que se entenda melhor suas dissonâncias, expectativas diferenciadas e ausência de um mo-

delo específico que serve como elemento norteador do comportamento argentino em seu processo de construção.

Notas

- 1.** A pesquisa que deu elementos para a confecção deste artigo foi feita, por um lado, a partir de fontes primárias: entrevista disponível em arquivo do Instituto Gino Germani e diversas entrevistas privadas feitas com diplomatas e assessores durante os três meses que a autora trabalhou nos marcos da Chancelaria argentina prestando serviço à Subsecretaria de Integração Regional. Por outro lado, baseou-se também em uma bibliografia secundária sobre o tema relativamente limitada; em análises publicadas por acadêmicos que, em diferentes momentos, participaram do processo de formulação da política externa argentina; e em debates levados adiante em foros acadêmicos. As categorias adotadas foram inspiradas nos trabalhos de Chudnovsky e López (2000) e Malamud e Castro (2007), embora com nuances detectadas pela autora no decorrer da pesquisa.
- 2.** Que a mídia argentina chamou de “Brasil-dependência”.
- 3.** Chudnovsky e López (2000) têm um trabalho interessante sobre as visões de ortodoxos e heterodoxos que me forneceu elementos para entender essas diferenças.
- 4.** Em seu artigo, Malamud e Castro (2007) utilizam os termos “realistas” e “progressistas”.
- 5.** Cabe assinalar que a heterodoxia foi mais forte nos governos de Alfonsín (União Cívica Radical) e Duhalde e Kirchner (Partido Justicialista), enquanto a ortodoxia teve força no período de Menem (Justicialista) e um pouco em De la Rúa (União Cívica Radical (UCR)).
- 6.** Sobre a Chancelaria argentina, muitas informações úteis podem ser encontradas na entrevista de Andrés Cisneros (vice-chanceler do governo Menem). Ver Cisneros (2005).
- 7.** Os comentários de Federiko Merke ajudaram a pensar sobre esta questão e o caso argentino em geral.
- 8.** Embora na contramão da opinião de outros autores que defendem que a aproximação foi iniciada apenas no governo de Sarney, Gardini (2005) fornece

elementos muito importantes para se entender o comportamento argentino já em 1983.

9. Cabe lembrar que uma das características do processo decisório dos governos argentinos que sucederam a ditadura militar foi o forte vínculo entre alto e baixo escalões dos Ministérios, grupos empresariais e acadêmicos. A rotatividade de acadêmicos de origem nos quadros burocráticos é alta. Mercedes Botto e Valeria Iglesias (2004) chamam a atenção para esta rotatividade no campo da política comercial.

10. Durante o período, os dois países mantiveram perfis próximos em torno de um padrão de política externa mais autônoma. Enfrentaram temas comuns, como a participação conjunta em foros latino-americanos e a criação da Zona de Paz no Atlântico Sul, junto com um projeto nuclear de corte mais autônomo e a vontade política de enfatizar a prática da integração na região.

11. O termo utilizado por muitos autores é de “plegamiento” (colagem) com os Estados Unidos.

12. Tedesco (1996, p. 105-120) faz um levantamento dos comentários sobre o Mercosul na imprensa de 1989 a 1995 e mostra preocupações de articulistas com um expansionismo da indústria brasileira.

13. Nessa questão, a interação entre as duas correntes que tiveram espaços no governo de Menem favoreceu uma solução de aproximação e a perspectiva de um mercado comum que mais tarde não foi implementado.

14. Segundo Peña (2006b), o ACE 14 – complementar à Ata de Buenos Aires – tinha como objetivos facilitar as condições de um mercado comum, promover a complementação econômica com vistas a otimizar a utilização dos fatores produtivos e estimular investimentos. Trata-se de objetivos de longo prazo de caráter econômico, mas também político, em que as referências à área de livre-comércio e à união aduaneira têm um caráter mais instrumental. Respondia assim a uma perspectiva heterodoxa.

15. Peña (2006b) levanta a possibilidade de que o próprio tratado não sugira uma conclusão real dos objetivos até o final de 1994. Destaca que, na versão em espanhol de seu texto, está escrito “deverá estar conformado”, o que significaria que o processo de implantação do mercado deveria estar já em curso nesta data, mas não necessariamente completo.

16. Embora alguns setores empresariais, como os de bens de capital, indústria automobilística e siderurgia, vissem com certo temor a abertura indiscriminada da economia e identificassem o Mercosul mais favoravelmente (VAZ, 2002).

As Diferentes Percepções na Argentina sobre o Mercosul

- 17.** Documento interno da Chancelaria, de 1994, assinalava contradições entre uma união aduaneira nos marcos do Mercosul e interesses da Argentina (BERNAL-MEZA, 2002).
- 18.** Russell (2004) chama muito a atenção para esta indefinição.
- 19.** O pensamento de intelectuais como Carlos Escudé (ESCUDE; FONTANA, 1995) e Felipe de la Balze (1999) forneceu elementos para estruturar esta percepção.
- 20.** Consta que a expressão usada pelo chanceler foi “relaciones con carnalidad”, mas que a imprensa publicou e consolidou a outra forma (CISNEROS, 2005).
- 21.** Segundo Chudnovsky e López (2000), como pano de fundo estava a discussão sobre o padrão de especialização desejado para a economia argentina. A ortodoxia, por defender vantagens comparativas estáticas, não via problemas na entrada para o NAFTA/ALCA, enquanto os heterodoxos pensavam em implementar o processo de industrialização e viam a entrada dos produtos do NAFTA/ALCA como ameaçadora para a indústria local.
- 22.** Como já foi mencionado anteriormente, o Mercosul era visto por diferentes correntes como um esteio importante para a democracia tanto na Argentina quanto nos países vizinhos.
- 23.** Tedesco (1996) cita entrevista de Peña de 2 de janeiro de 1993 publicada pelo *Clarín*.
- 24.** Segundo Mayoral (2000), suas principais preocupações eram: a dificuldade de se coordenar políticas macroeconômicas; a existência de quadros jurídicos distintos nos países-membros; e a falta de definições de longo prazo.
- 25.** Contra 34% das lideranças e 15% da população que consideram parceiro ideal os Estados Unidos (CARI, 1998).
- 26.** Economistas heterodoxos chamaram a atenção para o impacto negativo da desvalorização cambial nos preços e no interesse por investimentos na produção regional (LAVAGNA, 1997).
- 27.** Bernal-Meza (2002, p. 83) cita declaração de diplomata brasileiro sobre a impossibilidade de se esperar inovações no bloco em função das divisões internas que existiriam no governo argentino sobre o tema.
- 28.** O fim das negociações de formação da ALCA deixou-a com poucos argumentos.

29. Estudo interessante de Bouzas, Veiga e Torrent (2002) é muito completo em sua análise do Mercosul e fornece elementos para se pensar sua dimensão econômica desde uma perspectiva heterodoxa.

30. Mónica Hirst, em mesa-redonda intitulada “Mercosul: situação e perspectivas”, no Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, em 12 de junho de 2007.

Referências Bibliográficas

BALZE, Felipe de la. El Mercosur en la encrucijada: el agenda del año 2000. **Perspectivas Americanas**, p. 1-10, dic. 1999.

BERNAL-MEZA, Raúl. Política exterior argentina: de Menem a De la Rúa. ¿Hay una nueva política? **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 1, p. 74-93, jan./mar. 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392002000100009&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 3 dez. 2008.

BOTTO, Mercedes; IGLESIAS, Valeria. **La influencia de la investigación en la formulación de políticas comerciales**. Los casos de Argentina, Brasil y Chile. 2004. Trabalho apresentado na Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (Flacso), Buenos Aires, 18 nov. 2004.

BOUZAS, Roberto. Quatro falácias sobre o Mercosul. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, n. 77, p. 48-52, out./dez. 2003.

—; VEIGA, Pedro da M.; TORRENT, Ramon. **In-depht analysis of Mercosur integration, its prospectives and the effects thereof on the market access of EU goods, services and investments**. Barcelona: Observatory of Globalization, 2002. Disponível em: <http://madb.europa.eu/madb_barriers/studiesList.htm>. Acesso em: 3 dez. 2008.

CARI – Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales. **La opinión pública argentina sobre política exterior y defensa**. Buenos Aires: Borrador, 1998.

———. **La opinión pública argentina sobre política exterior y defensa.** Buenos Aires: Borrador, 2002.

———. **La opinión pública argentina sobre política exterior y defensa.** Buenos Aires: Borrador, 2006.

CHUDNOVSKY, Daniel; LÓPEZ, Andrés. A evolução do debate sobre o papel do Mercosul na estratégia de desenvolvimento econômico da Argentina. In: CAMPBELL, J. (Org.). **Mercosul: entre a realidade e a utopia.** Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2000. p. 295-352.

CISNEROS, Andrés. Entrevista. In: **Red de Archivos Orales de la Argentina Contemporánea.** Buenos Aires: Centro de Investigaciones Políticas, 2005. Disponível em: <http://www.archivooral.org/busqueda_coleccion.php>. Acesso em: 3 dez. 2008.

———; IÑÍGUEZ, Carlos P. **Del ABC al Mercosur.** La integración latinoamericana en la doctrina y praxis del peronismo. Buenos Aires: ISEN/Gel Nuevohacer, 2000.

DEUTSCH, Karl. **Análise das Relações Internacionais.** Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982.

ESCODÉ, Carlos; FONTANA, Andrés. **Divergencias estratégicas en el Cono Sur:** las políticas de seguridad de la Argentina frente a las del Brasil y Chile. Trabalho apresentado na Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires, jul. 1995.

FRAGA, Rozendo. Uma visão política do Mercosul. In: CAMPBELL, J. (Org.). **Mercosul: entre a realidade e a utopia.** Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2000. p. 217-236.

GARDINI, Gian Luca. Two critical on the road to Mercosur. **Cambridge Review of International Affairs**, v. 18, n. 3, p. 405-420, out. 2005.

GONÇALVES, José B.; LYRIO, Maurício C. Aliança estratégia entre Brasil e Argentina: antecedentes, estado atual e perspectivas. **Dossiê Cebri**, ano 2, v. 2, 2003. Disponível em: <http://www.cebri.org.br/pdf/176_PDF.pdf>. Acesso em: 18 nov. 2007.

LAVAGNA, Roberto. Mercosur. Consistencia densa o leve? In: FUNAG (Org.). **O Mercosul e a integração sul-americana:** mais do que a economia. Encontro de culturas. Brasília: Funag, 1997. p. 61-82.

MALAMUD, Andrés. Mercosur turns 15: between rising rhetoric and declining achievement. **Cambridge Review of International Affairs**, v. 18, n. 3, p. 421-436, out. 2005.

____; CASTRO, Pablo. Are regional blocs leading from Nation States to global governance? A skeptical vision from Latin America. **Iberoamericana, Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies**, v. 37, n. 1, 2007.

MAYORAL, Alejandro. Expectativas empresariais ante o processo de integração. In: CAMPBELL, J. (Org.). **Mercosul: entre a realidade e a utopia**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2000. p. 353-386.

MOCCA, Edgardo. ¿Despolitizar el Mercosur o hacer buena política? **Debates**, Buenos Aires, n. 226, 12 jul. 2007.

MYERS, D. Threat perception and strategic responses of regional hegemony: a conceptual overview. In: MYERS, D. (Ed.). **Regional hegemony: threat perceptions and strategic responses**. Boulder: Westview Press, 1991.

ONUJI, Janina. A fragilidade institucional do Mercosul. **Carta Internacional**, São Paulo, ano IX, n. 98, p. 13, abr. 2001.

PALERMO, Vicente; SARAIVA, Miriam G. Alianza estratégica Brasil-Argentina. Utopía o desafío político? **Debate**, Buenos Aires, año 2, n. 76, p. 22-25, 27 ago. 2004.

PARADISO, José. Um lugar no mundo. In: _____. **A Argentina e a busca de identidade internacional**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

PEÑA, Félix. La construcción del Mercosur. Lecciones de una experiencia. **Archivos del Presente**, año 2, n. 4, p. 113-133, 1996.

____. Aportes para un debate sobre raíces y sentido del Mercosur. In: FUNAG (Org.). **O Mercosul e a integração sul-americana: mais do que a economia**. Encontro de culturas. Brasília: Funag, 1997. p. 35-44.

____. Interrogantes sobre el futuro: las negociaciones comerciales en Brasil y en los EEUU. **Newsletter**, nov. 2006a.

____. **Los grandes objetivos del Mercosur (zona de libre comercio, unión aduanera y mercado común)**: elementos para apreciar progresos alcanzados en los primeros quince años del Mercosur como proceso voluntario de integración comercial y económica. 2006. Trabalho apresentado no seminário 15 Anos de Mercosul: Avaliação e Perspectivas, São Paulo, 27 mar. 2006b. Disponível

As Diferentes Percepções na Argentina sobre o Mercosul

em: <<http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=wpapers&wpag-no=documentos/2006-03-27-objetivos-mercosur>>. Acesso em: 3 dez. 2008

ROSECRANCE, Richard. **The rise of the trading state**. New York: Basic Books, 1986.

RUSSELL, Roberto. Política exterior y veinte años de democracia: un primer balance. In: NOVARO, M.; PALERMO, V. (Comp.). **La historia reciente**. Argentina en democracia. Buenos Aires: Edhasa, 2004. p. 257-269.

____; TOKATLIAN, Juan G. **El lugar de Brasil en la política exterior argentina**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Econômica, 2003.

SACCONE, Maria A. Aspectos político-diplomáticos de una nueva prioridad en la política exterior argentina: el Mercosur. In: CERIR (Ed.). **La política exterior del gobierno de Menem**: análisis y referencias promediando su mandato. Rosario: Ediciones Cerir, 1994. p. 111-129.

SARAIVA, Miriam G. Argentina y Brasil en tiempos recientes: los límites de una alianza política. **Otro Sur**, año 3, n. 5, p. 12-13, nov. 2006.

____; TEDESCO, Laura. Argentina y Brasil. Políticas exteriores comparadas tras la Guerra Fría. In: PALERMO, V. (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. **Nueva configuración regional**. Trabalho apresentado no II Seminário Internacional FoMercó, São Paulo, 19-21 set. 2006.

TEDESCO, Laura. **La política exterior argentina 1989-1995**. Análisis del discurso opositor. Buenos Aires: Relatorio de Investigación, 1996.

VAZ, Alcides C. **Cooperação, integração e processo negociador**. A construção do Mercosul. Brasília: IBRI, 2002.

Resumo

As Diferentes Percepções na Argentina sobre o Mercosul

Um dos fatores que contribui para limitar o fortalecimento do Mercosul é a existência de diferentes percepções dentro de cada país-membro sobre o processo de integração regional. Apesar da existência de percepções que identificam a relevância das ações conjuntas nesta área, elementos básicos foram muitas vezes dissonantes e trouxeram incertezas entre os parceiros. Que visões existem na Argentina sobre os países vizinhos, especialmente o Brasil? O que esperam seus atores domésticos (sobretudo públicos) do processo de integração e como pretendem contribuir em sua evolução? Nos marcos do processo argentino de formulação de política externa, coexistem diferentes abordagens sobre o papel do país no mundo, e o comportamento da diplomacia argentina diante do processo de integração regional e *vis-à-vis* os parceiros é condicionado pelas diferentes visões existentes sobre os papéis que os Estados Unidos e o Brasil devem ocupar em sua política externa. O artigo analisa as idéias e estratégias da política externa argentina para a integração regional, tomando em conta suas diferentes percepções de regionalismo e da divisão dos custos do processo de integração, durante as negociações do Tratado de Assunção e até os dias atuais. Com este objetivo, baseia-se na importância do elemento cognitivo para análise de política externa e adota a variável institucional.

Palavras-chave: Mercosul – Política Externa Argentina – Formulação de Política Externa – Integração Sul-americana

Abstract

The Different Perceptions on Mercosur in Argentina

One of the factors that contribute to the limited strengthening of Mercosur is the perceptions inside of each of the member countries about the regional integration process. Despite the existence of perceptions who identify the relevance of joined actions in this area, basic elements have been many times dissonant and have brought uncertainties among partners. What are the views that exist inside Argentina about its neighbour countries, mainly

As Diferentes Percepções na Argentina sobre o Mercosul

Brazil? What its domestic actors (mainly public actors) expect of the integration process or how they intend to contribute to its evolution? Among the Argentinean foreign-policy-making coexist different approaches about the role of country in the world, and the Argentine diplomacy behaviour in the regional integration process and *par rapport* the partners have been conditioned by the different views about the role that United States and Brazil have to play in its foreign policy. The article analyses the ideas and strategies of Argentine policy to regional integration, taking into account its different perceptions of regionalism and of the divisions of the integration process' costs, during the process of negotiation of the Asuncion Treaty and afterwards. With this purpose, it is based on the importance of cognitive elements in foreign policy analysis and adopts the institutional variable.

Keywords: Mercosur – Argentinean Foreign Policy – Policy-making in Foreign Policy – South-american Integration