
As relações entre Argentina, Brasil, Chile e Estados Unidos: política exterior e Mercosul*

RAÚL BERNAL-MEZA**

O presente documento constitui uma reflexão de teoria e política, que busca inserir a análise da política exterior de Argentina, Brasil e Chile no quadro das relações hemisféricas (Estados Unidos) e do Mercosul. No caso dos três países latino-americanos, apresenta-se uma identificação das tendências predominantes na interpretação da inserção possível, da visão de si mesmos no atual sistema internacional e uma aproximação geral das agendas bilaterais, sub-regionais e da agenda hemisférica norte-americana.

Brasil

Para analisar as relações bilaterais entre Argentina e Brasil, devemos partir de uma leitura geral do que tem sido a política exterior brasileira nos últimos anos e analisar suas relações com os Estados Unidos – o ator extra-regional mais influente – assim como suas estratégias regionais, tanto no Mercosul como a nível sul-americano.

Em meados dos anos 70, o Brasil havia iniciado uma mudança substancial de sua política exterior, como consequência de uma reformulação de seu modelo de desenvolvimento. Depois de um período de grande dinamismo em política exterior (abertura para a África; participação ativa nas agendas do mundo em desenvolvimento, etc.) e de um forte crescimento econômico, mudanças internas e externas levaram a uma sensação de esgotamento dessas estratégias. Com efeito, o modelo de política exterior da década de 1980, das presidências Figueiredo e Sarney, associado ao “desenvolvimento nacional”, havia evoluído rumo a uma fase de crise e contradições (Cervo & Bueno, 1992; Cervo, 1994). É nesse contexto que a candidatura Collor de Melo (1989) lança sua plataforma, gerando, em matéria de política externa, três tipos de expectativas (Hirst & Pinheiro, 1995): atualizar a agenda internacional do País; construir uma nova agenda prioritária e não conflitante

Rev. Bras. Polít. Int. 41 (1): 90-108 [1998]

* Traduzido do espanhol por José Romero Pereira Junior.

** Professor Titular de Relações Internacionais da Universidade de Buenos Aires e da Universidad Nacional del Centro.

com os Estados Unidos; e reduzir o perfil “terceiro-mundista”, tendo em vista as mudanças produzidas no cenário político internacional, que, supostamente, levavam a uma atualização de posições mais comprometidas sustentadas até então ou que eram vistas como contestatórias do poder mundial. Cada uma dessas expectativas implicou um tema prioritário, que se refletiu em iniciativas específicas: recuperação do protagonismo e organização da ECO 92; negociação e assinatura do tratado do Mercosul; e iniciativas em relação à segurança, definindo posições mais flexíveis sobre os regimes de não-proliferação nuclear (assinatura do acordo de criação da Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares e do Acordo Nuclear Quadripartite de Salvaguardas com a AIEA; e a proposta de revisão do Tratado de Tlatelolco).

Economicamente, o Governo se aproximava das tendências predominantes no Chile, no México e na Argentina, de políticas neoliberais. Não obstante, suas medidas alcançaram apenas parcialmente o desmantelamento tarifário, a abertura a novos segmentos de importação e a eliminação de subsídios e incentivos fiscais à produção.

Não obstante, as expectativas se trocaram completamente, como consequência da crise política interna que levou à destituição do Presidente e a sua substituição pelo Vice-presidente, Itamar Franco. Sem embargo, é necessário assinalar que as expectativas já haviam sido debilitadas pelas próprias contradições da política, entre um discurso terceiro-mundista – o de “intimidade terceiro-mundista” (consciência política, iniciativas, ações multilaterais para melhorar as condições de autonomia) – e as concessões feitas na gestão e tratamento da dívida externa, com uma negociação, pura e exclusivamente, em forma individual com os credores (Cervo & Bueno, 1992).

A crise interna exerce um efeito de retração sobre a política exterior. O Brasil não envia tropas à guerra do Golfo e retoma algumas linhas tradicionais da política exterior dos anos 70, o que gera espaços de ação sobre a estrutura burocrática do Itamaraty para a manifestação de posições distintas.

Em um quadro de condução política de um Executivo surgido entre margens de debilidade, credibilidade deteriorada e falta de experiência no manejo de assuntos internacionais, a margem de manobra da burocracia cresce. Surgem duas posições antagônicas no Itamaraty, em torno da redefinição das relações com os Estados Unidos: uma que vê na aproximação com a potência um caminho para recuperar a “credibilidade internacional”, seguindo o modelo argentino de Menem e, outra, mais tradicional, que propõe a busca de maior autonomia e distanciamento de Washington, explorando também a condição do Brasil como “potência média”.

Com o surgimento dessa duas posições, rompe-se a noção de continuidade e consenso que havia dominado a formulação de políticas da Chancelaria, em um país onde esta teve, historicamente, um papel muito importante no manejo da política exterior.

Franco retoma alguns temas da agenda Collor e leva adiante o cumprimento de compromissos internacionais, como os referentes à não-proliferação. O Brasil ratifica o Tratado de Tlatelolco e se aprofundam as medidas de confiança recíproca com a Argentina; por outro lado, busca-se um baixo perfil político nas relações com os Estados Unidos. Porém, é na reformulação de paradigmas e na visão de si mesmo que os grupos de poder encontram um perfil diferenciador para o País, ao agregar aos enfoques tradicionais uma nova dimensão: a idéia do Brasil como país continental e *global trader*, política que aproxima Brasília de outras “potências médias” (China, Índia, Rússia).

Os âmbitos privilegiados para o impulso dessa política seriam dois; cada um refletindo na proposta de novos objetivos políticos. O primeiro são as Nações Unidas, cenário rumo ao qual o Brasil se aproxima desde seu novo (assumido) papel de “potência média”, propondo sua própria candidatura a membro permanente do Conselho de segurança da ONU; o segundo, América do Sul, onde se avança em duas linhas: a proposta de criação do ALCSA (Acordo de Livre Comércio Sul-Americano) e o relançamento da cooperação econômica e de integração em infraestrutura com a Venezuela, a Colômbia, o Uruguai e a Bolívia.

A proposta de criação do ALCSA, na prática, uma extensão do Mercosul (realizada em Santiago do Chile em 1994 pelo próprio Franco), tem, necessária e imediatamente, uma leitura em relação aos Estados Unidos: é uma proposta alternativa à criação da ALCA. Ademais, ela passa a refletir a sensação de que as relações com os Estados Unidos se aprofundam negativamente, em torno de temas-chave da agenda bilateral: comércio, propriedade intelectual, meio ambiente, direitos humanos, papel dos militares na condução da política de segurança, etc.

Nesse contexto, há um *revival* da política africana (aproximação com a África do Sul; cooperação cultural entre povos de língua portuguesa; proposta de criação de uma zona de cooperação no Atlântico Sul) e uma aproximação à Rússia; iniciativas que buscam instalar a percepção do Brasil como um país de interesses globais, acordantes com sua posição de país “continental”.

Este é o cenário de propostas, iniciativas e percepções que encontra Cardoso na sua chegada ao governo. Não obstante, uma importante advertência deve ser feita a respeito do passado – em relação à gestão do Executivo -: o novo Presidente conhece e maneja a agenda internacional e tem ampla experiência neste campo, o qual – agregado às características de sua própria personalidade individual, em um quadro institucional e constitucional onde a política confere um importante papel ao Presidente – facilitam a gestão “presidencialista” da política exterior, voltando outras agências (como o Itamaraty) a uma posição mais técnica e menos política.

Fernando H. Cardoso mantém as linhas de política desenhadas pela administração Franco; mais ainda, aprofunda algumas, como impulsionar, a partir de novas frentes, a busca de um reconhecimento do Brasil como potência média. Contudo, como este reconhecimento deve provir dos “repartidores supremos” – e

a ordem emergente após o fim da guerra fria confere aos Estados Unidos o papel de única potência hegemônica que concentra vantagens conjuntamente nas esferas de segurança e economia – a mensagem se dirige a esta potência.

Cardoso busca, então, obter dos Estados Unidos um relacionamento com um perfil semelhante ao que esta potência tem com Japão e França. No entanto – e tal qual se advertira ao se abordar o outro objetivo (regional) dessa continuidade de política – surgiram dificuldades que afetaram a consecução desse propósito.

Junto ao objetivo assinalado, Cardoso aprofunda as relações com o Mercosul e, em particular, com a Argentina. Entretanto, como indicaremos, em ambos os cenários surgem problemas.

Em primeiro lugar, faz-se cada vez mais difícil para o Brasil desenvolver uma agenda positiva com os Estados Unidos. Os temas ALCA-NAFTA-ALCSA e as travas norte-americanas às exportações brasileiras constituem os eixos chaves da discórdia. Em segundo lugar, aparecem as dificuldades com a Argentina, que graças à existência de distintas percepções que, no Brasil, têm o Executivo, o Legislativo e o Itamaraty no tocante a seu sócio e sua política exterior, permitem diminuir seu efeito negativo, tanto sobre as relações bilaterais como no interior do Mercosul.

Apesar das novas iniciativas se adverte, não obstante, que a dimensão comercial tem sido, até agora, a mais explorada das formas de inserção internacional do Brasil, o que faz com que o debate sobre a inserção se concentre no campo comercial e o político mantenha um baixo perfil. Sem embargo, o só fato de aspirar a um reconhecimento como potência regional e como potência média mundial, a partir de sua condição de país-continente, levou, necessariamente, a que o País tenha que assumir posições respeitantes a distintos temas da agenda mundial, o que deveria conduzir ao aumento significativo do perfil político de sua inserção internacional.

No nível da política regional, a proposta brasileira de criação do ALCSA evidencia a crescente preocupação com a atração que a iniciativa norte-americana da ALCA e, mesmo, o NAFTA exercem sobre os países da região, incluindo o próprio sócio mais importante: a Argentina. Da mesma forma, a persistência de estratégias distintas, em tempo e qualidade, como são as propostas norte-americana e brasileira sobre os mecanismos de integração econômica para ampliar o mercado latino-americano sob mecanismos tarifários preferenciais, assinalam que, no futuro, persistirão tendências mais rumo ao conflito do que à cooperação entre os Estados Unidos e o Brasil.

Contudo, isto não deveria ser estranho a quem lê a história como fonte da experiência política: cada vez que, no sistema interestatal moderno, houve uma potência hegemônica em declínio ante uma potência média emergente, surgiram problemas em suas relações bilaterais.

Argentina

As coalizões de grupos políticos e alianças de governo e poder deste país têm gerado, desde o fim da Segunda Guerra Mundial, seus próprios paradigmas, sobre cujas visões de mundo têm construído modelos teóricos de política exterior, que tem tido sua relação dialética com a política econômica; ambas, por sua vez, como partes de uma concepção política do desenvolvimento nacional possível.

Como outros países da América Latina, a Argentina levou a cabo um processo de reformulação de suas concepções sobre o desenvolvimento e de suas políticas governamentais que – com diferentes matizes – foram dominantes até 1989. Este processo abarcou uma reformulação do papel do Estado, das relações econômicas e comerciais internacionais e uma separação das coincidências entre gestão econômica e gestão político-social na ação do Governo; abandonando as estratégias do passado (concepções de desenvolvimento desde as perspectivas nacionalista, governista ou desenvolvimentista), que incluíram novas políticas comerciais, abertura e desregulação dos mercados (incluindo o financeiro), controle das variáveis macroeconômicas através da redução do gasto social público, privatização das empresas estatais, flexibilização do trabalho, etc. Sintetizando, podemos dizer que, desde o início da gestão do Presidente Carlos Menem, encontra-se em aplicação um novo paradigma de gestão governamental dos assuntos internos e externos, cujo modelo de política exterior é o Realismo Periférico, existindo uma relação dialética entre modelo econômico e modelo de política exterior.

O modelo de inserção reconhece a presença de uma ordem mundial dominada pela aliança triunfante na guerra fria e um processo de globalização cuja interpretação está na linha de visão “fundamentalista”.

A natureza dessa relação dialética, acima assinalada, se funda na coincidência entre a interpretação conservadora da crise do capitalismo e seu respectivo componente ideológico, do qual derivam idéias dominantes como as incluídas na visão fundamentalista da globalização e expressões muito utilizadas no discurso governamental como “aldeia global” e “mundo interdependente”.

O diagnóstico sobre os problemas argentinos é que estes são de natureza essencialmente econômica; portanto, seria necessária a adoção de um programa de caráter economicista, alinhado com as concepções do pensamento neoconservador (também denominado “neoliberalismo”).

A argumentação para a “nova política exterior” partia da interpretação de que a ordem mundial emergente se caracterizava pela interdependência e pela cooperação entre os países democráticos dos quais a Argentina fazia parte; pelo predomínio do pensamento democrático-liberal; da segurança coletiva como instrumento mais efetivo do que o equilíbrio de poder para a garantia da paz; e, pelo fato de que a globalização havia tornado obsoleto o modelo de desenvolvimento baseado na substituição de importações. A interpretação era que este modelo e o

isolamento da política exterior haviam contribuído para perda relativa da gravitação do País no sistema internacional e que, portanto, havia que se adotar uma política pragmática, um novo modelo de relações preferenciais, como fora o modelo de relações sustentado com a Grã-Bretanha durante o século XIX, tudo isso com o fim de assegurar uma mudança qualitativa na inserção internacional da Argentina no século XXI.

A adoção do modelo econômico e a aplicação da política exterior segundo o paradigma do Realismo Periférico implicava, pelo menos, cinco condições: 1) uma aliança com os Estados Unidos; uma aproximação com as potências vencedoras da guerra fria; diminuição do perfil político do problema das Malvinas nas relações com a Grã-Bretanha e o abandono do foro dos Não-alinhados; 2) uma aceitação das “novas regras de jogo da economia e política mundiais” na construção da nova ordem; quer dizer, é a potência hegemônica e sua aliança triunfante que decidem suas condições e agenda; 3) um aprofundamento dos vínculos transnacionais da Argentina, mediante a aplicação de uma política econômica de abertura unilateral, desregulação, privatizações, retração do Estado e ausência de qualquer controle sobre os capitais e as inversões diretas estrangeiras; 4) ruptura da coincidência na gestão do Governo, entre a gestão econômica e gestão político-social, rompendo com a coincidência que fora dominante desde a chegada de Perón ao Governo em 1946; 5) reformulação da concepção original da integração entre Argentina e Brasil; a mudança de uma estratégia de regionalização baseada em uma aliança estrutural (centrada na concepção autárquica do desenvolvimento nacional) para um modelo de mercado comum baseado na conformação de um universo geográfico tarifário comum, que leva à criação do Mercosul.

Sem embargo, logo apareceram as contradições internas no modelo de política exterior. Para abandonar este ponto é imprescindível assinalar previamente que não se pode separar, do resultado da política, a visão que têm os homens que formulam parte – ou que influem na formulação – da política, das tomadas de posição institucional, no nível governamental (Executivo, Chancelaria). Embora isto também ocorra no Brasil, seu impacto neste é menor, na medida em que há uma maior tradição de política que confere um forte peso às tendências predominantes consagradas pela tradição e pela imagem como país.

Dois debates surgem no interior do grupo de poder argentino, no nível dos *policy makers*: os que têm posições mais liberais, que buscam como objetivo estratégico fazer da Argentina parceiro permanente dos Estados Unidos, *versus* aqueles que resgatam algumas posições nacionalistas do peronismo histórico e que pressionam por uma política menos alinhada com Washington. O outro debate é entre aqueles que fomentam um aprofundamento da inserção global da Argentina *versus* aqueles que preferem o Mercosul como cenário mais importante.

Seguindo a argumentação sobre política exterior de alguns dos mais importantes *policy makers* argentinos e acadêmicos liberais, o Brasil se encontra

no terceiro lugar nas preocupações ou objetivos-chave da “nova política exterior”, depois da inserção multilateral no capitalismo central e da relação especial com os Estados Unidos.

Um dos elementos fundamentais dos dois primeiros objetivos constitui a adesão às concepções sobre a segurança dessa visão predominante sobre a nova ordem mundial, perspectiva que é muito diferente na Argentina e no Brasil, na medida em que neste último país – tanto no Executivo quanto no Congresso e no Itamaraty – se rechaça a visão do Realismo Periférico, não se concorda com o modelo de política exterior argentino e há oposição à busca de acordos militares entre o Mercosul e a OTAN, tal como propõem alguns intelectuais ligados ao pensamento governamental argentino.

Surgem, assim, a respeito do Brasil (como também se sucede ali), posições anti-brasileiras e anti-chilenas (da mesma maneira como se sucede em Santiago a respeito da Argentina) que dificultam a coordenação entre proposta, formulação e aplicação de políticas nas relações bilaterais e sub-regionais.

Como conseqüências dessas dinâmicas, surgiram contradições no discurso da política bilateral. Em primeiro lugar, aparece a oposição à candidatura do Brasil ao Conselho de Segurança da ONU, que faz reviver uma disputa pela hegemonia sub-regional entre os dois países. Em segundo lugar, ao buscar uma “formalização” da aliança com os Estados Unidos, através da fórmula de aliado extra-OTAN, tal ação é percebida como uma política deliberada para gerar desequilíbrio militar no Cone Sul (leitura de Santiago) e como uma ação destinada a fraturar a relação fundamental entre a Argentina e o Brasil (leitura de Brasília).

As contradições se ressaltam ao contrapor essas políticas (e seus resultados) com a realidade das relações econômicas da Argentina com seus vizinhos: o Brasil é o destino de 35% do comércio exterior da Argentina e o Chile é o seu terceiro maior investidor direto estrangeiro.

No entanto, é necessário analisar as relações entre a Argentina e o Brasil – com o fim de se advertir para as coincidências e os distanciamentos – em um marco de análise mais estrutural.

Em ambos os países existe um debate entre a inserção global e a inserção no Mercosul. A Argentina tem buscado uma “relação especial” com os Estados Unidos e aceita a política de Washington, assim como a formação de “missões unilaterais” (Golfo; Haiti).

O Brasil, ao contrário – e em relação coerente com seus objetivos como país –, tem uma política multilateralista; evita contribuir para o reforço da capacidade de intervenção unilateral de Washington tanto na OEA quanto na ONU. Por último, em ambos os países há manifestações de desconfiança recíproca.

Este aspecto, estreitamente vinculado às percepções (que em política têm tanta importância), merece uma pequena detenção analítica. As percepções de desconfiança na Argentina *vis-à-vis* do seu sócio têm quatro fundamentos: 1) o

projeto brasileiro da ALCSA é visto como uma pretensão de fazer da América do Sul sua própria ALCA; 2) as políticas que o Brasil fomenta para crescer também deveriam fazer crescer o Mercosul, questão que não é evidente; 3) as perspectivas de fortalecimento do Mercado Comum se relativizam com medidas unilaterais como a “1569”; 4) as contradições entre as tendências internas rumo à inserção global e aquelas pela inserção no Mercosul debilitam as posições de bloco e afetam as leituras externas sobre o destino do Mercosul.

Por sua vez, as percepções de desconfiança, no Brasil, *vis-à-vis* da política argentina provêm, essencialmente, do que se define como uma política exterior errática, contraditória e equivocada. Tanto no Executivo quanto na Chancelaria e no Legislativo predomina um clima de desconfiança em relação à gestão Menem, cuja fundamentação se encontra: 1) na inconstância argentina em temas e agendas (mudanças de políticas, contradições, surpresas); 2) no fato de que a aliança da Argentina com os Estados Unidos não é aceitável para um sócio “estratégico” do Brasil; se se é sócio e aliado de um, não se pode ser, simultaneamente, do outro, quando ambos agendas com temas claramente conflitantes; 3) na rejeição aberta ao modelo do Realismo Periférico e nas críticas à política exterior por sua falta de continuidade, entre o que fomentava Alfonsín, o artífice da aproximação bilateral, e o que fomenta Menem. É, então, sobre esse cenário que se deve ler as perspectivas e as dificuldades para o Mercosul e as tendências previsíveis para as relações bilaterais.

Em relação à segurança – um tema particularmente importante na agenda política norte-americana –, a Argentina e o Brasil têm objetivos nacionais claramente distintos, em termos do papel a que aspiram desempenhar no sistema internacional. Enquanto a Argentina tem buscado uma relação especial com os Estados Unidos e aceita a política global de Washington (incluindo a conformação de “missões unilaterais”), o Brasil optou por uma linha multilateralista, evitando contribuir para o reforço dessa capacidade de intervenção unilateral de Washington. Neste sentido, existem dificuldades substanciais que incidem negativamente na construção de uma política de segurança e defesa comum, a partir das diferentes visões estratégicas de ambos os países, ao que se agregam outros aspectos de índole burocrática, como a existência, no Brasil, de quatro ministérios vinculados à Defesa, fato que, por si só, condiciona qualquer possibilidade de coordenação no nível ministerial bilateral; uma situação que tende a se fazer mais complexa na medida em que as corporações militares mantenham um peso decisivo na formulação de certas políticas nacionais de desenvolvimento econômico, industrial e tecnológico.

Os fatores de risco para o Mercosul surgem, em primeiro lugar, a partir da constatação da falta de coordenação e consultas (não em termos “formais” mas em termos de “conteúdos”) entre as duas capitais. Não obstante, ambos os Presidentes tentaram diminuir o perfil de desentendimentos políticos nos últimos meses, levando em conta o efeito que essas rixas estavam tendo sobre os operadores

econômicos. Contudo, se os dois países começarem a fazer cálculos a respeito das vantagens nacionais sobre as vantagens sub-regionais (Mercosul), o destino do acordo é duvidoso.

Em segundo lugar, do conflito entre as tendências à globalização e aquelas rumo à regionalização cuja ambivalência gera políticas contraditórias que se trasladam para as relações bilaterais e sub-regionais.

Em terceiro lugar, da relação privilegiada com os Estados Unidos. Washington é um ator essencial, que pode por em risco as relações Argentina-Brasil.

Em quarto lugar, do limitado avanço na construção de estruturas supranacionais.

Em quinto lugar, do nulo avanço na coordenação de políticas macroeconômicas; um fator chave para a consolidação de posições comuns no nível multilateral e em relação aos objetivos econômicos dos Estados Unidos na América Latina.

Por último, da visão de que se não se recupera a perspectiva “estrutural” do Mercosul (e se começa a vê-lo como um instrumento chave dentro da concepção do desenvolvimento e da articulação da cooperação para o progresso em termos científicos, tecnológicos e industriais), não haverá nem alianças, nem integração que sirvam ao Brasil como instrumentos para seus objetivos de inserção internacional.

Quanto às relações bilaterais, em ambas as capitais se considera que elas são fundamentais para o avanço do Mercosul; que as mesmas estão bem, mas que poderiam estar muito melhor. As percepções sobre as respectivas políticas fazem com que surjam dificuldades para a consulta e coordenação de políticas externas em distintos temas. Estas situações incomodam mais o Itamaraty do que o Presidente F. H. Cardoso. E, na medida em que ele é o condutor da política exterior, as relações bilaterais não sofreram impactos importantes, pois Cardoso privilegia a continuidade dessas relações sobre as leituras críticas provenientes de outros setores (Itamaraty, Congresso). Entretanto, é um claro e grosseiro erro dos condutores da política exterior argentina não levar em conta as mensagens provenientes dessas duas instâncias, na medida em que, no Brasil, ambas têm um significativo poder e influência e que, em grande medida, dizem em seu discurso o que o próprio Presidente Cardoso pensa e não pode dizer. Tudo isso faz com que a tendência previsível seja a de um misto de confiança e desconfiança.

Para concluir esta análise, deveríamos retomar dois temas, de cuja interpretação surgem elementos fundamentais para o diagnóstico e a prospectiva: o primeiro é o da não consolidação (ou construção) de estruturas supranacionais no Mercosul; o segundo é o do peso do tema do Conselho de Segurança.

O limitado avanço e o desinteresse manifestado pelo Brasil pelo desenvolvimento de estruturas supranacionais obedece a duas razões principais, que, justamente, não permitem a coincidência entre os sócios. Com efeito, enquanto

para Argentina, Paraguai e Uruguai elas podem diminuir as assimetrias de poder em benefício do Brasil, para este elas limitariam sua autonomia e a expansão de sua hegemonia na região, sendo, ademais, uma limitação para seus objetivos políticos e econômicos de inserção internacional tanto como “potência média” quanto como “país continental”.

Quanto ao tema do Conselho de Segurança, este é um assunto de máxima importância para o Itamaraty, porém, não o é para o Presidente Cardoso. Contudo, até que o tema se resolva, não haverá avanços importantes para a construção do Mercosul político, porque o Brasil não fomentará nenhuma política que possa ser lida em Washington como negativa para sua aspiração de ser reconhecido como “o candidato natural” a ocupar o assento representativo da América Latina, ou que possa afetar essas perspectivas.

Como reflexão final, em relação à Argentina e sua política exterior, se adverte, neste país, para as dificuldades que se mantêm para a construção de uma política de Estado em matéria internacional. Embora seja provável que até as eleições presidenciais de 1999 não haja uma mudança substancial da política exterior – já que, para tanto, deveriam se dar duas condições: uma mudança da política econômica e inserção externa e uma predominância dos setores mais nacionalistas ou “históricos” do peronismo na formulação da política internacional –, a realidade é que a aliança de oposição ao atual Governo do Presidente Menem, integrada pela Unión Cívica Radical (do ex-Presidente Alfonsín, artífice, junto com Sarney, da integração argentino-brasileira) e pelo Freñaso, rechaça tanto o paradigma sobre o qual se construiu o “Realismo Periférico” como a este e suas conseqüências políticas; olhando com certo receio a aliança com os Estados Unidos.

Chile

As relações do Chile com o Brasil, a Argentina e o Mercosul, desde uma leitura rápida, parecem complexas, tanto pela riqueza de seus crescentes vínculos quanto pelas mensagens obscuras que elas mantêm.

Centrando a análise no Mercosul, o que primeiro surge é a pergunta que – de fato – já foi formulada em Santiago: Mercosul-Chile, sócios plenos ou o que?

Mais além do discurso de Santiago, em relação a que teria uma posição ou condição similar à do Brasil (*global trader*), dada a estrutura diversificada de seu comércio internacional, é evidente que sua política exterior, nos últimos anos, tem buscado transformar o País em um sócio relevante para os Estados Unidos, neste caso, através de sua integração ao NAFTA ou um acordo bilateral com aquela potência, assim como tratar de manter o País como um exemplo de modelo econômico aos olhos dos Estados Unidos, denominação em que coincidiram as recentes administrações norte-americanas. Isto é compreensível, na medida em que o Chile tem um Governo centro-esquerda mas segue uma política econômica

que, embora não seja abertamente neoliberal, mantém alguns dos delineamentos fundamentais desenhados pelo modelo econômico do regime Pinochet, cuja conseqüência social é a continuidade de um mercado desvio na distribuição da renda.

A partir dessas características governamentais, a vontade de fazer do País esse modelo de desenvolvimento (alternativo ao exemplo dos “tigres asiáticos”) e um pilar da política de abertura comercial na América Latina, para colocar Santiago como eixo privilegiado de negócios financeiros e comerciais no Mercosul, tem como elemento chave o necessário aval norte-americano.

Justamente o interesse de Washington no Chile radica na continuidade de sua política econômica de linhas neoliberais, porque aparece como o modelo e exemplo a se seguir pelas demais economias da região em seus objetivos de integração ao NAFTA e/ou à ALCA. Isto explica o fato de que duas administrações norte-americanas distintas, uma republicana e a outra democrata, tenham posto a mesma atenção e esforço para conceder ao Chile o ansiado *status* de “sócio”.

No entanto, é necessário considerar, também, alguns aspectos estruturais que determinam, hoje, os delineamentos da política exterior chilena. O País teve, durante algumas décadas do século XX, uma política de ativismo internacional, até 1973, que não condizia com sua dimensão econômica e suas capacidades e poder. Tal ativismo – que, não obstante, se traduziu em imagem e prestígio, que acompanhou os esforços diversificados de cooperação internacional fomentados com o respaldo em sua tradição democrática – teve sempre um condicionante externo: a dependência de sua economia com relação ao centro da hegemonia.

A atual política exterior é conservadora e pragmática, sendo antes uma expressão de um Estado comercial do que um exemplo de sua tradição de ativismo. Quiçá nesta mudança tenham influído tanto as condições herdadas de quase duas décadas de autoritarismo quanto a necessária revisão de algumas categorias históricas que foram muito importantes no passado, mas que, à luz do pragmatismo econômico, ante o processo de transição e mudança da economia e da política mundiais perderam certa vigência.

A agenda “política” das relações bilaterais com os Estados Unidos está, hoje, ausente, na medida em que não existem problemas (incluindo alguns temas de caráter comercial, como as acusações norte-americanas de *dumping* à indústria chilena do salmão e as pressões norte-americanas por uma maior abertura de sua economia, que, sem embargo, paradoxalmente, é uma das mais abertas do mundo). O realismo pragmático frente aos Estados Unidos, traduzido em extensos períodos como um “alinhamento”, coincidiu com a aceitação interna da reprodução do modelo centro-periferia (graças à reprodução constante de sua heterogeneidade estrutural) e do papel de sua estrutura econômica em dito subsistema.

Se imaginamos os objetivos que os Estados Unidos perseguem na região (construir um mercado amplo em seu benefício, deslocando competidores extra-

regionais; fortalecer as políticas econômicas de abertura e desregulação, etc.), adverte-se para o fato de que o Chile é uma peça regional chave em sua estratégia e, portanto, também em relação ao Mercosul, para aproximá-lo o mais possível das aspirações e objetivos da política comercial da Casa Branca.

É por demais evidente que o ingresso do Chile no NAFTA (para o que já existem acordos bilaterais com o México e com o Canadá, para o que só seria necessário tecer um acordo com os EUA) debilitaria as perspectivas do Mercosul como pólo de atração alternativo no nível sub-regional e hemisférico.

Por outro lado, ainda que a economia do Chile seja, mais ou menos, 40% da economia argentina e, apenas, 9% da economia brasileira, os Estados Unidos exportam para o Chile mais do que exportam para países-continente tão importantes quanto a Indonésia ou a Rússia.

Quanto às relações com a Argentina e o Brasil, vale a pena assinalar que o Chile é o terceiro investidor direto estrangeiro na Argentina (ainda que de algumas análises sobre a inversão produtiva e de serviços de longo prazo se possa considerar o segundo) e é, também, o terceiro investidor estrangeiro direto no Brasil, depois de Estados Unidos e França.

Politicamente, as relações do Chile com o Brasil têm sido historicamente mais estreitas do que com a Argentina, embora um objetivo tradicional da política exterior chilena tenha sido o de fazer de seu vizinho seu sócio mais importante. Durante os últimos treze anos, as relações bilaterais entre o Chile e a Argentina melhoraram substancialmente. Solucionou-se 22 dos 24 problemas limítrofes pendentes e se avançou, como nunca anteriormente, na integração de infra-estrutura (caminhos, gás, energia elétrica), o que faz pensar em uma integração estrutural de longo prazo. O processo foi acompanhado por um investimento externo sem precedentes no nível dos países em desenvolvimento, chegando as inversões chilenas na Argentina a um total estimado de cerca de dez bilhões de dólares. Contudo, a aliança argentina com a OTAN ressuscitou os zelos nacionalistas e geopolíticos, abrindo espaços para novas desconfianças.

O apoio do Chile à candidatura do Brasil ao Conselho de Segurança (sendo, assim, o primeiro país da região a fazê-lo) deve ser percebido neste contexto. Não obstante, foi um ato gratuito do Chile para com o Brasil, porque, hoje, em Brasília, ninguém pensa no Chile como um ator chave de uma percepção de segurança já abandonada e que se baseava no clássico “equilíbrio de poder” sul-americano. Pelo contrário, a Argentina é – ainda para os críticos de sua política exterior – o sócio fundamental do Brasil na América do Sul.

Estes elementos e a importância que o Mercosul está tendo em seu comércio exterior e suas exportações financeiras justificam, ademais, a pretensão de seus sócios – Brasil e Argentina – de que compartilhe do Mercosul não só os benefícios com que lhe brinda seu atual *status* de “associado” como, também, compartilhe os desafios (políticos e econômicos), integrando-se de maneira plena.

Estados Unidos, ALCA e Mercosul

Como acontece nas redes de relações bilaterais ou sub-regionais que envolvem os países em desenvolvimento, existem sempre outros atores – hegemônicos – que têm distintos níveis de influência e incidência em tais relações. No caso sul-americano, este ator é a potência extra-regional: os Estados Unidos.

Este País começa a se preocupar com o tema do Mercosul já avançado o ano de 1992, aprofundando-se tal interesse a partir de dezembro de 1994.

São distintos os fatores que induzem à preocupação por esse mercado em processo de integração. A maioria deles está relacionada com a situação e posição dos Estados Unidos na atual economia mundial capitalista e sua perda de competitividade industrial e comercial. Foi a partir dessa realidade, cujas tendências já eram evidentes em meados dos anos 80, que a potência começou a formular novas estratégias de ordem econômica, com o fim de promover o reforço dos laços comerciais dos países latino-americanos com sua estrutura econômica e industrial. Daí, surgiram propostas como a Iniciativa para a Bacia do Caribe, Iniciativa para as Américas e, finalmente, sob a administração Clinton, a proposta de criação da ALCA.

Este projeto abria novas oportunidades para a economia norte-americana, ampliando seu comércio exterior por intermédio das tarifas preferenciais que deslocariam seus competidores extra-hemisféricos. É por isso que as autoridades da atual administração começaram a ver no Mercosul um obstáculo para a ALCA (IRELA, 1997b).

Entre as causas do retorno das preocupações com nossa região – e, em particular, com o Mercosul – merecem destaque as seguintes:

- 1) A convicção de que os Estados Unidos estão perdendo terreno na região nas mãos de seus competidores (União Européia, Japão-NIC's).
- 2) O deslocamento da competição mundial, da esfera da segurança e do ideológico à rivalidade econômica intra-capitalista e às mudanças ocorridas na economia política mundial (globalização/mundialização e regionalização), que fazem possível a adoção de políticas de alianças seletivas nos países da América Latina, dirigidas para a promoção de políticas exteriores mais autônomas que permitam alcançar maiores garantias de desenvolvimento econômico. Isto abre caminho para a exploração de cenários alternativos que recortariam a dependência desses países em relação à economia norte-americana.
- 3) A percepção de que alguns atores regionais estão aspirando a alcançar uma maior influência política a nível mundial (em particular, o Brasil), o que se traduziria em maiores margens de autonomia. A busca de novos sócios e o fortalecimento do Mercosul poderiam aumentar essa autonomia.

- 4) O crescimento substancial do comércio intra-Mercosul e a decisão de novos países de se integrar ao mesmo (primeiro o Chile; logo, a Bolívia; depois, a Venezuela e o Equador).
- 5) O crescimento do mercado latino-americano nas exportações totais norte-americanas. Durante os anos 90, estas exportações passaram de 38% para 42%. Em 1996, as exportações para o resto da América representaram 50% do crescimento total das exportações dos Estados Unidos. As projeções mostram que a América Latina será um mercado cada vez mais importante para as exportações norte-americanas, em comparação com os mercados da União Européia e do Japão juntos.
- 6) A crescente percepção de que o êxito da ALCA passa pela relação NAFTA-Mercosul, tal como se pode depreender do desenvolvimento da Cúpula de Belo Horizonte.
- 7) Por último, o recente informe do Departamento de Comércio ao Senado norte-americano assinala que os Estados Unidos perderam competitividade em suas exportações para a Ásia, África do Sul, Turquia e outros, em benefício de seus concorrentes europeus e japoneses.

Sem embargo, existem outras razões de índole mais política e que se vinculam à crescente competição entre os Estados Unidos e a União Européia pelos cenários de economias “emergentes”. Daí, surgem as seguintes preocupações:

- Intranqüilidade com as iniciativas européias (especificamente, com a impulsionada pelo Presidente francês Jacques Chirac) e a proposta de se celebrar, em 1998, uma cúpula de presidentes e primeiros ministros entre a União Européia e o Mercosul (IRELA, 1997a), que seria o início de uma nova rede de vínculos políticos entre ambas as regiões. Esta proposta se dá em um momento em que as relações interamericanas quase não registraram modificações, com exceção da visita do Presidente Clinton à Venezuela, ao Brasil e à Argentina, durante o mês de outubro de 1997 e a presença do presidente norte-americano na Cúpula de Santiago de abril de 1998.
- A percepção, em Washington, de que a iniciativa da Cúpula União Européia-América Latina é um esforço para gerar um contrapeso paralelo às “Cúpulas das Américas”.
- A iniciativa da Cúpula européia-latino-americana surge em um contexto de crescente competição entre a União Européia e os Estados Unidos pelo mercado latino-americano. Em particular, tal competição se faz cada vez mais explícita depois dos acordos da União Européia com o Mercosul (15 de dezembro de 1995), com o Chile (21 de junho de 1996) e com o início das conversações com o México.

-
- As próprias dificuldades e incertezas em torno da implementação da ALCA, como conseqüência das travas do Congresso norte-americano, têm dado maior ímpeto às possibilidades de uma aliança comercial na América do Sul, com o centro dinâmico no Mercosul.

Os Estados Unidos estão enfrentando o desafio da competição dentro do capitalismo mundial. Ao assumir o cargo de Secretário do Departamento de Comércio, William Daley impulsionou uma ampla reestruturação de tarefas e procedimentos das missões comerciais norte-americanas, com objetivo de duplicar, antes do ano 2000, o atual volume de exportações, levando sua cifra a 1,2 bilhões de dólares. Contudo, as iniciativas comerciais e econômicas constituem, também, um instrumento de política “política”, na medida em que o melhoramento dos laços econômicos dos Estados Unidos com outros países aponta para o melhoramento das respectivas relações bilaterais com cada um de seus sócios comerciais. Da perspectiva de Washington, um objetivo importante seria garantir a estabilidade política, resultado esperado do aprofundamento dos vínculos econômicos. A recuperação da presença em licitações internacionais, a promoção das inversões norte-americanas e das exportações tomam parte na estratégia para a promoção de um novo espírito nas suas relações bilaterais e multilaterais.

A América Latina é uma região de crescente importância econômica para os Estados Unidos. É neste cenário, de competição econômica e de reações políticas em torno dos avanços do Mercosul e da interpretação do papel que desempenha este esquema de integração nos interesses da potência média emergente (Brasil), que devem ser lidas as diferentes iniciativas, econômicas e políticas, dos Estados Unidos na região.

É possível, então, que se esteja nos prolegômenos de uma mudança cumulativa nas relações com a América Latina. Historicamente, os Estados Unidos tiveram dois objetivos de longo prazo na região: criar uma zona de influência, reduzindo as ingerências de potências extra-regionais, e promover a estabilidade, uma fórmula por demais ambígua cujo custo em termos políticos foi enorme para a América Latina durante todo o período da guerra fria. Foi paradoxal que – apesar do intervencionismo e da permanente vigência da Doutrina Monroe – os Estados Unidos não se tenham interessado nunca em desenvolver uma relação política estreita com a América Latina, apesar desta ter dado, desde o final da década de 80, passos significativos rumo a uma nova relação com a potência, para o que foram funcionais as políticas dos governos e coalizões que vinham aplicando políticas econômicas neoliberais, de abertura e desregulação.

Atualmente, é evidente que Washington está implementando uma política destinada a frear o progresso do Mercosul e, simultaneamente, isolar o Brasil da América do Sul. Para tanto, está operando através de quatro estratégias políticas:

- 1) A proposta da ALCA e o *fast-track* como atrativos.
- 2) Atraindo o Chile para o eixo NAFTA.
- 3) Desativando as novas iniciativas de cooperação política sub-regionais que pareciam estar sendo geradas entre o Brasil, a Argentina e o Chile, usando como instrumentos de divisão e ruptura a política de segurança (levantando o bloqueio da venda de armas a países da América Latina, estabelecido durante a presidência de Carter).
- 4) Operando sobre a Argentina com propostas políticas vinculadas à segurança (aliança extra-OTAN).

Conclusões

Creio que se deva deixar de lado argumentações ingênuas como as do Chanceler Di Tella, assinalando que o “Brasil não é amigo dos Estados Unidos” porque os países não têm amigos ou inimigos; têm interesses e sobre eles se constroem laços de amizade, cooperação ou conflito.

O tema é clássico. Sua base está nas disputas entre uma potência hegemônica em declínio e uma potência média emergente, enquanto outras potências decidem, unilateralmente, sua vocação de aliança ou adesão a um determinado bloco de poder mundial.

Seria ingênuo imaginar que, no momento atual, não existem problemas nas relações entre os Estados Unidos e o Brasil – que repercutem sobre o Mercosul – e entre os países do Cone Sul, que também influem no destino do Mercosul.

Um estudo elaborado pela Fundação de Estudos no Brasil (IRELA 1997b:6) assinala que os Estados Unidos são o país que impõe o maior número de barreiras não-tarifárias ao ingresso de produtos brasileiros a seu mercado interno.

Antes da Rodada Uruguaí do GATT, os Estados Unidos aplicavam tarifas médias de 5,1% às exportações brasileiras rumo a seu mercado. Depois da Rodada, o leque tarifário vai de tarifas entre 0 e 188%. São aplicadas, adicionalmente, tarifas especiais ao tabaco, ao ferro fundido, ao suco de laranja e outros produtos. Foi estabelecido um sistema de “preços de entrada” para as frutas; taxas de processamento e taxas portuárias para outros produtos e “quotas tarifárias” para o açúcar e o tabaco. Ademais, aplica-se a legislação anti-*dumping* à produção do complexo siderúrgico de Volta Redonda, quando esta empresa foi privatizada e, portanto, já não recebe mais subvenção estatal.

Entendendo, pois, que a agenda bilateral é, e continuará sendo, pelo menos difícil, o Brasil está aprofundando suas estratégias rumo à região.

O Brasil aspira a fazer do Mercosul o eixo de seu projeto ALCSA. Sendo este país o líder natural do Mercosul e os Estados Unidos o do NAFTA, é natural que ambos os países tenham a capacidade de determinar o perfil da ALCA. O Brasil não tem o poder de determinar ou não sua implementação; mas, sim, pode

influir com sua decisão de não integrá-la se as condições não corresponderem a seus interesses, enquanto defende sua estrutura industrial de uma competição para a qual não está preparado.

Existem coincidências nos distintos âmbitos de poder no Brasil a respeito do fato da ALCA ser um grave perigo para seu desenvolvimento econômico, visto que o País teria que competir pelo mercado latino-americano com a produção norte-americana. Neste sentido, se os países latino-americanos – e os sócios do Mercosul – aceitarem iniciar negociações com os Estados Unidos para a implementação da ALCA, tal como os Estados Unidos já propuseram de maneira sutil porém concreta durante a Cúpula de Santiago do Chile, o Brasil não aceitará e isto terminará por isolar o País e, conseqüentemente, derrubar o Mercosul. O argumento é que a indústria nacional não está em condições de competir com a indústria norte-americana em um cenário de redução tarifária acelerada porque os efeitos econômicos e sociais seriam desastrosos.

Porém, ao mesmo tempo – e vistas as dificuldades do Presidente Clinton em obter do Congresso norte-americano a autorização para o *fast-track* –, existem maiores possibilidades de que um Mercosul ampliado possa transformar-se no eixo da integração comercial no hemisfério ocidental, mais do que a possibilidade de que o seja um TLC ampliado.

Isto explica porque os Estados Unidos fomentam políticas cujos efeitos podem isolar o Brasil da aliança atlântica (OTAN), buscando distanciá-lo politicamente da União Européia, pondo em lugar de destaque a Argentina; quer dizer, desempenhando o papel de “repartidor supremo”, atraindo a Argentina.

A respeito das relações deste último país com o Brasil, vale a pena recordar os fatores positivos das mesmas.

Historicamente, houve ciclos de tensão e distensão nas relações argentino-brasileiras durante o século XIX, ciclos que giraram em torno de problemas de fronteira, armamentos, problemas limítrofes entre o Chile e a Argentina, políticas de imigração, etc. Durante o século XX, estes ciclos se repetiram, com os paradigmas de desenvolvimento (Vargas, Perón) e o aproveitamento dos rios.

A herança histórica assinala que, em ambos os países, desde os anos de 1930, o Estado foi o motor dos processos de mudança e modernização. Outros aspectos positivos, nos anos recentes, têm sido o peso da opinião pública e da “academia” e meios intelectuais na aproximação bilateral. Nunca houve tanta influência na formação da opinião pública e no meio político destes setores. A concertação política mais os contatos e encontros regulares entre diferentes atores de ambos os países levaram a uma intensidade sem precedentes os vínculos bilaterais. O Brasil é, hoje, o mercado mais importante das exportações argentinas. Ao mesmo tempo, existe cada vez mais consciência de que a geografia é uma determinante estrutural a qual não se pode excluir.

É nossa opinião que a Argentina e o Brasil, como também o Chile, representam distintos modelos de política exterior, que respondem mais a questões de índole interna – coalizões e alianças de governo; concepções sobre as estratégias possíveis de desenvolvimento nacional; antecedentes históricos e estrutura do padrão de inserção econômica internacional – e externa, que vinculadas a estas ou explicadas a partir do fato de que as políticas implementadas sejam um reflexo e reação frente aos acontecimentos que se produzem fora da região. Ambas as perspectivas permitem, mesmo assim, justificar a existência – ou não – de espaços alternativos de inserção e gestão internacional, ainda no marco do “unipolarismo”, cujo um dos exemplos, paradoxalmente, é a própria construção do Mercosul político.

Neste contexto, seria recomendável uma revisão da política exterior argentina, quanto a seus objetivos e métodos, com o fim de clarificar suas relações internacionais, evitando ser – justificadamente ou não, voluntariamente ou não – um novo ponto de apoio para a política intervencionista norte-americana.

Junho de 1998

Bibliografia

- BERNAL-MEZA, Raúl. *América Latina en la Economía Política Mundial*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1994.
- . “Chile: entre el Nafta y el Mercosur. Los desafíos de una economía pequeña y en expansión”. *Realidad Económica*. Buenos Aires: Nº 133, Julho-Agosto de 1995, pp. 23-43.
- . “Chili, un modèle périphérique d’insertion internationale”. *Études Internationales*. Québec: Institut des Hautes Études Internationales, Université Laval, Vol. 28, 1997, pp. 2-25.
- CERVO, Amado Luiz. “Relações Internacionais do Brasil”. In: Amado Luiz Cervo (org.). *O Desafio Internacional*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1994, pp. 9-58.
- . & BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. São Paulo: Atica, 1992.
- IRELA. “Un desafío al triangulo atlantico? Contexto y agenda de un cumbre EU-América latina”. *Informe*. Madrid: Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas, 12 de maio de 1997 (a).
- . “Hacia una Area de Libre comercio de las Américas: una perspectiva europea”. *Informe*. Madrid: Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas, 19 de Junho de 1997 (b).
- HRIST, Mônica & PINHEIRO, Leticia. “A política exterior do Brasil nos anos noventa”. In: *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, Ano 38, Nº 1, pp. 5-23.

MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. *Estado Nacional e Política Internacional na América Latina*. Brasília/São Paulo: Editora Universidade de Brasília/ Editora Ensaio, 1995.

RUSSEL, Roberto. *Los ejes estructurales de la política exterior argentina: apuntes para un debate*. Buenos Aires: FLACSO, junho de 1994.

Resumo

O artigo apresenta uma reflexão de teoria e política, que busca inserir a análise da política exterior de Argentina, Brasil e Chile no quadro das relações hemisféricas (Estados Unidos) e do Mercosul. No caso dos três países latino-americanos, apresenta-se uma identificação das tendências predominantes na interpretação da inserção possível, da visão de si mesmos no atual sistema internacional e uma aproximação geral das agendas bilaterais, sub-regionais e da agenda hemisférica norte-americana.

Abstract

The article presents a reflection about theory and politics, a reflection that look forward to insert the analysis of Argentina's, Brazil's and Chile's foreign policy in the context of hemispheric relations (with the United States) and of Mercosur. In the case of the three Latin-American countries, the article identifies the major tendencies on the interpretation of the possible insertion, of these countries own view in the nowadays international system and a general approximation of the bilateral, sub-regional and North-American hemispheric agendas.

Palavras-chave: Argentina. Brasil. Chile. Estados Unidos. Agenda Regional. Política exterior.

Key-words: Argentina. Brazil. Chile. United States. Regional agenda. Foreign policy.