
Argentina: entre o Mercosul e a Alca*

RAÚL BERNAL-MEZA**
SILVIA QUINTANAR***

Introdução

Uma interpretação “aristotélica” do título deste documento indicaria que a Argentina, apesar de ter impulsionado o Mercosul, mantém ainda, entre a integração sub-regional e a integração hemisférica, uma opção em aberto. Como será possível ver na análise que segue, na realidade atual, trata-se sobremaneira de uma confluência, na qual o Mercosul vai transformando-se em um caminho que leva à ALCA. Mas esta mudança – partindo do pressuposto de que a união alfandegária tivesse sido desenhada como uma estratégia independente da evolução de outros esquemas de integração (sub-regionais ou hemisféricos) – não teria sido possível sem que outros elementos confluíssem; primeiro, que a opção pela integração do cone sul fosse a de um modelo *em direção à globalização* e não *em direção à regionalização estratégica* (Bernal-Meza, 2000; 2000^a); segundo, que o Brasil, nos anos recentes, não tivesse dado sinais ambíguos sobre seu posicionamento, terminando com a atual decisão de ir à ALCA.

Para abordar a evolução da posição argentina, serão expostas, primeiramente, as linhas gerais da política exterior do presidente Menem, sob cuja gestão se desenhou, implementou e desenvolveu o Mercosul, e o surgimento da Iniciativa para as Américas, da qual derivaria a proposta da ALCA. Em seguida, identificar-se-ão o “velho” e o “novo” presentes na atual política exterior do presidente De la Rúa. Em ambas etapas, será analisada brevemente a posição que ambos os esquemas de integração ocuparam na política exterior até o presente, identificando as percepções e leituras de outros atores domésticos, depois do que serão apresentadas algumas conclusões.

Rev. Bras. Polít. Int. 44 (2): 151-167 [2001]

*Traduzido por Ricardo Avelar

**Professor titular de Relações Internacionais da Universidad Nacional del Centro da Província de Buenos Aires e professor da Universidad de Buenos Aires. Professor visitante da Universidade de São Paulo-USP. ceial@infovia.com.ar

***Professora titular de Relações Internacionais da Universidad Nacional del Centro da Província de Buenos Aires, Argentina.

A política exterior argentina durante o período do nascimento e desenvolvimento do Mercosul

Realismo periférico e política exterior

Assim como visto na literatura, a *comunidade epistêmica* que fundamentou a política exterior de Menem manifestou uma interpretação revisionista da história do desenvolvimento argentino e de sua inserção internacional (Escudé, 1992; 1995; De la Balze, 1997), sobre a qual se sustentou o modelo de política conhecido como “realismo periférico” (Escudé, 1992). De acordo com esta interpretação, o país, que num momento histórico pertenceu ao mundo desenvolvido, abandonou-o por decisão própria – ao implementar políticas incorretas e internacionalmente conflitantes, em particular, de competição e confrontação com os Estados Unidos – diante do qual o caminho para reverter o atraso argentino passava pela aplicação de uma nova política exterior, que transformasse as relações bilaterais com a potência hegemônica em uma aliança de longo prazo.

Sob a gestão presidencial de Carlos Menem, a Argentina, envolvida em uma política de abertura e desregulamentação, cujas bases tinham sido lançadas a partir da política implementada pelo regime militar em 1976, apoiou a reformulação do programa de integração argentino-brasileiro implementado por Sarney e Alfonsín.

Menem, seguindo uma política neoliberal e sob os delineamentos do *realismo periférico* (Escudé, 1992; 1995; Bernal-Meza, 1994), lançou a Argentina em uma nova política econômica e em uma nova política exterior, as quais se mantiveram coerentes durante os dez anos de seu governo (1989-1999). Sua gestão ultimou um processo de reformulação das concepções e políticas públicas que, com diferentes matizes, tinham sido dominantes até 1976 e – com reformulações heterodoxas na política econômica – até 1989. Como é possível imaginar, tanto a reformulação do papel do Estado e da política pública, como as medidas que delas sobrevieram, também implicaram uma nova visão das relações internacionais sobre as quais a Argentina buscava uma re-inserção. A adoção desta nova perspectiva, com suas implicações diretas sobre o Mercosul, significava – em termos de política exterior – três posições básicas (Bernal-Meza, 2000): 1) uma aliança com as potências vencedoras da guerra fria, particularmente com os Estados Unidos; 2) a aceitação das *novas regras do jogo* da economia e da política mundiais na construção da “nova ordem” (unipolarismo; globalização); 3) um aprofundamento dos vínculos transnacionais, mediante a aplicação de uma política econômica de abertura, desregulamentação, privatizações e retração do Estado.

O modelo “Mercosul” e as relações com o Brasil

Do ponto de vista do contexto internacional, o Mercosul, refletiu na sub-região, o impacto das políticas e concepções ideológicas que seriam predominantes

na economia política mundial depois do fim da Guerra Fria: a acelerada expansão do capitalismo global e a incontestável hegemonia norte-americana sob o novo mundo unipolar.

Tanto o “Consenso de Washington” (1989), como a Iniciativa para as Américas (1990), constituíram – certamente – mensagens diretas, que seriam lidas como as *cartilhas* das políticas públicas latino-americanas e que marcariam o estreito vínculo entre as políticas domésticas e as políticas externas. O Mercosul seria assim a expressão das “novas formas de integração”, em conformidade com o *regionalismo aberto* e a abertura e desregulamentação das economias. Seu destino então deveria estar atado à lógica das iniciativas extra-regionais, à dinâmica do processo de mundialização e à influência da visão *ideológica ou fundamentalista*¹ da globalização.

De fato, o advento do governo de Carlos Menem marcou uma nova inflexão, drástica, de aprofundamento das políticas de ajuste estrutural e tanto neste país, como no Brasil, sob a presidência de Fernando Collor e depois Fernando Henrique, haveria coincidências na adoção do modelo econômico neoliberal.

Esta mudança se refletiu na nova concepção da integração, sob o paradigma do *regionalismo aberto* (Bernal-Meza, 1994; 2000) e que prevaleceria durante os dez anos do Mercosul. Para a Argentina, dada a predominância do enfoque comercial eleito para o novo projeto de integração e o desinteresse em aprofundar outros temas da agenda, o Mercosul passou a ser um instrumento conjuntural, tático, de expansão comercial e, mais tarde, uma instância em direção à formação da ALCA. Os Estados Unidos continuavam sendo o ator político mais importante de sua agenda internacional; enquanto que o Brasil se encontrava – paradoxalmente, em função do destino de mais de 30% de suas exportações - no terceiro lugar em seus objetivos de política exterior, depois da prioridade conferida à inserção no capitalismo central e de sua aliança com os Estados Unidos (Bernal-Meza, 1998; 1999).

A posição em relação à ALCA

No período compreendido entre a reunião de cúpula presidencial de Miami (1994) e Québec (2001), as posições da Argentina e do Brasil não foram coincidentes. Em Miami, diante da posição entusiasta da Argentina, a do Brasil foi de grande reserva e cautela.

O governo do presidente Menem nunca descartou por completo as possibilidades de conseguir um acordo bilateral com os Estados Unidos ou de adiantar as negociações sobre a ALCA. Estas dúvidas derivavam de três situações: em primeiro lugar, as posições no interior do governo, entre aqueles que preferiam uma aproximação aos Estados Unidos e à ALCA, sobrepondo as relações com o Brasil (“comunidade epistêmica”, Cavallo, Di Tella) e aqueles que queriam manter

a prioridade do eixo sul-americano (níveis intermediários de Economia e da Chancelaria, assim como também, em parte, o próprio Menem). Em segundo lugar, porque alguns setores, tanto do governo como da sociedade (grupos econômico-financeiros), consideravam que a tarifa externa comum era um impedimento para a tomada de decisões que melhorassem a competitividade da economia argentina. Em terceiro lugar, porque a posição dos setores que dominavam a estrutura de poder econômico na Argentina (setor financeiro e grupos empresariais com monopólios) eram claramente favoráveis aos norte-americanos e mantinham estreitos vínculos transnacionais.

Desde 1994, um documento interno (*non paper*) da Chancelaria argentina indicava algumas contradições entre a união alfandegária do Mercosul e os objetivos de curto prazo da Argentina. Ali se dizia que o país necessitava contar com maiores graus de liberdade na política econômica para equilibrar a sua balança comercial, sem afetar o seu nível de atividade, algo que a resignação dos instrumentos de política comercial que a união alfandegária impunha tornava incompatível (Bernal-Meza, 1994:274).

Contudo, a reunião de cúpula de Quebec marcaria a confluência: o Brasil aproximou-se da posição argentina e agora aceitava negociar a ALCA. Mais ainda, começava a manifestar sinais claros de transformar-se (ou aspirava fazê-lo) no interlocutor regional dos Estados Unidos.

A política exterior de De la Rúa

O velho e o novo na política exterior da Aliança

Ainda que durante a campanha eleitoral não houvesse abertas ou manifestas declarações que fizessem presumir mudanças drásticas na política exterior, em relação àquela seguida por Menem, a cidadania votou de forma majoritária, evidentemente, por “mudanças em geral”.

O novo Presidente manifestou de forma reiterada, desde os primeiros dias do seu governo, que as relações com o Brasil e o fortalecimento da integração do cone sul eram seus principais objetivos externos. Essas declarações foram reafirmadas através das primeiras visitas ao exterior, justamente ao Brasil e ao Chile.

Desde os primeiros dias da sua gestão (dezembro de 1999), o novo governo procurou diferenciar-se do anterior. Não obstante, como esses esforços não foram percebidos no âmbito da política econômica – já que no primeiro ano de governo De la Rúa aplicaria dois *ajustes*, os quais afetaram exclusiva e diretamente os trabalhadores, assalariados e classes médias – foram feitas declarações abertas à respeito de uma gestão diferenciada do Ministério de Relações Exteriores, sob a responsabilidade de um economista conservador, como o era Adalberto Rodríguez Giavarini.

No discurso do dia 21 de dezembro de 1999, na ocasião da posse de seus colaboradores imediatos, o Chanceler expressava que o *novo caminho* eleito pelos cidadãos (ao terem optado pela Aliança), favorecia a ampliação da democracia. Fazer do Ministério de Relações Exteriores um instrumento que colaborasse na geração de uma nova e imprescindível “previsibilidade e confiabilidade” *vis-à-vis* com o mundo desenvolvido, implicava coerência nas iniciativas e decisões e a elaboração de *políticas de Estado* sobre aqueles temas considerados como “interesses primordiais” do país: a integração política e econômica sul-americana como um objetivo central; a consolidação da paz e a segurança internacionais e a democratização do sistema internacional².

Destas *primeiras linhas* de política, poder-se-iam perceber dois elementos relevantes: 1) a integração (Mercosul, América do Sul) e 2) a incorporação de uma visão, por outro lado, ética e normativa sobre o sistema internacional.

O posicionamento diante do Mercosul e a evolução das relações com o Brasil: a revisão dos objetivos políticos

Até o final de 1999 (término do mandato de Carlos S. Menem) e janeiro de 2001 (entrada do novo Chanceler brasileiro, Celso Lafer), os objetivos da Argentina e do Brasil em relação ao Mercosul estavam claros, mesmo que não tivessem sido alcançados plenamente (Bernal-Meza, 1998; 1999: 2000).

Enquanto para o Brasil o Mercosul tinha sido concebido como um instrumento para a redefinição da sua inserção internacional (Hirst, 1992), no marco de uma política de abertura (liberalização) econômica, iniciada por Collor e continuada em seguida por Fernando Henrique Cardoso, cujo primeiro desafio era passar de uma economia fechada para outra mais aberta e competitiva, aumentando o poder de negociação e a extensão dos mercados por meio da *integração econômica*, para a Argentina, sob a administração Menem, comprometida mais profundamente com uma política neoliberal, o Mercosul foi um instrumento de expansão comercial.

A Argentina alcançou este objetivo: houve uma expansão do comércio e um aumento das exportações para o Brasil. Sua balança comercial bilateral apresentou um superávit durante grande parte do período. Mas o desvio de comércio gerado pelo Mercosul, apesar do componente de maior valor agregado (manufaturas de origem industrial), que representou quase 40% das exportações totais ao Brasil, em termos globais acentuou o caráter primário das suas exportações, gerando um subsistema *centro-periferia* de intercâmbios bilaterais, com o qual a Argentina aprofundaria sua inserção internacional baseada em vantagens comparativas estáticas. Por sua parte, dentro do padrão de comércio norte-sul que tem caracterizado historicamente o comércio bilateral entre a Argentina e os Estados Unidos, este foi deficitário para Argentina. Comparativamente, enquanto o comércio

com o Brasil, entre 1995 e 2000 apresentou um saldo positivo de US\$ 5.335 milhões, o comércio com os EUA resultou negativo, no mesmo período, por US\$ 17.029 milhões.

Balança comercial Argentina-Brasil (em milhões de US\$)

Ano	Importações	Exportações	Saldo
1995	4041	5591	1550
1996	5170	6805	1635
1997	6770	8032	1262
1998	6748	8034	1286
1999	5364	5812	448
2000	6233	6843	610
Jan-Abr/2001	1870	2179	309

Fonte: INDEC, Ministério de Economia, Rep. Argentina

De acordo com as cifras de INDEC, para o ano 2000 as exportações argentinas de manufaturas de origem industrial para o Brasil totalizaram US\$ 3.3 bilhões (40,2% do total), enquanto que para os Estados Unidos este setor representou somente US\$ 1.08 bilhões (13,1% do total).

Neste contexto, como explicar as posições contrárias a uma integração cujo comércio bilateral tem sido positivo?

Um dos argumentos, de ordem econômico-estrutural, tem sido baseado no caráter *centro-periferia* do comércio. Mas outro, político, tem sido sustentado, permanentemente, sobre uma visão negativa sobre o Brasil, em relação aos poucos avanços em matéria de coordenação econômica alcançados entre ambos países e às posições divergentes em política exterior, particularmente as que se expressam nas respectivas relações com os Estados Unidos e suas agendas.

Para enfrentar a recente etapa da crise estrutural argentina (fevereiro - março de 2001), o governo convocou o ex-ministro da gestão de Menem, Domingo F. Cavallo, para assumir a condução do ministério da Economia. A troca incidiria sobremaneira no debate Mercosul - ALCA.

Dentre os poderes especiais que Cavallo solicitou para enfrentar a crise, estava o de uma maior ingerência da Economia na administração da política exterior. Ainda não está claro quanto deste espaço lhe foi concedido por De la Rúa, mas a certeza é que o autor da "Convertibilidade", desde o seu retorno à atividade oficial, caracterizou-se por suas permanentes declarações públicas, sobre o Mercosul, a ALCA e as relações com o Brasil. Segundo indicou a imprensa, a síntese da

estratégia inicial de Cavallo para o Mercosul e a ALCA era uma “reprogramação total do Mercosul”. Segundo a *Gazeta Mercantil* (semana de 26 de março a 1 de abril de 2001), citando declarações de um dos assessores do ministro ao jornal *El Cronista*, a reformulação do Mercosul passava por: “Primeiro, implica exigir do Brasil uma rápida constituição de um verdadeiro mercado comum. Como o Brasil não vai fazê-lo, isso nos daria liberdade de ação e passaríamos a uma zona de livre comércio, onde recuperaríamos toda a nossa liberdade comercial, e isso nos permitiria buscar um acordo bilateral com os Estados Unidos”. As posições de Cavallo têm evidenciado abertas contradições com os pronunciamentos do Chanceler Giavarini e do próprio De la Rúa.

Predisposição para negociar a ALCA

A virada para a direita que o governo de De la Rúa realizou, constituindo uma nova aliança de apoio com Cavallo, potencializa as posições dos setores mais liberais que sempre viram melhor a alternativa ALCA do que o aprofundamento do Mercosul. Machinea, antes de deixar o seu cargo na Economia, já falava em antecipar as negociações da ALCA.

A visão de Cavallo sobre o Mercosul

Em um livro que coincidiu com a sua chegada ao Ministério da Economia, Cavallo afirma que “a tarifa externa comum não convém a ninguém”. Mais tarde, em público, indicou que “o Mercosul deveria concentrar os seus esforços na expansão do livre comércio em todos os demais países da América do Sul e em conseguir a plena integração de todos os seus fatores de produção, o que era muito mais importante que discutir em função da Tarifa Externa Comum”³.

Cavallo representa a continuidade da vigência do pensamento de setores que foram dominantes durante o governo de Menem (sua “comunidade epistêmica”: a aliança com os Estados Unidos, a visão da integração do Mercosul como um caminho de liberalização comercial em direção à ALCA; as percepções críticas sobre o Brasil, tanto voltadas para a sua política externa – particularmente em relação com os Estados Unidos, que é vista como *conflitiva* e *distorsionadora* de uma necessária comunidade de interesses hemisféricos – como no que diz respeito à capacidade de suas lideranças governamentais de gerar cenários econômicos de *estabilidade*) e também de setores atuais do radicalismo (governo) e da Chancelaria.

Desde este setor, hoje identificado na figura de Cavallo, dois problemas separam a Argentina do Brasil: os cenários prováveis para o Mercosul e a posição diante dos Estados Unidos e da ALCA.

Sobre o primeiro, enquanto este grupo impulsiona um retrocesso do Mercosul em direção à uma zona de livre comércio, o Brasil (em princípio) apoiava a continuidade, o *statu quo* atual do bloco. Em relação ao segundo, na medida em que este setor argentino está a favor da proposta norte-americana de acelerar a assinatura de tratados bilaterais de comércio, o Brasil favorece uma negociação em bloco e o mais protelada possível, ou seja, o já estabelecido (2005). Como indicou a imprensa, “Cavallo quer flexibilizar o enquadramento do Mercosul e aproximar-se, com alianças bilaterais, dos Estados Unidos. Na Chancelaria, preferem não irritar os brasileiros e não voltar às *relações carnavais*”⁴.

A mudança da visão argentina sobre o Brasil

Para o novo grupo que conduz a política econômica argentina, o Brasil é visto como um sócio que padece de grande instabilidade cambial e econômica, fato este que dificulta a realização de acordos de coordenação.

Defende-se, então, que a inserção argentina, sem descartar o Mercosul, deve orientar-se em direção a outros blocos comerciais, em particular ao NAFTA. A idéia é que esta aproximação asseguraria a estabilidade macroeconômica argentina.

A nova política tarifária

A redução das tarifas para 14% (extra-Mercosul) para bens de capital, peças e partes, que provocou um conflito político com o Brasil⁵, está complementada com um aumento das tarifas de importação de bens de consumo final, elevando-os até 35%, que é o máximo permitido pela Organização Mundial de Comércio. Inclui aqueles produtos comercializados dentro do Mercosul que até agora estavam ausentes de tarifas; medidas protecionistas que serão mantidas até dezembro de 2002.

Estas medidas, de caráter *heterodoxo*, que se afastam do receituário do FMI, não implicavam um retorno ao protecionismo, em relação a um enfoque “regionalista” do Mercosul. Eram, simplesmente, medidas – dentro do mesmo modelo econômico – que indicavam a diminuição do impacto que a convertibilidade teve sobre o emprego e sobre a competitividade das exportações. (Bernal-Meza, 2001).

A posição de outros atores (econômicos, sindicais e políticos) diante da ALCA

Os atores sociais, políticos e econômicos argentinos iniciaram atrasados as suas avaliações sobre a ALCA. Foi no princípio de outubro de 2000, quando

uma equipe ad hoc da União Industrial Argentina (UIA) preparou um memorandum para a Chancelaria argentina, no qual eram identificadas, inicialmente, as áreas de preocupação sobre as quais o empresariado industrial desejava ser consultado. Para o presidente da UIA, Osvaldo Rial, a discussão em torno da data de integração argentina à ALCA é uma questão *fundamental*. O dirigente afirmou que “Deve-se buscar o consenso dentro dos 34 países sem acelerar os tempos como pretendem os Estados Unidos” e que “pensar em adiantar as datas é um erro”⁶.

Por sua vez, o presidente da Federação Agrária Argentina (FAA), Eduardo Bussi, aderindo ao protesto contra a ALCA, organizado pela CTA (central sindical dissidente) em repulsa a um possível acordo de integração Mercosul-ALCA, manifestou sua oposição ao mesmo, expressando que “um hipotético bloco regional único deixará a Argentina como dependente da América do Norte – acrescentando que – a FAA ratifica a necessidade de fortalecer o Mercosul como bloco regional, mesmo com as respectivas modificações. Se ficarmos à disposição de um único bloco como é a ALCA, com uma economia dominada pelos Estados Unidos, vamos a caminho de ser subserviente à economia norte-americana e aos grupos concentrados no país do norte (...). Com uma postura em conjunto com todas as organizações gremiais e sociais, rejeitamos a ALCA em defesa do nosso trabalho e da nossa produção”⁷.

O único setor empresarial que vem expressando apoio aberto e público às posições defendidas por Cavallo, em prol de uma liberalização do Mercosul e de uma aproximação aos Estados Unidos e à ALCA, tem sido o setor financeiro, grande beneficiado com a política neoliberal seguida desde 1976.

Por sua parte, o setor sindical, representado por seus diferentes agrupamentos, manifestou permanentemente o seu apoio ao Mercosul e o seu rechaço à ALCA. Tanto a Central dos Trabalhadores Argentinos (CTA), como a CGT (Confederação Geral do Trabalho) dissidente, organizaram atos e passeatas de apoio ao Mercosul e contra uma integração do mesmo com a ALCA.

No espectro político existem duas posições claras: aquela representada pelos setores cavallistas (incluindo o menemismo) e a que representa os máximos referentes da coalizão de governo, Raúl Alfonsín e Carlos Alvarez. Estes últimos propõem como meta fortalecer o Mercosul e, sobretudo, a relação com o Brasil. Em encontros realizados desde fins de maio de 2001, um debate vem sendo favorecido – junto a outros espaços de reflexão – sobre o presente e futuro da Argentina diante do mundo, no qual situam, como eixo da discussão, o posicionamento do país diante de ambos cenários de integração. Para ambos os dirigentes políticos, deve ser privilegiada, sem exceção, a restauração da relação com o governo de Fernando H. Cardoso, antes de qualquer aspiração ou sonho inspirado nos Estados Unidos; advogando, também, um maior apoio à posição mantida pelo Chanceler, em sua disputa com Cavallo. Segundo os partidários da aliança, “o

Mercosul é um projeto estratégico sério de integração econômica e política que não deve desfazer-se”⁸.

A opinião do negociador argentino, Horacio Chighizola, expressa meses atrás, salientava quatro premissas básicas sobre as quais foi desenhada a negociação para a ALCA: 1) a decisão de negociar como parte de um bloco sub-regional, apresentando uma posição única e coordenada em todas as áreas substantivas; 2) a intenção de contar com uma agenda suficientemente ampla de forma a permitir um avanço equilibrado, que reflita os interesses de todos os participantes do processo, de maneira a reduzir as assimetrias iniciais existentes. A agenda ampla deveria refletir um equilíbrio entre os chamados “novos temas da agenda multilateral”(serviços, investimento, propriedade intelectual), proposta principalmente pelos Estados Unidos e pelo Canadá, e os velhos temas da dita agenda multilateral (acesso a mercados, agricultura, subsídios); 3) o convencimento de que a ALCA redundaria em benefícios para a região, na medida que levasse em conta os interesses particulares dos participantes; 4) o reconhecimento da necessidade de conseguir um acordo com direitos e obrigações comuns para todos os participantes do processo. A decisão é a de não permitir o estabelecimento de outras ALCA diferenciais, ou seja, com previsão de direitos e obrigações diferentes, dependendo do nível de desenvolvimento do país⁹.

Por último, vale a pena avaliar também as percepções da sociedade argentina. De acordo com uma pesquisa realizada a fins de abril de 2001, o Mercosul tem 29% de imagem positiva na opinião pública argentina, contra apenas 12% da ALCA. A imagem do bloco sub-regional vem diminuindo à medida que as percepções e expectativas foram reduzindo-se, à luz das dificuldades comerciais entre a Argentina e o Brasil. Esse desgaste é advertido na diminuição da imagem positiva que o Mercosul tinha em 1993, que era de 45% e que em 1997 Tinha caído para 38%¹⁰. Outra pesquisa, sobre a relação do país com os Estados Unidos, revelou que o tema é considerado um assunto muito importante por 69% dos entrevistados, mesmo que aqueles que opinam a favor dessa questão sejam os entrevistados com maior poder aquisitivo. Para 69% dos entrevistados pela Gallup, a relação com o país do Norte é muito importante, enquanto 24% opina que é pouco ou nada relevante, e somente 7% não têm opinião formada sobre o tema¹¹.

Uma avaliação preliminar da situação: As perspectivas de evolução

Desde a desvalorização do real, as relações bilaterais vinham deteriorando-se. A partir da sua tomada de posse, o governo de De la Rúa tentou fortalecer a relação. Assim, até o desencadeamento da “nova etapa de crise”, com as medidas implementadas pela Argentina em março e abril passados, ambos os países tinham realizado pequenos progressos no seu relacionamento mútuo, em relação ao Mercosul. No dia 28 de abril de 2000 os governos do Brasil e da Argentina tinham

realizado uma oferta conjunta de harmonização, quando os ministros de Relações Exteriores de ambos os países assinaram um *documento reservado*, com a finalidade de diminuir o impacto institucional de novas crises no Mercosul. Para tal, houve progressos na *previsibilidade*, estabelecendo como data o mês de março de 2001 para dar início à aproximação das políticas econômicas. O primeiro passo era em direção à estandarização ou homogeneização das estatísticas econômicas recopiladas pelos órgãos específicos de cada país.

Posteriormente, na Reunião de Cúpula de Florianópolis, em meados de dezembro de 2000, a Argentina e o Brasil progrediram em vários aspectos. Em primeiro lugar, foi revisada a forma como se resolveriam as controvérsias que surgissem no futuro, ratificando-se a situação de “estudo” para a criação de um Tribunal Permanente de Arbitragem para resolver os conflitos comerciais do bloco, algo que permitiria ao Mercosul adquirir uma maior segurança jurídica. Em segundo lugar, avançando para uma maior liberalização unilateral do comércio, os países do Mercosul concordaram em reduzir em meio ponto a TEC, a partir de janeiro deste ano. Por último e no que diz respeito à situação futura da harmonização e coordenação específica, chegou-se a um acordo sobre esta a partir de 2002, sobre a base das variáveis macroeconômicas, com metas fiscais e de inflação comuns. Como indicou então o presidente Cardoso, o acordo se baseava na responsabilidade fiscal e na estabilidade monetária, coordenação que foi alcançada antes do previsto (março de 2001).

Finalmente, em Assunção (14 de junho de 2001), argentinos e brasileiros apresentaram um projeto comum de decisão para criar um grupo de alto nível que reveja toda a estrutura da TEC. Posteriormente, em Brasília, Cavallo e Malán convieram em pactar a favor da zona de livre comércio, flexibilizando (diluindo) a tarifa externa comum, ainda que sem fazer desaparecer a união alfandegária, o que se apresenta como de difícil compatibilização.

Como se poderá apreciar, na realidade não há discordância a respeito da ALCA e o Mercosul entre as posições de ambos países, pois, de fato, a redução progressiva da tarifa externa comum¹² (com a anuência do Brasil) tende a arrastar a TEC para baixo, diminuindo a proteção, aproximando-se assim cada vez mais de uma Zona de Livre Comércio. Por outra parte, apesar da posição oficial do governo argentino ser de respeitar as datas acordadas nas negociações Mercosul-Estados Unidos, o problema central, que era a reticência e inclusive a oposição brasileira em ir para ALCA, resultou em nada depois que Fernando Henrique Cardoso aceitou oficialmente em Quebec a proposta norte-americana, nos prazos e condições acordados desde Belo Horizonte (1997).

Vale a pena destacar que o Mercosul tem sido indicado pelo governo argentino como um objetivo estratégico, parte da “política de Estado argentina” e instrumento chave para a inserção e negociação externa. Como expressou o presidente De la Rúa, “o Mercosul é nossa grande força e devemos ir à ALCA

tendo-o como base”; agregando que “o Brasil somente pediu que a ALCA não se concretizasse antes de 2005 e esse pedido foi respeitado”¹³.

Não obstante, mais do que atender às declarações, o que se deve levar em conta é que para o governo atual, assim como o foi para o anterior, o tema continua sendo o vínculo entre os dois cenários: Mercosul e ALCA. A relação entre ambos projetos passa pelo futuro que ambos países decidam sobre o bloco sub-regional, diante do qual seguem presentes os três cenários possíveis: união alfandegária, zona de livre comércio ou continuidade do *status quo* (união alfandegária incompleta ou em construção lenta).

Apesar das relações com o Brasil terem passado pelo filtro dos instrumentos de política econômica e, politicamente, pelas declarações de Cavallo, elas não expressam, atualmente, um estado de deterioração. A Argentina reafirmou sua decisão em relação à nova oferta norte-americana. De fato, o chanceler argentino rejeitou a oferta que, de maneira informal, lhe foi efetuada pelo governo norte-americano, para negociar um acordo bilateral de livre comércio como o que os EUA estão negociando com o Chile. O ministro Rodríguez Giavarini afirmou que as negociações para ingressar na ALCA se realizarão através do Mercosul, reiterando que “nós cumprimos com os tratados internacionais, nossos compromissos com o Mercosul, e negociaremos através dele”¹⁴. Contudo, a presença de duas opiniões distintas no governo argentino criou um manto de dúvidas sobre o Mercosul e debilitou ainda mais a sua imagem externa. Um diplomata brasileiro declarou que “a chancelaria argentina revela que o país quer manter a união alfandegária. Mas, com essa divisão interna na Argentina, não se pode esperar que haja espaço para grandes inovações no bloco”¹⁵.

A sucessão de fatos dos últimos meses, desde a etapa de crise de fevereiro, quando a Argentina ingressou em um quase *default*, são significativamente contraditórios. Tudo pareceu propício para a dissolução do Mercosul e, em uma combinação que reflete as contradições com que se movem ambos os governos, esses sinais se combinaram com novas coincidências e manifestações de apoio do Brasil à Argentina. No meio permaneciam as ameaças de um e outro lado (“assim como Fernando Henrique Cardoso decidiu de um rompante pôr a Argentina como o principal provedor do Brasil, também de um rompante pode decidir o contrário”, ou “Se o Brasil não aceita as medidas tomadas pela Argentina iremos sozinhos para a ALCA”). A Argentina e o Brasil coincidiam novamente e abundam os exemplos: na reunião do Grupo Mercado Comum, máximo organismo executivo do Mercosul, celebrada em Assunção até o dia 14 de junho, ambos os países apresentaram, em conjunto, um projeto de decisão para criar um grupo de alto nível que revisse toda a estrutura da tarifa externa comum (ou seja, sua redução), acordo ao qual chegaram depois Cavallo e Malan para relativizar a união alfandegária mediante reduções parciais da TEC, cujo anúncio seria formalizado na reunião de cúpula de presidentes do bloco, realizada na capital paraguaia durante a terceira

semana de junho. Ambos os países chegaram a um acordo para acelerar os tempos para ir para o livre comércio com Estados Unidos e a União Européia e os dois governos estão longe de imaginar um Mercosul para a *regionalização*. O destino do Mercosul é o mundo da *globalização*.

É possível supor que o Brasil cedeu à posição liberal de Cavallo?

As claves devem ser lidas assim: em primeiro lugar, ambos países estão dispostos a ir à ALCA; coincidem – ainda que com matizes – no enfoque político neoliberal e os Estados Unidos são o sócio que ambos agora desejam mais do que tudo. Em segundo lugar, o governo brasileiro conheceu, antes que a sociedade argentina, a decisão do governo de De la Rúa de proceder a uma virtual desvalorização do peso, o que marcava claramente um sinal político para o seu vizinho. Em diplomacia, as formas freqüentemente valem mais do que as palavras e o Brasil se sentiu profundamente considerado na sua condição de “sócio preferencial”. Em terceiro lugar, ambos os países, aos quais se agregaria Uruguai, convieram em avançar nas negociações da ALCA como bloco, reforçando assim a posição de poder negociador do Mercosul diante dos Estados Unidos. Quarto, houve acordo na designação de uma equipe negociadora pelo bloco, integrado por um representante de cada país-membro e um “coordenador” eleito pelas partes.

Nossa percepção é que se o Mercosul vai negociar em bloco, a Argentina vai aceitar – pelo menos em parte – a posição negociadora mais dura do Brasil, que define a ALCA como “uma opção, não como um destino”. Contudo, ambos países se comprometeram também com o livre comércio, seja na ALCA, seja com a União Européia ou na OMC.

Conclusões

Mais além de uma predisposição para uma continuidade de relações mais estreitas com Washington, o governo de De la Rúa foi por demais condicionado, em grande medida, pela gravidade da situação econômica e financeira herdada e que seria agravada pelas políticas frágeis e erráticas implementadas nos primeiros 15 meses de governo. Nesse contexto, o governo argentino dependeu do apoio norte-americano para a obtenção da “blindagem”¹⁶ de US\$ 40 bilhões e, em seguida, para enfrentar os novos acordos com o FMI e a renegociação de suas dívidas de curto prazo com os bancos privados internacionais. A crítica posição da Argentina, no caso de Cuba, incluindo o seu voto, que acompanhou o dos EUA (apesar da Argentina ter manifestado a sua oposição ao embargo norte-americano), assim como uma predisposição inicial de adiantar as negociações da ALCA – logo deixadas de lado pelo governo de De la Rúa – devem ser lidas nesse contexto.

Além dessa situação conjuntural, a chegada ao governo do ministro Cavallo evidentemente fortaleceu as posições pró-ALCA e a favor de um acordo bilateral com os Estados Unidos, na medida em que este e os setores políticos de seu

entorno sempre manifestaram sua opção preferente por uma integração (econômica e política) com Washington. Não obstante, a posição oficial do governo argentino, expressa por seu chanceler e pelo próprio De la Rúa, sempre foi de respeitar o compromisso do país com o Mercosul, incluindo negociar a ALCA “como bloco”.

Ambas as alternativas, o Mercosul e a ALCA, aparecem distintamente e, ao mesmo tempo, complementares; mas isto é assim também para o Brasil. Não obstante, o problema não radica sobre a coincidência, mas sim sobre o impacto de um retrocesso para uma zona de livre comércio que o Mercosul sofreria, como um projeto de mercado comum, na medida que este termine sendo engolido pela ALCA. Ambos os governos, ainda que com distinta ênfase declarativa, coincidem em considerar como “progressos” para a união alfandegária do Mercosul a definição de uma nova TEC mais reduzida. Apesar do governo argentino estar disposto a avançar somente por este caminho, foi acompanhado ao final pelo Brasil¹⁷. Este “novo enfoque” sobre o Mercosul implica a debilitação da união alfandegária mediante diminuições parciais da tarifa.

As relações políticas bilaterais, que tiveram como núcleo de divergências as respectivas relações com os Estados Unidos e as políticas de segurança se recompuseram, durante a gestão do presidente Menem (**Bernal-Meza**, 1999a), diante de promissoras perspectivas, depois da entrada de De la Rúa, fato que se refletiu nas coincidências de Florianópolis e posteriormente nos acordos sobre coordenação macroeconômica; mas se deterioraram a partir das primeiras medidas *heterodoxas* de Cavallo.

Não obstante, o governo argentino fez um gesto de significativa relevância política ao adiantar ao governo de Fernando Henrique as medidas que pensava implementar sobre a política cambial. A partir dali, o governo brasileiro outorgou pleno apoio às mesmas e se conformaram idéias afins em torno do futuro do Mercosul, sobre sua TEC e da decisão de nomear somente um negociador “coordenador”, junto aos quatro respectivos representantes, para as discussões com os Estados Unidos sobre a ALCA.

Apesar destas coincidências, desafio conjunto continua sendo a preservação do Mercosul como um *subsistema regional*, cuja liderança responda exclusivamente às prioridades e objetivos do desenvolvimento econômico e da inserção da Argentina e do Brasil no sistema mundial. Da síntese de dificuldades estruturais que ambos os países enfrentam, surgem as percepções sobre os riscos que perpassam o Mercosul. O primeiro deles é cair na “irrelevância”, tal como ocorreu no passado com outras estratégias de integração e cooperação econômica (ALALC, ALADI, Cuenca del Plata, Pacto Amazônico, etc); o segundo, que o Mercosul seja absorvido e termine diluindo-se em uma “zona de livre comércio hemisférica”, ou seja, absorvido pela ALCA.

Quais são as razões que têm levado à deterioração das percepções sobre o Mercosul? Consideramos que quatro exemplificam, a partir de diferentes

perspectivas, a natureza das mesmas. Em primeiro lugar, as de caráter estrutural: o modelo de integração seguido não melhorou a qualidade estrutural da inserção internacional dos países membros na economia mundial, fato que se reflete no déficit de sua balança comercial com o mundo e na composição das exportações, com baixa participação do setor industrial e escasso conteúdo científico-tecnológico. Em segundo lugar, as de caráter *sistêmico*. O Mercosul não conseguiu adequar-se às mudanças econômicas, políticas e comerciais mundiais que marcaram a profunda transição do sistema mundial, caracterizado nos processos de globalização/mundialização, regionalismo e ordem mundial (Bernal-Meza, 1991; 1994; 2000). Em terceiro lugar, tampouco conseguiu adequar-se às negociações internacionais derivadas dessas mudanças; nem gerar uma visão – teórica e prática – comum; por último, tampouco tem podido desenvolver uma estratégia para enfrentar como bloco os desafios da OMC, cujo balanço tem sido negativo para os países em desenvolvimento (CEPAL, 1999), e não pôde resistir à crescente predominância das economias altamente industrializadas no comércio mundial.

A partir destas perspectivas, ambos países também coincidiram em uma ausência de decisão política para impulsionar o aprofundamento estratégico do Mercosul.

Junho de 2001

Notas

- 1 Para a interpretação “fundamentalista” ou “ideológica” da *globalização*, ver Ferrer (1998) e Bernal-Meza (1996; 2000), respectivamente.
- 2 Discurso do chanceler Adalberto Rodríguez Giavarini sobre a política exterior argentina, Dirección de Prensa, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Buenos Aires, 30 de maio de 2000.
- 3 Domingo Cavallo, na apresentação de seu livro “*Pasión por crear*”, Página 12, Buenos Aires, 31/3/2001.
- 4 *Clarín*, Buenos Aires, 13 de abril de 2001.
- 5 O presidente Fernando H. Cardoso suspendeu a visita programada para os dias 16 e 17 de abril a Argentina, como manifestação de descontentamento, contra o que se considerou uma medida que afetava diretamente as exportações brasileiras para a Argentina, que rompe com os acordos tarifários negociados no Mercosul. Folha de São Paulo, 5 de abril de 2001.
- 6 Declarações à agência oficial de notícias Télam (<http://www.sica.gov.ec>).
- 7 *Ibid.*
- 8 *La Nación*, Buenos Aires, 19 de junho de 2001.
- 9 Horacio Chighizola, *Opinión de Negociador. Argentina y el ALCA*, Buenos Aires, Archivos del Presente, Año 6, No. 21, julho-set. de 2000; pp. 16-18.
- 10 *Ambitoweb, Encuesta: Mercosur mejor que ALCA*, 22 de mayo de 2001.
- 11 *La Nación* Line, “Para los argentinos, la relación con los EE.UU. es muy importante”; Buenos Aires 12 de junho de 2001.
- 12 Na recente reunião do Mercosul em Assunção, no passado dia 21 de junho, os quatro países do bloco decidiram reduzir em um ponto percentual a taxa de estatística geral para as importações

extra-Mercosul (de 2,5% ao 1,5%), o que na prática reduz a média atual da TEC de 13,5 a 12,5 por cento.

- ¹³ La Nación. Buenos Aires, 18 de abril de 2001. De igual maneira se expressou o porta-voz da presidência, Ricardo Ostuni, em entrevista coletiva do mesmo dia, anterior à viagem de De la Rúa a Quebec, quando afirmou que “a posição argentina é negociar a partir do bloco regional do Mercosul. A Argentina negocia a partir do Mercosul na ALCA; esta é a resolução que se tomou aqui em Buenos Aires; é a posição do governo argentino”.
- ¹⁴ Clarin.com, Economía, quarta-feira, 9 de maio de 2001.
- ¹⁵ “Há preocupação no Brasil”, *Gazeta Mercantil Latino-americana* Rio de Janeiro, edição do 14 a 20 de maio de 2001, p. 23.
- ¹⁶ Apoio financiero do FMI e de alguns países (Espanha), de US\$ 40 bilhões, como recursos à disposição do governo argentino, a entregar em quotas, de acordo com a aceitação prévia – de parte do organismo financeiro internacional- das medidas implementadas pela gestão econômica, negociado durante a gestão do ministro José L. Macchinea.
- ¹⁷ “Acuerdo en el Mercosur para la baja de aranceles”, *La Nación*, Buenos Aires, 14 de junho de 2001.

Bibliografía

- BERNAL-MEZA, Raúl (1991), *Claves del Nuevo Orden Mundial*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- (1994), *América Latina en la Economía Política Mundial*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- (1996), La Globalización: Un proceso y una ideología?, in *Realidad Económica*, Buenos Aires, Instituto Argentino para el Desarrollo Económico, No. 139, abril-maio de 1996; pp. 83-99.
- (1998), As relações entre Argentina, Brasil, Chile e Estados Unidos: política exterior e Mercosul, em *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, Ano 41, No. 1; pp. 89-107).
- (1999), Políticas Exteriores Comparadas de Argentina y Brasil hacia el Mercosur, em *Revista Brasileira de Política Internacional*, Ano 42, No. 2, pp. 40-51.
- (1999a), Las percepciones de la actual política exterior argentina sobre la política exterior del Brasil y sobre las relaciones Estados Unidos-Brasil, em *Estudios Internacionales*, Santiago, Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, Ano XXXII, janeiro-abril, No. 125; pp. 51-82.
- (2000), *Sistema Mundial y Mercosur. Globalización, Regionalismo y Políticas Exteriores Comparadas*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano/Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.
- (2000a), Regionalismo o globalización? Tres aspectos para la decisión de políticas, em Ivo Dantas, Marcelo de Almeida Medeiros e Marcos Costa Lima (Organizadores), *Processos de Integração Regional. O Político, o Econômico e o Jurídico nas Relações Internacionais*, Curitiba, Juruá Editora; pp. 203-230.
- (2001), *Argentina. La crisis del desarrollo y de su inserción internacional*, São Paulo, Fundação Konrad Adenauer/PEE-UFRJ, “Análisis e Informaciones”, No. 1, maio de 2001.
- CEPAL (1999), *El desafío de las nuevas negociaciones comerciales multilaterales para América Latina y el Caribe*, Santiago, Naciones Unidas, Serie Temas de Coyuntura.
- DE la BALZE, Felipe A.M. (1997), La política exterior en tres tiempos. Los fundamentos de la nueva política exterior, em Felipe A.M. de la Balze y Eduardo Roca (organizadores), *Argentina y EE.UU. Fundamentos de una nueva alianza*, Buenos Aires, CARI/ABRA; pp. 11-129.

-
- ESCUDE, Carlos (1992), *Realismo Periférico. Fundamentos para la nueva política exterior argentina*, Buenos Aires, Planeta.
- (1995), *El Realismo de los Estados débiles. La política exterior del primer Gobierno Menem frente a la teoría de las relaciones internacionales*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- FERRER, Aldo (1998), *Hechos y ficciones de la globalización. Argentina y el Mercosur en el sistema mundial*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- HIRST, Mónica (1992), La participación de Brasil en el proceso del Mercosur: Evaluando costos y beneficios, Buenos Aires, FLACSO, *Serie de Documentos e Informes de Investigación*, n° 135.

Resumo

Este artigo procura mostrar que a Argentina não está numa encruzilhada na sua política externa, tendo que escolher entre Mercosul ou Alca. Ao contrário, a Argentina vê o Mercosul como um caminho que leva à Alca, afirmando uma posição que se tornou possível depois da confluência de outros fatores, como a posição brasileira frente a Alca e o modelo de integração regional proposta para o Mercosul.

Abstract

This article seeks to show that Argentina is not in crossroads in your foreign policy, having to choose between Mercosur and FTAA. In contrast, Argentina sees Mercosur as a way that leads to FTAA, affirming a position that become possible after a confluence of others factors, as the Brazilian position front Alca and the model of regional integration proposal for Mercosur.

Palavras-chave: Mercosul. Alca. Integração regional. Política externa argentina. Política externa brasileira.

Key words: Mercosur. FTAA. Regional integration. Argentina foreign policy. Brazilian foreign policy.