

BRASIL E ARGENTINA: POLÍTICA EXTERNA PARA AMÉRICA LATINA EM TEMPOS RECENTES

Miriam Gomes Saraiva*

Introdução

Desde o início da gestão do presidente Lula da Silva, o Brasil tem buscado aprofundar de forma mais ativa um comportamento em relação à América Latina que já vinha sendo seguido na gestão de Fernando Henrique Cardoso. A segurança na América do Sul vem sendo articulada à intenção de construir um papel de liderança do Brasil na zona e identificada com a estabilidade democrática. A política externa brasileira para a região tem se pautado nos vínculos entre democracia e segurança como linha-mestra de sua atuação. Neste processo, de forma progressiva, a diplomacia brasileira vem assumindo um papel cada vez mais protagonista. Este comportamento não vem sendo secundado pela Argentina nem gerou uma parceria entre Argentina e Brasil no campo de política externa. Não vem significando um esforço do Mercosul como bloco. É um movimento brasileiro. A Argentina, por seu turno, busca um espaço próprio de atuação frente aos temas sul-americanos que dificulte uma projeção brasileira autônoma. A busca, por parte da diplomacia argentina, de um espaço próprio frente à região vem ocupando lugar de destaque no arco das atuações externas do país.

O objetivo deste *paper* é examinar esses dois comportamentos e compará-los, tomando sempre em conta as possibilidades/dificuldades de uma ação conjunta de ambos os países em relação a terceiros Estados da região. Com este propósito, o *paper* divide-se em 4 partes e algumas considerações finais. A primeira e a segunda apresentam características importantes das políticas exteriores argentina e brasileira desde uma perspectiva histórica, concentrando-se a primeira nas grandes mudanças experimentadas pelas duas políticas durante os anos 90, e a segunda nas linhas gerais destas políticas que, como se verá no decorrer do artigo, tiveram impacto nos comportamentos destes países frente a temas latino-americanos. As terceira e a quarta tratam diretamente das políticas externas de Argentina e Brasil para a região, sendo que a terceira orienta-se para uma revisão histórica desses comportamentos nos anos 90, enquanto a última concentra-se nas atuações dos governos de Lula da Silva e Néstor Kirchner.

* Professora do Programa de Pós-Graduação em História da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e Colaboradora na Università di Bologna/Representación, Buenos Aires.

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

No início dos anos 90, depois de um período de coincidências no campo da política exterior de caráter globalista referente aos primeiros governos civis de ambos os países, as políticas externas de Argentina e Brasil experimentaram grandes transformações como consequência das mudanças ocorridas em nível doméstico e das modificações na ordem internacional.¹ E assumiram com isto maior distância entre elas.²

O retorno da democracia na Argentina, em 1983, trouxe a necessidade de um novo modelo de inserção internacional do país que levou sua política externa a um movimento de constante busca de redefinição.³ No início do governo de Carlos Menem (1989-1999), a política exterior foi então redesenhada de acordo com um novo modelo de desenvolvimento, adotando uma nova postura frente aos grandes temas da política internacional, denominada por Russell e Tokatlian (2003) de aquiescência pragmática. A mudança foi abrupta, mas em função da longevidade do governo de Menem, a nova política exterior teve continuidade durante vários anos.

A debilidade e a permeabilidade da chancelaria argentina favoreceram a mudança radical. Historicamente, a política externa argentina foi mais uma política de conjuntura que uma política de Estado. O orçamento para a área é inferior a de outros Estados latino-americanos e a chancelaria é muito exposta a pressões de outros setores da política.⁴ Existem mecanismos, como promoções e alocação de funcionários, que passam pelo crivo do Senado, e os mais altos cargos são ocupados por políticos de outras áreas.⁵ Isso limita a consolidação de um quadro de referência que oriente as reflexões sobre a ordem internacional ou outras questões sobre a inserção internacional do país. No caso do governo Menem, seu fortalecimento como liderança política e sua concordância com um setor intelectual que já vinha debatendo sobre o papel dos Estados Unidos na política externa argentina durante os anos 80 contribuíram para a rápida assimilação das novas idéias pela chancelaria.⁶

O governo De la Rúa, apesar de mostrar-se disposto a recuperar o lugar da Argentina no mundo, não modificou, de fato, o comportamento da aquiescência pragmática (Russell e Tokatlian, 2003). A difícil situação econômica do país e sua não-afirmação como liderança contribuíram nesse sentido. A gestão de Duhalde foi de crise e limitada em suas ações exteriores, pondo em xeque o paradigma de aquiescência pragmática, enquanto a administração Kirchner voltou a buscar um novo lugar para a Argentina no mundo, sem conseguir, no entanto, estruturar um conjunto de claras idéias alternativas ao modelo de Menem.

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

No Brasil, o Itamaraty é uma corporação forte, com peso próprio e uma burocracia importante que historicamente concentra o processo de formulação da política externa.⁷

Essa centralização, se tradicionalmente contribuiu para um comportamento mais estável, em termos gerais criou certas dificuldades de renovação e de adaptação à nova realidade nacional (democratização e abertura econômica) e internacional. Contribuiu, assim, para que a diplomacia enfrentasse dificuldades em negociações ou em representar distintos interesses sociais, e fez com que a inflexão experimentada pela política externa brasileira fosse mais lenta, também com avanços e recuos.

Neste contexto, a crise de paradigma não abriu espaço para a consolidação de um paradigma substitutivo, mas sim de duas correntes com diferentes visões sobre a inserção internacional do país. A primeira, de caráter mais autonomista, manteve mais fortemente elementos do paradigma globalista seguido até então. Defende uma projeção mais autônoma do Brasil na política internacional; tem preocupações de caráter também político-estratégico com relação aos problemas Norte/Sul; dá maior destaque à perspectiva brasileira de participar do Conselho de Segurança das Nações Unidas; e busca um papel de maior liderança brasileira na América do Sul. Na literatura sobre o tema, esta corrente é referida mais freqüentemente como “nacionalista”.⁸

A segunda, sem abrir mão das reivindicações da primeira, procura dar maior importância ao apoio do Brasil aos regimes internacionais em vigência. Defende a idéia de uma inserção internacional do país a partir de uma *soberania compartilhada* e da *autonomia pela participação* (em que valores globais devem ser defendidos por todos). Neste caso, busca na América do Sul uma liderança mais discreta.⁹ Em função de seu maior apoio aos valores da ordem internacional atual, de caráter liberal, esse grupo é identificado por analistas de política externa também como “liberais”.

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

2. Linhas de atuação das políticas externas do Brasil e da Argentina que tiveram impacto com relação à América Latina

Entre as diferenças a serem destacadas entre as políticas exteriores do Brasil e da Argentina durante os anos 90, a mais importante está relacionada à percepção que seus decisores desenvolveram da ordem internacional que se forma após o fim do bipolarismo, e do lugar que seus países devem ocupar no mundo. Enquanto o governo argentino abandonou a posição tradicional que reservava um lugar de privilégio para a Argentina no mundo (seja como participante privilegiado ou como opositor relevante), o governo brasileiro manteve a postura que sustenta que o Brasil deve ocupar um lugar *especial* em termos político-estratégicos. Em relação aos Estados Unidos, a percepção do governo argentino identificava o mundo sob o predomínio nítido de uma potência que, dada a sua gravitação, deveria ser o aliado fundamental. A visão da diplomacia brasileira defendia que a principal potência, apesar de sua posição destacada de liderança, buscava adaptar-se às necessidades dos parceiros de maior relevância e de outros menores, entre os quais o Brasil (Saraiva e Tedesco, 2001).

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

Nessa perspectiva, para a nova administração argentina, colocou-se como fundamental romper a tradição de desafio aos Estados Unidos e buscar uma aliança certa com o parceiro do Norte em relação a temas gerais da política internacional, como forma de garantir recursos para o projeto econômico interno e uma inserção internacional mais ativa junto ao diretório dos grandes. Em termos econômicos, esta aproximação poderia facilitar o acesso a insumos para o projeto de ajuste econômico implementado com êxito a partir de 1991. Assim, a política externa do período caracterizou-se por um alinhamento incondicional nos temas de política e segurança internacionais, que teve como máxima a expressão “*relaciones carnales*”, atribuída ao chanceler Guido Di Tella.¹⁰ Em termos específicos, no campo econômico, a diplomacia argentina reservou-se o direito de divergir do parceiro. Nas organizações internacionais, houve uma reorientação dos votos argentinos para atingir maior coincidência com as posições norte-americanas e, em reconhecimento a esse apoio, a Argentina passou a ocupar, a partir de meados da década, a posição de parceiro extra-Otan (Organização do Tratado do Atlântico Norte) dos Estados Unidos.

Por sua vez, Collor de Mello, ao assumir seu governo, busca construir uma melhor relação com os Estados Unidos, desfazendo o perfil terceiro-mundista do Brasil. No período de Itamar Franco, a política externa recuperou em parte a preponderância de seus pressupostos anteriores dando um fôlego maior à vertente mais autonomista. Ao identificar a ordem internacional como um cenário de *polaridades indefinidas* (Lafer e Fonseca Jr. 1994), a diplomacia brasileira procura *desdramatizar* as relações com os Estados Unidos, evitando tanto alianças incondicionais quanto enfrentamentos (Lima e Hirst 1994:59). Abre, assim, um fosso em relação ao comportamento da Argentina frente ao parceiro do Norte.

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

Na Argentina, o governo De la Rúa não trouxe modificações no que diz respeito aos Estados Unidos mas, durante o governo Duhalde, a política externa argentina teve seu paradigma de aquiescência pragmática questionado. Sem discursos contundentes, em função das reações dos Estados Unidos e do Brasil frente à crise argentina, a percepção argentina dos Estados Unidos como aliado tradicional foi cedendo espaço para uma perspectiva de maior aproximação com o Brasil (Russell e Tokatlián, 2003).

3. As políticas exteriores frente aos temas latino-americanos

O comportamento argentino frente à América Latina, em princípio, está condicionado pela permanente indefinição do papel que os Estados Unidos e o Brasil têm na política externa argentina.¹¹ Segundo Russell (2004), com vistas a apoiar os regimes internacionais em vigor e com o incentivo interno para fortalecer seu regime democrático, desde início dos anos 90, a diplomacia argentina pôs um foco importante na questão democrática em nível internacional, com seu apoio aos regimes internacionais sobre o tema. Defendeu a ampliação poderes da Organização dos Estados Americanos (OEA), que permitisse à organização regional intervir diretamente nos casos em que regimes democráticos estivessem em risco, e teve um papel importante na construção do regime interamericano de defesa da democracia (a Carta Democrática Interamericana, de 2001) (Russell 2004:264).

Esse traço do comportamento fez-se sentir na posição argentina frente à Cuba, que se modificou em 1991. Nas Nações Unidas, Argentina votou, junto com Estados Unidos e os países europeus, a favor de uma resolução que propunha o envio de uma comissão com a finalidade de investigar a situação dos direitos humanos na Ilha. Desde então, manteve os votos de condenação à Cuba no que diz respeito a questões de direitos humanos e tem considerado a redemocratização de Cuba como pré-condição para sua entrada na OEA. Essa posição foi defendida em várias ocasiões em Cúpulas Ibero-Americanas e no Grupo do Rio (Saraiva e Tedesco, 2001).

Em 1993, quando o governo norte-americano e o Conselho de Segurança das Nações Unidas decretaram o embargo naval ao Haiti, a Argentina apoiou a decisão e decidiu enviar navios de guerra. Com o tempo, aproximou-se cada vez mais da posição norte-americana de uma intervenção militar.

Foram superadas as divergências que permearam as relações da Argentina com o Chile por todo o século, assim como os discursos das Forças Armadas argentinas sobre o suposto poderio militar do país vizinho. De rival tradicional, o Chile passou a ser visto como parceiro comercial que, em 1996, assinou um acordo para a formação de uma área de livre comércio com o Mercosul. A diminuição do poder político e econômico das Forças Armadas argentinas, com a redução de seu orçamento e o fim do serviço militar obrigatório, foi fator determinante para a superação da cultura de rivalidade com o Chile.¹²

O Brasil, por seu turno, manteve durante o período uma posição mais constante em relação à América Latina. A diplomacia brasileira buscou atuar de forma autônoma com relação ao comportamento norte-americano. Não havia coincidência de opiniões no que diz respeito à forma de tratar situações de crise na região e, portanto, não se colocava a possibilidade de se construir uma atuação articulada de mais longo prazo.

Mas em função da *desdramatização* das relações com os Estados Unidos, conduzida pelo governo de Itamar Franco, o país tampouco buscou enfrentamentos.

O modelo de atuação brasileiro frente a essas situações de crise foi de não-intervenção, com base em preceitos tradicionais da diplomacia brasileira, que foram mantidos a despeito de todas as mudanças ocorridas no cenário internacional em termos de percepções sobre a segurança internacional e nos conceitos clássicos da política internacional. A estratégia de construção de liderança na região foi seguida durante o período, mas com graduações diferentes. Durante o governo de Itamar Franco, a perspectiva de se criar uma Área de Livre Comércio Sul-Americana (Alcsa) foi colocada em relevo em detrimento do Mercosul (Cervo, 1998). Nesse caso, o Brasil ocuparia uma posição central no bloco. Mas o projeto não prosperou.

No interior da OEA, a postura brasileira sempre foi de defender uma posição menos intervencionista que a proposta pela Argentina e, até 1998, o Brasil defendeu nos marcos dos foros multilaterais regionais a re-incorporação de Cuba, assim como se absteve nas votações nas Nações Unidas condenatórias ao desrespeito aos direitos humanos por parte do governo cubano. Em relação ao embargo ao Haiti, o Brasil, então no Conselho de Segurança das Nações Unidas, absteve-se e, em sua declaração de voto, justificou sua posição por questões de soberania dos Estados.¹³

Em 1998, o governo brasileiro reformulou sua posição em relação à Cuba, condicionando o seu retorno à OEA à democratização de seu regime político.¹⁴ A diplomacia iniciou uma modesta revisão do comportamento brasileiro frente à região. Buscou construir sua liderança na área a partir do binômio segurança e estabilidade democrática, estabelecer vínculos fortes com os países vizinhos e atuar como mediador em situações de crise quando chamado para tal. Em 2000, realizou-se a primeira reunião dos países sul-americanos em Brasília, com vistas a formar a Comunidade Sul-Americana de Nações, de caráter mais político que o projeto da Alcsa.

A perspectiva de uma aliança entre a Argentina e o Brasil, no que diz respeito a uma atuação frente aos temas regionais, não foi adiante. Em 1996, foi criado o Mecanismo de Consulta e Concertação Política (MCCP), com o objetivo, entre outros, de buscar posições internacionais comuns.¹⁵ Embora ambos os países vissem a importância de se atuar em conjunto internacionalmente, a política externa seguiu sendo área sensível, vista como questão de soberania nacional. A opção argentina pelos Estados Unidos como principal parceiro político-estratégico dificultou mais a aproximação. A Argentina também se mostrou sensível a qualquer sinal de proeminência do Brasil no interior do bloco. O Brasil era visto como um país distanciado dos Estados Unidos, que buscava mais poder e influência na política internacional através de um comportamento de cunho realista (Russell e Tokatlian, 2003:51).

A diplomacia brasileira, por seu turno, não buscou superar os limites impostos por sua perspectiva realista quanto à soberania nacional. Buscou sempre evitar que o arranjo de integração viesse a significar uma soberania compartilhada no que se refere ao comportamento com outros parceiros externos. Segundo Pinheiro (2000:323), no caso das relações do Brasil com países vizinhos, o desejo de autonomia utiliza-se de uma concepção *grociana* para a satisfação de sua busca por poder. Assim, os espaços de atuação externa do Brasil, em termos individuais e do aumento de sua projeção no cenário internacional, não deveriam ser obstaculizados.

A corporação diplomática brasileira tem uma visão clara da Argentina como sócio menor, e percebe dois elementos que dificultam a construção de uma parceria mais sólida no campo de política externa. Por um lado, as mudanças freqüentes que ocorrem na política externa argentina geram desconfiança, enquanto, por outro, a reiterada utilização por parte dos meios políticos de temas de política exterior (inclusive em relação ao Brasil) para conseguir frutos na política interna faz com que a diplomacia brasileira mantenha um baixo perfil diante de declarações noticiadas na mídia argentina.

Houve, entretanto, alguns exemplos de aproximação. O principal deles foi a mobilização argentina e brasileira frente à tentativa de golpe de Estado no Paraguai quando, juntos, desempenharam um papel importante para evitá-lo. Em seguida, foi assinada a Cláusula Democrática do Mercosul, incorporada ao Tratado de Assunção dois anos depois através do Protocolo de Ushuaia. Na questão do conflito entre Peru e Equador ambos participaram do grupo de mediadores. A partir de 1998, em função da própria evolução da política externa brasileira, houve tentativas de aproximação em questões como a de Cuba nas reuniões do Grupo do Rio.

O governo De la Rúa deu passos no sentido de reforçar os vínculos políticos com Brasil e buscou, junto ao Brasil e ao Uruguai, levar posições comuns à OEA em casos de Estados em crise. Sem colocar em xeque o paradigma de aquiescência pragmática, frente a temas latino-americanos passou a oscilar entre buscar posições próximas ao Brasil e não ir contra a posição norte-americana.¹⁶ No caso peruano, alinhou-se à posição brasileira de se opor a sanções como resposta ao processo eleitoral fraudulento que reelegeu o presidente Fujimori. Em relação à Colômbia, manifestou apoio à postura de não-intervenção, aproximando-se da visão brasileira. Frente à questão dos direitos humanos em Cuba, porém, manteve a condenação do governo nas Nações Unidas sustentada durante o administração Menem.

Na gestão de Duhalde houve uma aproximação em função do papel importante assumido pelo Brasil frente à crise argentina, mas, como um governo de crise, manteve um perfil baixo em termos de política exterior. Isso contribuiu para um esvaziamento da posição argentina frente a seus vizinhos.¹⁷ Foi, porém, quem mudou o voto argentino na questão cubana para a não condenação e em seguida para a abstenção.

4. As atuações argentina e brasileira frente à América Latina em tempos recentes

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

A ascensão de Kirchner e de Lula abriu, aparentemente, espaços para a construção de uma parceria mais sólida no campo político entre os dois países.¹⁸ Foi levantada a

idéia de que a coexistência de governos de esquerda facilitaria essa aproximação, e não faltaram declarações dos dois lados apontando nesse sentido.¹⁹ Essa aliança mais permanente, porém, seria um elemento ainda a se construir e difícil por tratar-se de uma relação assimétrica onde as partes não têm claro o peso que cada uma delas pode ocupar (Palermo e Saraiva, 2004).

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

O papel mais ativo da diplomacia brasileira, ao colocar-se de forma mais direta como mediador em situações de crise, pode ser percebido nessa gestão. Os exemplos mais relevantes desse comportamento foram, primeiramente, a proposta de formação do Grupo de Amigos da Venezuela para acompanhar os embates entre o governo venezuelano e a oposição na questão do plebiscito, e depois nos atritos entre a Venezuela e a Colômbia. Em seguida, a diplomacia brasileira buscou assumir o papel de mediador entre o governo de Hugo Chávez e os países da região. A tentativa brasileira de apaziguar a situação equatoriana fora do âmbito da OEA também foi importante. Por fim, registra-se a mediação que a diplomacia presidencial brasileira buscou exercer no caso boliviano. Nesse caso, o governo boliviano terminou pedindo o envio de uma missão composta por um brasileiro, um argentino e um representante das Nações Unidas. A participação brasileira nas Forças de Paz do Haiti também aponta para as iniciativas de consolidar a liderança brasileira na região e aumentar o peso do Brasil no cenário internacional. Nesse caso, Brasil lidera uma força de imposição de paz das Nações Unidas, tipo de operação do qual historicamente evitou participar.²⁰ É importante destacar que durante a administração de Lula, o governo brasileiro retomou com muito vigor e de forma direta a campanha de reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas, pleiteando a inclusão do Brasil como membro permanente. Esse comportamento levanta a hipótese de que existe uma disposição brasileira de investir no campo das Operações de Paz das Nações Unidas como forma de justificar sua candidatura – nesse caso as credenciais para sua candidatura como membro permanente então não se limitariam mais à tradição pacifista de sua política externa.

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

solução de crises regionais (Oliveira, 2005:21). O apoio à candidatura de José Miguel Insulza para a secretaria da OEA pode significar uma tendência a se buscar posições comuns diante das situações de crise.

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

Em pouco tempo, a política brasileira ativa frente à região entrou em choque com percepções mais nacionalistas no interior da Argentina, que a identificaram como imposição de uma liderança individual do Brasil.²² A possibilidade de “desconstrução” de uma aliança com o Brasil pôde ser sentida na crise política experimentada, em maio de 2005, entre os dois maiores parceiros do Mercosul.²³ No quadro de afastamento entre ambos, em ações frente a temas e aos países latino-americanos, a Argentina buscou recolocar-se como um parceiro alternativo que poderia ocupar também um papel de liderança.²⁴

Com vistas a aproveitar esse espaço, a diplomacia argentina buscou um papel ativo no interior da OEA e frente a situações de risco aos regimes democráticos em países da região, assumindo uma posição intermediária entre a postura mais intervencionista, dos Estados Unidos, e a posição de mediador discreto, do Brasil. Nessas situações de crise, como nos casos do Equador e da Bolívia, a Argentina adotou um perfil próprio, visando a defender uma “*agenda interamericana diferente de aquella que impulsa la administración estadounidense*”.²⁵ Buscou com isso, por um lado, desafiar os esforços brasileiros de construção de uma liderança autônoma na região e, por outro, fortalecer sua imagem perante os Estados Unidos. Na trigésima-quinta Assembléia da OEA, foi discutido o procedimento a ser adotado frente a situações de crise e foi aprovado um texto conciliador, proposto pela Argentina, entre as posições do Brasil e dos Estados Unidos.²⁶

No que diz respeito às votações de condenação ao desrespeito aos direitos humanos em Cuba, Kirchner manteve a abstenção herdada do governo Duhalde. Em relação ao Haiti, a Argentina compôs a força de paz com o Brasil. Buscou também uma maior aproximação com o governo de Hugo Chávez, da Venezuela,²⁷ e buscou estreitar suas relações políticas com o Chile, chegando a entrar em discussão a formação de uma força de paz conjunta argentino-chilena.

Nos marcos da Comunidade Sul-Americana de Nações, a diplomacia argentina buscou, através de destacada diplomacia presidencial, mostrar seu descontentamento com a formação de um bloco em torno da liderança brasileira. Nesse caso, a utilização de ações e declarações que contestam uma posição realista e autônoma do Brasil são utilizadas como recursos domésticos de projeção interna do governo vigente. A cúpula do Grupo do Rio, organizada pela Argentina por ocupar a presidência pró-têmpore, foi adiada pelo alto número de presidentes que não confirmaram presença.

Considerações Finais

As políticas exteriores de Argentina e Brasil para América Latina mantêm entre si diferenças em termos de percepções e atuações. A posição atual do governo brasileiro é de construção de uma liderança na região através de um comportamento proativo. Essa liderança em construção teria como base uma revisão modesta nos padrões brasileiros de não-intervenção, capacitando o país a dar respostas concretas a situações de crise que diversos países da região experimentaram nos últimos anos. Com isso, a diplomacia brasileira pode estar buscando estruturar uma resposta de maior compromisso com os parâmetros atuais da ordem internacional para responder ao intento de ser ator global. A corrente de pensamento mais autonomista do Itamaraty tem um peso importante na definição deste comportamento.

A Argentina, por sua vez, busca colocar-se com menos ênfase como liderança alternativa ao Brasil. Para tanto, assume nos temas mais relevantes na OEA uma posição de equilíbrio entre Brasil e Estados Unidos. Com esse comportamento, recoloca-se como país de peso mais relevante na região frente ao Brasil e aos Estados Unidos e mantém também em equilíbrio a permanente falta de consenso interno sobre o papel que esses dois países devem ter na política externa argentina. A crise brasileira abriu espaços para que a Argentina busque ocupar posições de liderança (ou de mediador) ocupadas até agora pelo Brasil. O principal exemplo vem sendo a aproximação significativa entre os governos argentino e venezuelano.²⁸

O peso desigual da Argentina e do Brasil no cenário regional e internacional, assim como as numerosas assimetrias existentes entre ambos, dificultam a construção de uma parceria estratégica entre ambos, de mais longo prazo. Com efeito, as indefinições nos pesos de cada um são elementos complicadores. No entanto, existe a percepção dos dois lados sobre a importância de se evitar atritos e de se consolidar as posições comuns já conquistadas, principalmente sobre temas regionais. Frente às manifestações argentinas de desagrado com relação ao ativismo da política externa brasileira na América Latina, a diplomacia brasileira procura manter um relativo baixo perfil para não comprometer as relações com a Argentina. A Argentina deve encontrar uma forma de ser confiável para o Brasil, enquanto o último terá que absorver custos maiores para cooperar com seu parceiro menor (Palermo e Saraiva, 2004). Essa parceria não aponta necessariamente para que todas as dimensões das políticas externas da Argentina e do Brasil sejam comuns, mas sim que exista uma percepção partilhada do cenário regional e internacional. Para a política sul-americana, seria um incentivo importante no sentido de consolidar áreas de ação coletiva frente aos riscos de crise e de melhorar o desempenho nas relações tão desiguais mantidas com os Estados Unidos.

Notas

- ¹ O paradigma globalista (entendido como conjunto articulado de idéias que orienta o comportamento diplomático de um país) corresponde a uma visão que vê necessidade na universalização da política externa. Perspectiva que busca construir o poder de barganha da Argentina e do Brasil no cenário internacional a partir de sua inserção global. Sobre a questão ver, respectivamente, Russell e Tokatlian (2003), e Lima e Hirst (1994).

- 2 A caracterização das políticas exteriores argentina e brasileira dos anos 90 foi largamente baseada nos trabalhos de Saraiva (2001) e Saraiva e Tedesco (2001).
- 3 O livro de Russell e Tokatlian (2003) e o artigo de Russell (2004) também foram muito importantes para a descrição da política exterior argentina.
- 4 Sobre a chancelaria argentina, muitas informações úteis podem ser encontradas na entrevista de Andrés Cisneros (vice-chanceler do governo Menem). Ver Cisneros (2005). Em 2005 a chancelaria recebeu 1,22% do total do gasto público primário. “Habría subsidios por \$25 mil millones”, *Clarín*, 20/11/2005, p. 18.
- 5 A proporção de embaixadores políticos (que não são de carreira diplomática) na diplomacia argentina é notadamente superior à do Itamaraty.
- 6 Durante os anos 80, houve na Argentina um debate sobre os prejuízos que a política de enfrentamento com os Estados Unidos havia causado para o país. No debate, Carlos Escudé teve um papel importante e formulou o conceito “realismo periférico”, que deu base à política externa do governo de Menem. Ver Escudé (1992).
- 7 Sobre a corporação diplomática e sua relação com a classe política e os setores sociais, ver Lima e Hirst (1994) e Lima (2000).
- 8 Esta forma de referir-se a este grupo – nacionalista – não me parece adequada. Nacionalismo pode ser entendido como um sentimento orientado para dentro do país, para uma postura isolacionista, ou como um sentimento expansionista. Esse grupo, que em termos gerais aglutina setores mais à esquerda, não adota nenhum desses dois tipos de comportamento.
- 9 Sobre o “desejo de autonomia” e a perspectiva da adesão brasileira aos regimes internacionais na matriz da política externa brasileira dos anos 90, Pinheiro (2000) fornece muitas reflexões interessantes.
- 10 Consta que a expressão usada pelo chanceler foi “relaciones con carnalidad”, mas que a imprensa publicou e consolidou a outra expressão. Cisneros (2005).
- 11 Russell (2004) chama muito a atenção para essa indefinição.
- 12 O orçamento militar, que no início dos anos 80 equivalia a 3,5 % do Produto Interno Bruto, experimentou uma queda, chegando, em 2005, a aproximadamente 1,2%. De 1993 a 2004, não houve nenhum aumento salarial nas Forças Armadas. “La llegada de Garré pone a prueba los recelos ideológicos de los militares”, *Clarín*, 2/12/2005, p. 14.
- 13 A declaração brasileira pode ser vista na *Resenha de Política Exterior do Brasil* n. 75, jul./dez. 1994, pp. 15-16.
- 14 Na Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas, o Brasil manteve a abstenção quanto à condenação do governo cubano.
- 15 Em 1997, foi assinada a Declaração Presidencial sobre Consulta e Concertação Política dos Estados do Mercosul, que diz que o MCCP buscará articular posições para a busca de uma cooperação especificamente no campo político. Em 1998, foram institucionalizadas as Declarações e foi criado o Foro de Consulta e Concertação Política.
- 16 Sobre a política exterior do governo De la Rúa, ver também Bernal-Meza, 2002.
- 17 Um exemplo importante foi a negativa da Argentina ao convite do governo brasileiro para que participasse do Grupo de Amigos da Venezuela formado para servir de mediador quando se realizou o plebiscito sobre o governo de Hugo Chávez.
- 18 A imprensa fez muitas referências a essa possibilidade no período.
- 19 Nessa questão, o PT, como partido, teve uma posição clara.
- 20 A força de paz do Timor Leste foi a primeira força de imposição da paz da qual Brasil participou.
- 21 O discurso de Celso Amorim, de 2005, está citado em Oliveira (2005:21-22).
- 22 Essa é uma queixa recorrente na imprensa argentina.
- 23 Os jornais *Clarín* e *O Globo*, entre maio e junho de 2005, publicaram muitas declarações duras sobre as percepções mútuas dos dois governos (sobretudo do argentino).
- 24 Um exemplo nesse sentido foi a eleição do novo presidente do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), quando houve uma disputa entre a Argentina e o Brasil, e a vaga terminou em mãos de um terceiro.

- 25 Segundo o Subsecretário de Integração argentino, Eduardo Sigal (2005), “*Argentina no ha reemplazado el alineamiento automático con los Estados Unidos por una esgrima retórica de enfrentamientos con ese país. Impulsionamos una agenda interamericana diferente de aquella que impulsa la actual administración estadounidense*”.
- 26 Nesse caso, frente a uma situação de crise, o Secretário Geral elabora “*una propuesta de iniciativa de cooperación oportuna*”...”*dentro del principio de la no intervención y el derecho a la autodeterminación...*”, “La OEA aceptó una propuesta conciliadora de Argentina”. Clarín, 8/6/2005, p. 23.
- 27 Sobretudo a partir do segundo semestre de 2005, esse esforço de aproximação se fez sentir com mais clareza. A possibilidade de incorporação da Venezuela como membro pleno do Mercosul foi muito incentivada pelo governo argentino e é um exemplo importante.
- 28 Desde a crise do PT, no governo brasileiro, os contatos entre os governos argentino e venezuelano, que já vinham evoluindo favoravelmente, experimentaram um aumento.

Referências bibliográficas e de arquivo

- BERNAL-MEZA, Raúl (2002), “Política Exterior Argentina: de Menem a De la Rúa. Hay una Nueva Política?” *São Paulo em Perspectiva*, vol. 16, nº 1, São Paulo, jan./jun., pp. 74-93.
- CERVO, Amado (1998), “Multilateralismo e Integración: Evolución del Pensamiento Diplomático Brasileño”. *Ciclos*, Año VIII, nº 14-15. Buenos Aires, Instituto de Investigaciones en Historia Económica y Social/Universidad de Buenos Aires, 1º Semestre, pp. 205-226.
- CISNEROS, Andres (2005)-Entrevista. Archivo de Historia Oral, Programa de Estudios Políticos. Flacso/Argentina.
- ESCODÉ, Carlos (1992), *Realismo Periférico. Fundamentos para la Nueva Política Exterior Argentina*. Buenos Aires, Planeta. (Colección Política y Sociedad).
- LAFER, Celso e FONSECA JR, Gelson (1994), “Questões para a Diplomacia no Contexto Internacional de Polaridades Indefinidas, in Fonseca Jr, Gelson e Nabuco de Castro, S. H. (orgs.), *Temas de Política Externa Brasileira II*. São Paulo/Brasília, Paz e Terra/Ipri, pp. 49-77.
- LIMA, Maria Regina Soares de e HIRST, Mónica (1994), “O Brasil e os Estados Unidos: Dilemas e Desafios de uma Relação Complexa, in Fonseca Jr, Gelson e Nabuco de Castro, S. H. *Temas de Política Externa Brasileira I*. São Paulo/Brasília, Paz e Terra/Ipri, pp. 43-64.
- LIMA, Maria Regina Soares de (2000), “Instituições Democráticas e Política Exterior”. *Contexto Internacional*, vol. 22, nº 2, Rio de Janeiro, jul./dez., pp. 265-303.
- OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de (2005), *Elites Econômicas e Política Externa no Brasil Contemporâneo*. São Paulo, IEEI. mimeo.
- PALERMO, Vicente e SARAIVA, Miriam Gomes (2004), “Alianza Estratégica Brasil-Argentina. Utopía o Desafío Político?”. *Debate*, Año 2, nº 76, Buenos Aires, 27 agosto, pp. 22-25.
- PINHEIRO, Letícia (2000), Traídos pelo Desejo: um Ensaio sobre a Teoria e a Prática da Política Externa Brasileira Contemporânea”. *Contexto Internacional*, vol. 22, nº 2, Rio de Janeiro, jul./dez., pp. 305-335.
- RUSSELLI Roberto e TOKATLIAN, Juan Gabriel (2003), *El lugar de Brasil en la Política Exterior Argentina*. Buenos Aires/México, Fondo de Cultura Económica.
- RUSSELL, Roberto (2004), “Política Exterior y Veinte Años de Democracia: Un Primer Balance, in M. Novaro e V. Palermo (orgs.), *La historia Reciente. Argentina en Democracia*. Buenos Aires, Edhasa, pp. 257-269.
- SARAIVA, Miriam Gomes (2001), “Brasil e Argentina nos Anos 90: Dez Anos de Política Externa. in CERIR, *La Política Exterior Argentina, 1998-2001. El Cambio de Gobierno. Impacto Irrelevancia?* Rosário (Argentina), pp. 93-110.

- ____ e Tedesco, Laura (2001), "Argentina e Brasil: Políticas Exteriores Comparadas depois da Guerra Fria", *Revista Brasileira de Política Internacional*, Ano 44, nº 2, Brasília, jul./dez., pp. 126-150.
- SIGAL, Eduardo (2005), "Política Exterior Sin Eslóganes", *Clarín*, 11 de outubro, p. 35.
- SILVA, Alexandra de Mello (1999), "A Política Externa em Transição: Rumo a um Novo Paradigma?". *Net Work*, vol. 8, nº 3, Rio de Janeiro, Centro de Estudos das Américas/Ucam, jul./set, p. 6.
- CLARÍN, (2005), "Habría Subsidios por \$25 Mil Millones", 20 de novembro, p. 18.
- ____. (2005), "La Llegada de Garré Pone a Prueba los Recelos Ideológicos de los Militares", 2 de dezembro, p. 14.
- ____. (2005), "La OEA Aceptó una Propuesta Conciliadora de Argentina", 8 de junho, p. 23.

Resumo

Este artigo compara as políticas externas de Brasil e Argentina para a América do Sul, procurando enfatizar as dificuldades de uma ação conjunta na região. Para tanto, empreende-se uma análise histórica da formulação das políticas externas dos dois países, ressaltando as diferenças marcantes de cada Estado. No caso argentino, destacam-se a permeabilidade da chancelaria Argentina e a noção de "aquiescência pragmática" com as prioridades da política externa norte-americana. Já no caso brasileiro, resalta-se a busca por um papel de liderança na América do Sul. Em seguida, analisa-se a atual política externa dos governos Lula e Kirchner, apontando para as dificuldades de cooperação representadas pela assimetria de poder entre ambos os países. Não obstante, conclui-se que existe a percepção mútua da importância de se evitar atritos e de se consolidar as posições comuns já conquistadas, principalmente sobre temas regionais.

Abstract

This article compares the foreign policies of Brazil and Argentina to South America, focusing on the difficulties for a conjunct action in the region. In order to do that, it draws upon a historical analysis of the formulation of foreign policy of both countries, emphasizing the main differences in each State. In Argentina's case, the permeability of its chancellery and the notion of a "pragmatic acquiescence" with the foreign policy priorities of the United States are highlighted. In Brazil's case, the search for a leadership role in South America is emphasized. Afterwards, it analyzes the foreign policy of Lula and Kirchner, pointing to the difficulties for cooperation, which are related to the power asymmetry between both countries. In spite of this, the article concludes that there is a mutual perception of the importance of avoiding attrition and consolidating the common positions already taken, especially those related to regional issues.