

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM INTEGRAÇÃO DA AMÉRICA LATINA
(PROLAM)

Janine Salles de Carvalho

**A influência do realismo periférico nas
relações entre Argentina, Brasil e Chile:
Da hostilidade à cooperação**

São Paulo

2010

JANINE SALLES DE CARVALHO

**A influência do realismo periférico nas
relações entre Argentina, Brasil e Chile:
Da hostilidade à cooperação**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Integração da América Latina da Universidade de São Paulo (PROLAM/USP), como requisito para a obtenção do título de Mestre em Integração da América Latina.

Orientação: Prof. Dr. Mauro Leonel de Mello Junior

São Paulo

2010

FOLHA DE APROVAÇÃO

Janine Salles de Carvalho

A influência do realismo periférico nas relações entre Argentina, Brasil e Chile:
Da hostilidade à cooperação

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Integração da América Latina da Universidade de São Paulo (PROLAM/USP) como requisito para a obtenção do título de Mestre em Integração da América Latina.

Aprovado em: _____

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Mauro Leonel de Mello Junior(orientador)
PROLAM/USP

Assinatura: _____

Prof. Dr. Sedi Hirano
FFLCH/ USP

Assinatura: _____

Prof. Dr. Samuel Alves Soares
DCSPI/Unesp Franca

Assinatura: _____

À minha mãe: minha mão, meu
ombro, meu colo.

Uma página aparte aos meus amigos de UNESP, que me proporcionaram os melhores momentos que tive. Em especial, Alisson Zumpano, Paula de Gásperi, Rafael de Campos, Marcelo Raimundo, Lisandra Crossara, Cíntia Pinheiro, Vitor Yamamoto e Camila Bartelega. Ao Yury Martini, que se tornou uma espécie de consultor.

AGRADECIMENTOS

Ao professor Mauro Leonel de Mello Junior (PROLAM-USP), por me acompanhar por todo o processo de meu trabalho.

Ao professor Sedi Hirano (FFLCH-USP), que em momentos de dificuldades me estendeu a mão. Fica minha admiração, respeito e gratidão.

À professora Janina Onuki (IRI-USP), pelos seus inestimáveis conselhos que me acompanham desde minha graduação. Ao professor Augusto Zanetti (Unesp-Franca), cujas aulas me despertaram o interesse pela política externa argentina.

À professora Miriam Dolhnikoff (FFLCH/IRI-USP), cuja paixão pela pesquisa me incentivou seguir adiante.

À CAPES, por me proporcionar os meios para fazer um mestrado tranquilo.

A Mariana Dantas e Suzana Lourenço, pelo apoio, amizade e fé. A Alessandra Cavalcanti, grande amiga que conheci durante esses anos no PROLAM. À Margarida Nepomuceno, Claudia Quijano e Osmany Porto, pelo seu socorro. Aos funcionários Willian e Raquel, pela paciência e solicitude.

À Claudia Esteves, grande amiga de ontem, de hoje e de sempre.

À minha família, que carrego no coração.

Meu muito obrigada a todos.

RESUMO

CARVALHO. J. S. **A influência do realismo periférico nas relações entre Argentina, Brasil e Chile: da hostilidade à cooperação.** 2010. 82f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-graduação em Integração da América Latina da Universidade de São Paulo. (PROLAM/USP). 2010.

O início da década de 1990 marcou um período propício para que os países empreendessem mudanças na agenda de política externa, buscando adaptar-se a um cenário econômico instável e politicamente despolarizado. Tal foi o caso da Argentina.

É durante o primeiro período do Governo Menem (1989-1994) que ocorreu uma mudança significativa no modelo de política externa. Este fato representou uma ruptura em direção à tentativa de conquistar credibilidade junto à comunidade econômica internacional e na busca de estabilidade da economia.

O objetivo central desta dissertação é analisar a política externa argentina durante a administração do presidente Carlos Menem (1989-1999), especificamente sobre como o alinhamento automático com os Estados Unidos influenciou o relacionamento da Argentina com Chile e Brasil.

Após assumir a presidência, Menem estabeleceu duas prioridades quanto à agenda do País para a reinserção argentina no chamado mundo ocidental, listados de forma decrescente: o alinhamento com a política externa dos Estados Unidos e o fortalecimento das relações com os países limítrofes.

Trata-se de analisar mais profundamente como os princípios teóricos se aliam às iniciativas no plano conjuntural. A hipótese é que do relacionamento da Argentina com Brasil e Chile foi influenciado pela postura da Argentina frente aos EUA. Trata-se de fazer um estudo mais sistemático das iniciativas de cooperação entre Argentina e seus países vizinhos, que tenham sido influenciadas, direta ou indiretamente, pela prioridade dada aos Estados Unidos. A análise destes eventos dá-se a partir dos princípios do realismo periférico.

Palavras chave: Realismo Periférico, Cooperação Sub-regional, Brasil, Chile

ABSTRACT

CARVALHO. J. S. **A influência do realismo periférico nas relações entre Argentina, Brasil e Chile: da hostilidade à cooperação.** 2010. 82f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-graduação em Integração da América Latina da Universidade de São Paulo. (PROLAM/USP). 2010.

The beginning of the 1990s represented a particular period for changes in the foreign policy field. The aim of the countries was to adapt to an economically unstable and multipolar world. That was the case of Argentina.

During the first Menem's presidency (1989-1994) Argentina had a remarkably change in its foreign policy. Its aim was to enhance its credibility with the international economic community and the economic stability.

This work tries to analyze the foreign policy of Argentina during Menem's government (1989-1999). In particular on how the relationship with The United States affected the relations between Argentina and its neighbors, Chile and Brazil.

To reinsert the country into the Western World, Menem established two priorities: alignment with the foreign policy of the United States and the strengthening of relations with the neighboring countries.

The hypothesis is that the relationship between Argentina with Brazil and Chile was influenced by the priority relation of Argentina with The United States. The analysis of the events will be related with theory of the peripheral realism.

Key words: Peripheral Realism, Sub regional Integration , Brasil, Chile

RESUMEN

CARVALHO. J. S. **A influência do realismo periférico nas relações entre Argentina, Brasil e Chile: da hostilidade à cooperação.** 2010. 82f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-graduação em Integração da América Latina da Universidade de São Paulo. (PROLAM/USP). 2010.

El inicio de la década de 1990 propició un periodo en que los países emprendieron cambios en sus agendas de política externa, que buscaban adaptarse frente a un escenario inestable en lo económico y políticamente despolarizado. Este fue el caso de Argentina.

Durante el primer mandato del Gobierno Menem (1989-1994), ocurrió un cambio significativo en el modelo de política exterior. Este hecho representó una ruptura hacia un intento de conquistar credibilidad con la comunidad económica internacional y en la búsqueda de estabilidad económica.

El objetivo central de este trabajo es analizar la política exterior argentina del Gobierno Menem (1989-1999). En particular, como el alineamiento automático con los Estados Unidos influyó en el relacionamiento de la Argentina con Brasil y Chile.

Tras asumir la presidencia, Menem estableció dos prioridades en cuanto a la agenda del país para la reinserción de la Argentina en el llamado mundo occidental: el alineamiento con la política exterior de los Estados Unidos y el fortalecimiento de las relaciones con los países limítrofes.

Se trata de analizar con mayor profundidad como los principios teóricos se vinculan a las iniciativas coyunturales. La hipótesis es de que el relacionamiento de la Argentina con Brasil y Chile estuvieron influenciadas, directa o indirectamente, por la prioridad dada a los Estados Unidos. El análisis de estos eventos se da desde los principios teóricos del realismo periférico.

Palabras clave: Realismo Periférico, Cooperación Subregional, Brasil, Chile

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Rendas pelas privatizações (milhões de dólares).....	32
Tabela 2 - Evolução da taxa de rentabilidade sobre vendas da elite empresaria local segundo o vínculo no processo de privatizações.....	33
Tabela 3 - Leis de Privatização. Resultados no Congresso (1989-1997).....	34
Tabela 4 - Acordos e Iniciativas entre Brasil e Argentina (1989-1999)	66
Tabela 5 - Evolução da Posição relativa da Argentina, Brasil e Mercosul em comparação com um grupo de países avançados.....	71
Tabela 6 - Comércio entre Argentina e Brasil (1989-1999)....	74
Tabela 7 - Acordos e Iniciativas entre Brasil e Chile	82

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Recomposição das bases de apoio do menemismo.....	31
Gráfico 2 - Intercâmbio econômico Chile-Argentina (1991-1995)	79
Gráfico 3 - Exportações para a Argentina, por produto 1987-1992	80
Gráfico 4 - Importações da Argentina no Chile, por produto 1987-1992.....	80
Gráfico 5 - Intercâmbio comercial Chile-Argentina 1980-1994 (%).....	81

SUMÁRIO

Introdução.....	13
Capítulo I O Realismo Periférico: a construção de um pensamento.....	22
1.1 Mudanças em política externa: alguns fatores explicativos.....	25
1.2 Reforma estatal, política externa e grupos de poder: as variáveis internas.....	30
1.3 Realismo Periférico e as variáveis externas: uma nova visão de mundo?.....	36
Capítulo II O lugar dos Estados Unidos na Política Externa Argentina	44
2.1 Os debates no período democrático.....	49
CAPÍTULO III A Argentina e seus vizinhos: da hostilidade à cooperação.....	53
3.1 Argentina e Brasil.....	54
2.1 Argentina e Chile.....	59
CAPÍTULO IV A Influência do realismo periférico nas relações com o Brasil...63	
4.1 Divergência de interesses.....	68
CAPÍTULO V A influência do realismo periférico nas relações da Argentina com Chile	75
5.1 A questão estratégica.....	77
5.2 O aprofundamento da interdependência econômica.....	78
5.3 As relações limítrofes.....	83
Considerações finais.....	86
Bibliografia.....	87

INTRODUÇÃO

Poucas vezes pudemos testemunhar uma reformulação tão dramática e radical, em termos de política externa, como ocorreu na Argentina durante a década de 1990. Na esfera doméstica, castigado pela crise da dívida externa, o país ainda teria de enfrentar as dificuldades inerentes ao processo de redemocratização. No plano externo, a Argentina se deparava com a tarefa de se reinserir em um novo contexto internacional. Qual seria a melhor estratégia de inserção? Qual o perfil que a Argentina gostaria de ter no mundo que se configurava?

As respostas para os dilemas daquele momento pareciam estar no passado. A Argentina do século XIX acenava para o horizonte em que o sonho de ser o país do futuro ainda era possível. Por outro lado, se o país não pôde – ou não soube – dar continuidade ao sucesso de antes, também se deveria a um passado de equívocos e enganos cometidos após 1930. Este era o diagnóstico dado pelo pensamento do realismo periférico.

Consoante ao que se convencionou chamar de *revisionismo crítico*, o realismo periférico, pelo menos em nível conceitual, passaria a ditar pelo quê e para quê/quem a Argentina deveria direcionar suas relações internacionais. A Argentina dos anos de 1990 era um país democrático, pacifista, ocidental e alinhado às grandes potências. Sua principal prioridade era apagar a imagem negativa do passado e formar uma aliança estratégico-militar preferencial com os Estados Unidos. Haveria, portanto, que se extirpar os vícios do passado para se acertar no futuro.

A Argentina impôs obstáculos às iniciativas diplomáticas dos Estados Unidos, rechaçou a Doutrina Monroe¹, declarou sua neutralidade durante as duas Guerras

¹ A Doutrina Monroe, a qual pregava a não-intervenção da América pelos países europeus, foi uma das principais fontes de discórdia entre Argentina e Estados Unidos durante o século XIX. A Argentina contestava quais seriam os reais interesses do país do norte ao afirmar que a conhecida fórmula “A América para os americanos”, na verdade, queria dizer “A América para os estadunidenses”. Vale lembrar que, na época, a Argentina, além de manter laços estreitos com a Grã-Bretanha, considerava os Estados Unidos como os principais oponentes a seu desejo de se tornar uma potência americana.

Mundiais, viveu sob a Terceira Posição por muitos anos, entrou como membro do Movimento dos Países Não-Alinhados (NOAL), levantou desavenças com Chile e Brasil, iniciou a Guerra das Malvinas e continuava suscitando receios quanto à sua política nuclear até o governo de Raúl Alfonsín².

A política externa argentina adotada pelo governo de Carlos Saúl Menem logo seria batizada de política externa do alinhamento automático com os Estados Unidos. A lógica parecia ser simples. Para voltar a fazer parte do Primeiro Mundo, o país deveria reencontrar-se com o crescimento econômico. A partir do crescimento econômico, os índices de desenvolvimento subiriam. Simultaneamente, a qualidade de vida da população melhoraria. A função da política externa seria, então, a de servir aos interesses da população. Para o realismo periférico, uma política externa exitosa é um recurso de poder tão importante a ponto de produzir melhorias em saltos.

Para chegar aos seus objetivos, a lógica adotada pelo governo de Menem era de desenvolvimento no alinhamento, não mais desenvolvimento na autonomia. Após anos de confronto com Estados Unidos, a Argentina passara a enxergar que o país seria o principal parceiro a impulsionar seu desenvolvimento, em uma relação, *a priori*, simbiótica. A boa vontade política do país em relação à potência hemisférica seria demonstrada em diversos episódios.

O alinhamento com os Estados Unidos podia ser identificado em diversas ações: no envio de tropas para o Golfo Pérsico; no aumento da percentagem de coincidência de votos com os EUA na Assembleia Geral da ONU; e na assinatura de vários regimes internacionais da área de segurança (o país assina o Tratado de Tlatelolco e encerra o projeto missilístico Cóndor II), além de se retirar do Movimento dos Países Não-Alinhados (ONU, 2002).

É durante o primeiro período do Governo Menem (1989-1994) que ocorre, portanto, uma mudança significativa no modelo de política externa. Este novo projeto representou uma ruptura na política externa argentina, que passou a ser direcionada pela busca de relações externas mais estáveis, na tentativa de conquistar credibilidade junto à comunidade econômica internacional e na manutenção da

²Escudé, Carlos. **El realismo de los Estados Débiles**. Buenos Aires: Ediciones Sudamericana, 2000. Disponível em <<http://www.argentina-rree.com>>, acesso em 05/2006, p. 1.

estabilidade da economia³. A mudança referia-se não apenas a uma nova “visão de mundo”, como também ao plano das “crenças causais”⁴, ou seja, na identificação de relações de causalidade entre os objetivos da política externa e as estratégias de atuação internacional do país definidas para a consecução destes objetivos.

No entanto, ao contrário do que acontecia no século XIX, a Argentina do século XX não deveria privilegiar somente as relações bilaterais com o principal parceiro estratégico. Na época marcada pela globalização, o entorno regional também assumiria grande importância.

Após chegar à presidência, Menem estabeleceu duas prioridades quanto à agenda do País para a reinserção argentina no chamado mundo ocidental, listados de forma decrescente: o alinhamento com a política externa dos Estados Unidos e o fortalecimento das relações com os países vizinhos, principalmente os limítrofes, considerados de maior importância estratégica para os interesses argentinos.

A questão estava em determinar o quanto a relação privilegiada com os Estados Unidos afetaria a relação da Argentina com seus principais sócios na América do Sul, Chile e Brasil. O objetivo desta dissertação de mestrado é determinar o quanto as relações regionais foram influenciadas pela relação Argentina e Estados Unidos.

Trata-se de analisar mais profundamente como os princípios teóricos se aliam às iniciativas no plano conjuntural. A hipótese é que a lógica do relacionamento da Argentina com Brasil e Chile foi influenciada pela postura da Argentina frente aos EUA. Trata-se, nesta pesquisa, de fazer um estudo mais sistemático das iniciativas de cooperação entre Argentina e seus países vizinhos, que tenham sido influenciadas, direta ou indiretamente, pela prioridade dada aos Estados Unidos. A análise destes eventos dá-se a partir dos princípios teóricos mencionados.

Defendo a ideia de que as relações sub-regionais com Brasil e Chile foram influenciadas, não simplesmente condicionadas. Como se verá durante o decorrer do trabalho, as convergência e divergências surgidas nesta dimensão trilateral têm a

³ ONUKI, Janina. **As mudanças na política externa no governo Menem (1989-1999)**. Tese de Doutorado. DCP/USP, 2002.

⁴ A organização do conjunto de ideias que influenciam na formulação da política externa foi proposta por dois autores: GOLDSTEIN, Judith e KEOHANE, Robert O. (orgs.). **Ideas and foreign policy: beliefs, institutions and political change**, 1993.

ver com, basicamente, as seguintes questões: 1) a aproximação se intensifica porque os três países têm interesse em um aprofundamento; 2) havia um contexto internacional propício para o tipo de cooperação que foi se estabelecendo; 3) as divergências surgiam porque o projeto de política externa dos três também continham elementos contrastantes; 4) apesar dos esforços, alguns resquícios de desconfianças do passado ainda se faziam presentes. O ponto três fica ainda mais evidente na relação bilateral com Brasil. Já com o Chile, o quarto ponto se sobressalta mais.

Outro fator que impede o entendimento sob a ótica de condicionante, é que, paralelamente à relação privilegiada, foi se estabelecendo a relação sub-regional. A interdependência crescente entre Argentina-Brasil-Chile durante aqueles anos impedia que atitudes mais drásticas fossem tomadas em nenhum pólo da relação. As posteriores moderações de tom em relação à OTAN e ao Conselho de Segurança são claros exemplos.

A apesar de ter havido algumas divergências suscitadas pela política de alinhamento com os Estados Unidos, a cooperação sub-regional entre a Argentina e seus vizinhos continuou a existir. Com o Chile, a aproximação se intensificou a partir da volta do país ao regime democrático, em 1990. Com o Brasil, a cooperação, pautada, sobretudo, em aspectos comerciais e em coerência com a política externa pragmática iniciada por Menem, isto é, visando diretamente aos objetivos estabelecidos, atingiu seu auge com o advento do MERCOSUL.

As mudanças realizadas pelo Governo Menem nos assuntos de política externa promoveram o abandono de duas concepções tradicionais que até então eram responsáveis por inúmeros atritos com os países da região, sobretudo com os limítrofes: o nacionalismo territorial e as estratégias geopolíticas baseadas em hipóteses de conflito e de manutenção do equilíbrio de poder na região (MARKWALD, 2000).

Historicamente, o nacionalismo territorial foi o principal fator de desentendimentos entre Argentina e Chile, propiciando períodos de tensão e distensão (MARKWALD, 2000). A assinatura do Tratado de Paz e Amizade, em 1984, marcou o início do processo de aproximação, antecipando novas diretrizes para o relacionamento entre os dois países. Com a chegada de Carlos Menem em

1989, na Argentina, e de Patricio Aylwin em 1990, no Chile, ambos à presidência de seus respectivos países, esse processo começa a ganhar contornos mais sólidos, baseado na utilização de instrumentos jurídicos, políticas de investimentos entre ambos e incremento do comércio bilateral.

A importância de se resolver os conflitos mais latentes com o Chile inseria-se dentro da tentativa do governo em melhorar a imagem internacional da Argentina junto aos Estados Unidos e às grandes potências. Menem logo se apressou em por fim às desavenças com o país vizinho e mudar o perfil das relações bilaterais: o Chile, de rival geopolítico, passou a ser um importante elemento para o sucesso da estabilização econômica argentina, além de fator essencial para a divulgação de uma Argentina promotora da paz e da democracia na região.

De acordo com Mário Rapoport, a relação entre Chile e Argentina durante a década de 1990 pode ser classificada em torno de três fatores de aproximação: o econômico, a integração física e a complementação energética. O ano de 1991 representou um marco nas relações bilaterais: chegou-se a um consenso quanto a 22 dos 24 problemas fronteiriços, a delimitação da zona Laguna del Desierto foi atribuída à arbitragem internacional e se estabeleceram as diretrizes para a delimitação do território dos Hielos Continentales ou Campos de Hielo⁵.

Além das questões de fronteira, o Chile investiu como nunca na Argentina, atingindo cerca de dez bilhões de dólares. No mesmo ano, foram assinados o Acordo de Complementação Econômica e o Tratado de Promoção e Proteção Recíproca de Investimentos.

No que diz respeito ao Brasil, sua importância para a Argentina pode ser dividida, a grosso modo, em três etapas. No início do século XX, o Brasil era indiferente economicamente, inferior no cultural e visto como um rival político. A partir de 1945 até fins de 1950, o país começou a ser encarado como um potencial rival geopolítico e militar, ameaçador da integridade física argentina. Já no início da

⁵ RAPOPORT, Mario. **Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2003)**. Buenos Aires: Ariel, 2006.

década de 1980, o Brasil começa a ser percebido como um sócio regional necessário e tem-se início, mais claramente, a reaproximação⁶.

No entanto, o grande momento de cooperação entre os dois é a assinatura do Mercosul. Apesar de o Bloco enquadrar-se dentro das expectativas traçadas pelo pragmatismo econômico do Governo Menem, a aproximação não anulou os conflitos econômico-comerciais causados pelas diferentes políticas macroeconômicas, dimensões de mercados muito díspares e por divergências quanto a temas ligados a assuntos de política externa. Neste caso, enquanto para o Brasil, o Mercosul era uma opção latente para consolidar sua liderança na América do Sul, para a Argentina a iniciativa inseria-se, inicialmente, em um desejo maior de pertencer ao Nafta e conseguir, assim, o tão ansiado desejo de reconhecimento internacional como país estável, defensor da paz e segurança internacionais, capaz de realizar uma profunda reforma doméstica em favor de uma ampla abertura ao capital estrangeiro, apoiado em um regime democrático.

O ano de 1994 presenciou, do ponto de vista argentino, duas fases de desenvolvimento do Mercosul. Com a entrada em vigência do Nafta, no primeiro semestre daquele ano, Menem, já em seu segundo mandato, começou a querer colher os resultados de sua política de alinhamento automático, buscando o reconhecimento da Argentina como parceiro privilegiado dos Estados Unidos na região (ONUKI, 2002).

Com a negativa do congresso estadunidense em conceder o “fast track” para a incorporação do país como sócio privilegiado do Nafta, a Argentina modificou o direcionamento de sua política externa em relação ao Brasil, dando prioridade ao fortalecimento do Mercosul, que passou a ser visto como um complemento às suas prioridades, através da harmonização entre o relacionamento comercial com o Brasil e o político-estratégico com os Estados Unidos (ONUKI, 2002).

⁶Antes da década de 1980, alguns fatos ocorridos durante o período militar já prenunciavam a aproximação entre Argentina e Brasil: em 1979, houve a assinatura do Acordo Tripartite de Cooperação Técnico-Operativa Argentina, Brasil e Paraguai, relacionado à hidrelétrica de Itaipu; em 1980, deu-se a assinatura de um acordo para o uso pacífico da energia nuclear. Porém, é com o Governo Alfonsín que se sanciona o início da política de integração entre Brasil e Argentina, com o advento da Declaração de Iguazu em 1985. Cf.: RUSSELL, Roberto; TOKATLIAN, Juan Gabriel. **El lugar de Brasil en la política exterior argentina**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2003.

Não se trata de uma substituição de prioridades, mas de um contrabalanço entre duas alianças que se pesam mutuamente: a aliança preferencial da Argentina com os Estados Unidos e a da Argentina com o Brasil. Neste momento, esta se revelou particularmente importante, através da percepção de alguns membros do governo argentino de que um forte relacionamento com o Brasil significaria um grande trunfo para a consecução de seus objetivos prioritários.

Porém, como já foi dito, o alinhamento automático com os Estados Unidos sempre suscitou divergências no relacionamento da Argentina com Brasil e Chile. Por parte daquele, as críticas feitas à política externa argentina giravam basicamente em torno de três pontos: 1) a inconstância argentina quanto à sua agenda internacional (mudanças de políticas, contradições, surpresas); 2) a aliança Argentina com os Estados Unidos se deparava com interesses conflitantes do Brasil e sua política de liderança na América do Sul; 3) a rejeição à proposta do Realismo Periférico.⁷

Por outro lado, embora a melhora do relacionamento da Argentina com o Chile tenha exemplificado uma clara tentativa de aumento de prestígio internacional, a primazia dada pelo Governo Menem aos Estados Unidos, renovou, em alguns momentos, receios nacionalistas e geopolíticos. Ressurgiram, assim, algumas desconfianças: Como exemplo disso, tem-se o desacordo chileno com a iniciativa unilateral argentina de negociar sua condição de aliado extra-OTAN, em 1998⁸.

Esta dissertação de mestrado filia-se à *Segunda Geração* da chamada *Análise de Política Externa*, que permite compreender os contornos assumidos pela política externa de um país para além de um resultado direto dos “constrains” do sistema internacional. Desta forma, pretende-se entender analiticamente as causas e motivações das mudanças em política externa, para, posteriormente compreender como estas motivações afetaram o comportamento da Argentina em relação aos seus vizinhos na década de 1990.

⁷ Raúl Bernal-Meza. BERNAL-MEZA. Raúl. *As relações entre Argentina, Brasil, Chile e Estados Unidos: política exterior e Mercosul*. **Revista Brasileira de Política Internacional**, ano 41, n.1, Brasília: IBRI, 1998.

⁸ A condição de aliada extra-OTAN também causou divergências com o Brasil, especialmente porque quase simultaneamente houve a recusa argentina em apoiar a candidatura do Brasil em ocupar um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU.

O trabalho divide-se em cinco capítulos, além desta breve introdução e as considerações finais que aparecerão ao final do texto.

O capítulo I discorrerá sobre as variáveis endógenas e exógenas que desembocaram na gestação do realismo periférico. Pretendo demonstrar que a reformulação da política externa estava estritamente vinculada às reformas de mercado empreendidas por Menem e era fator fundamental para dar legitimidade e coesão interna. Também abordo como a literatura especializada explica mudanças em política externa tão acentuadas, como as que ocorreram na Argentina.

O capítulo II pretende contextualizar como as relações entre Argentina e Estados Unidos foram se construindo. O objetivo é contextualizar a importância político-estratégica que o país assumiu como ponto referencial para a política externa argentina. O capítulo III busca o mesmo intuito, mas com relação as relações trilaterais Argentina-Brasil-Chile. O objetivo é evidenciar como a interdependência foi se configurando e a importância que os anos de 1990 tiveram para solucionar hipóteses de conflito.

O capítulo IV mostra como a relação de interdependência foi construída durante 1990 entre Brasil e Argentina, passando pelos pontos de convergência e divergências. O capítulo V faz o mesmo que o anterior, mas em relação a Argentina e Chile. O intuito de ambos é evidenciar a influência do realismo periférico nas relações com os vizinhos.

A extensa bibliografia sobre a história da política externa argentina dá subsídios para compreender os parâmetros da mudança a que nos referimos nesta dissertação, através do estudo dos diferentes modelos de política externa que marcam a Argentina, desde o governo do General Juan Domingo Perón, quando definiu-se a chamada “Terceira Posição”, modelo que privilegiava a autonomia, que viria a orientar a atuação externa do País durante um longo período.

A discussão sobre mudanças de modelos de política externa traz à tona um campo de estudo ainda incipiente no Brasil (NEACK, 1999). O debate neste caso recai sobre casos em que aspectos domésticos e da estrutura do sistema internacional influenciaram de forma significativa o comportamento do país. No que se refere à Argentina, a formulação de uma teoria própria que serviu para justificar

as ações externas, em particular o alinhamento aos norte-americanos, em várias questões.

O que se pretende aqui é avaliar até que ponto a teoria do Realismo Periférico serve como parâmetro para as decisões tomadas pela Argentina em âmbito regional, analisando mais profundamente como os princípios teóricos se aliam às iniciativas no plano conjuntural. A pesquisa se realizou por meio de diversas fontes, utilizando material primário e secundário. Tais documentos podem ser facilmente encontrados em sítios oficiais do Governo Argentino, além de trabalhos já publicados sobre o tema (embora com informações dispersas). A proposta é analisar as iniciativas de cooperação mais importantes, que marcaram um giro no relacionamento entre Argentina e seus vizinhos, e analisá-los à luz das premissas definidas pela teoria do Realismo Periférico, de forma a compreender a influência efetiva desta abordagem no comportamento do País em questão.

Os projetos de política externa que a Argentina teve ao longo de sua história têm estrita relação com as percepções dos argentinos sobre a trajetória nacional. Com o realismo periférico a história não é diferente. No entanto, o que chama atenção no projeto de política externa de 1990 é que ele rompe com uma longa tradição desenvolvimentista. O realismo periférico é uma interessante mescla de elementos tradicionais e do presente. Resulta de um diálogo com a história do país, mas em uma releitura distinta.

Com esta dissertação, meu intuito é poder lançar luz ao tema proposto. Durante a pesquisa, pude constatar certo vazio em relação ao estudo das relações trilaterais Argentina-Brasil-Chile. A maioria dos trabalhos sobre o período limitam-se apenas a sistematizar as mudanças ocorridas no relacionamento entre Argentina e Estados Unidos, abordando o tema sub-regional de forma mais esparsa, como será visto durante o debate bibliográfico traçado ao longo do texto.

Com todas as limitações que me impõe um trabalho de mestrado, não pretendo sanar todas as questões concernentes ao tema proposto. Mas espero poder ter dado uma contribuição inicial, ainda que tímida.

CAPÍTULO I O REALISMO PERIFÉRICO: A CONSTRUÇÃO DE UM PENSAMENTO

O início da década de 1990 representou um período sugestivo para que muitos países iniciassem reformas de mercado associadas à novas condutas de política externa. O entendimento generalizado de que a adesão aos princípios de liberalização econômica⁹ resultaria na reversão dos efeitos negativos da globalização fez da vertente neoliberal um discurso comum na América Latina.

A crise da dívida externa e as pressões domésticas para se superar o problema da hiperinflação, reduzir o déficit fiscal e sanear o sistema financeiro culminaram na profusão de discursos de situação de emergência¹⁰. O aumento da participação do setor privado, a criação de condições que propiciassem a captação de investimentos estrangeiros, o crescimento no número de exportações e a liberalização e a desregulamentação da economia foram amplamente difundidos e executados com diferentes graus de intensidade.

Neste contexto, as medidas praticadas pelo governo de Carlos Saúl Menem (1989-1999) diferenciaram a profundidade do modelo adotado na Argentina: as reformas do Estado e da economia assumiram proporções desconcertantes e condicionaram a busca por credibilidade no plano interno a um comportamento diferenciado nos fóruns multilaterais (BOLOGNA; BUSSO, 1994).

Este capítulo pretende explicar qual a lógica que esteve por trás da gestação do realismo periférico, considerando as variáveis internas e externas. Está dividido em três partes: 1) a primeira, como uma abordagem preliminar, explica como casos de mudanças bruscas em política externa são explicadas na literatura especializada;

⁹ A década de 1980 foi marcada pela luta antiinflacionária para os países da América Latina. As reformas econômicas, saneamento do sistema financeiro, redução do déficit fiscal, expansão do setor privado na economia, aumento das exportações e criação de condições adequadas para a captação de investimentos estrangeiros que propiciassem a expansão econômica foram praticas comuns no subcontinente.

¹⁰ Em contextos de grave crise econômica, o surgimento de governos com forte centralização do poder está diretamente ligado ao surgimento de situações de emergência nacional (Palermo, 1999). Menem fez uso intenso da ideia de que teria de adotar medidas drásticas para a recuperação econômica da Argentina. Os discursos de “amenaza del borde al abismo” (SIDICARO, 2005) e de inevitabilidade da adoção de um modelo neoliberal ajudaram o governo a criar um marco legal para a inauguração de amplas reformas institucionais e econômicas.

2) a segunda parte pretende fornecer um panorama geral dos desdobramentos domésticos da política de Menem; 3) a terceira, busca fazer uma breve reflexão sobre os delineamentos da teoria do realismo periférico.

Além de promover uma série de mudanças internas, como a abertura crescente da economia do país ao capital transnacional e a privatização de vários serviços públicos, em âmbito internacional, a Argentina poria em prática alguns ajustes em sua política externa. O intuito era promover um papel de destaque na nova ordem mundial, definindo quais seriam seus aliados, as metas que deveriam ser atingidas e as medidas necessárias para tal.

No caso argentino, a *visão fundamentalista* da globalização (FERRER, 1997) traduziu-se em objetivos e estratégias funcionais capazes de produzir agudas transformações nas estruturas políticas, econômicas, sociais e culturais do país (GOSENDE, 2007). Os discursos de crise intensamente propalados durante o governo Menem tendiam a conceber o âmbito externo como fonte direta de pressões econômicas que atavam o processo de tomada de decisões (SIDICARO, 2005). A saída para a melhora da situação econômica ligava-se, estritamente, à realização da abertura da Argentina ao capital estrangeiro. O processo de privatização das empresas estatais, aliado à adoção de um Estado mínimo e às mudanças promovidas em política externa, representaram uma “mensagem contundente” aos organismos internacionais, aos Estados Unidos e ao empresariado nacional de que o país estava disposto a realizar mudanças profundas (ACUÑA, 1995).

O objetivo da nova política exterior argentina era “romper com os velhos padrões de outrora” (HOLSTI apud GAMÉZ, 2005). Menem buscou promover o esquecimento do passado confrontacionista pelo qual o país era identificado e inseri-lo no chamado Primeiro Mundo. Em troca de seu alinhamento ortodoxo, o governo esperava obter o apoio necessário nas negociações com os bancos credores e com os bancos de capital privado. O intuito era poder dialogar com maior capacidade nos fóruns econômicos internacionais (BOLOGNA; BUSSO, 1994) e efetuar as reformas internas necessárias à abertura econômica do país.

Tanto Menem quanto os altos funcionários de seu governo concentraram recursos o suficiente para empreender as reformas político-econômicas necessárias. O nível de concentração do poder presidencial junto ao forte apoio do Partido

Justicialista (PJ) permitiram que a Argentina desembocasse em uma reforma institucional de grande alcance (LLANOS 2001).

Nos primeiros anos de mandato, Menem valeu-se do uso indiscriminado de decretos durante o processo de privatizações, aumentou o número de juizes da Corte Suprema de Justiça, neutralizou o movimento sindical e setores estratégicos do exército, pôs fim à algumas agências reguladoras inauguradas no primeiro governo de Perón¹¹ e aliou-se explicitamente aos grandes grupos econômicos locais e estrangeiros.

O governo soube aliar democracia ao neoliberalismo (BORÓN, 1995), descartou a importância do sistema de partidos e da relação de “check and balance” entre os três poderes (PORTANTIERO, 1995) e ainda negociou os contornos que seriam adotados pela política econômica diretamente com os grandes empresários locais.

A Era Menem trouxe consequências diretas não somente para a economia, mas que também foram imbuídas no imaginário peronista. A recomposição regressiva do capitalismo argentino rompia com o legado deixado pelo peronismo clássico (BORÓN, 1995). Menem aliou-se aos mesmos grupos econômicos que mantiveram confrontação direta com as ideias justicialistas. O peronismo da década de 1990 marcou um giro em sua longa tradição de intervencionismo estatal. A incorporação de representantes de grandes “holdings” no governo e a coalizão formada com o partido conservador (Unión del Centro Democrático/UCeDé), de certa maneira, marcaram a volta do Estado às suas características da fase oligárquica¹² (BORÓN, 1995).

O estilo de governar do presidente, no entanto, foi coerente com a história. Como Perón, Menem também privilegiava a decisão sobre a deliberação, a concentração de poder no executivo e o pouco reconhecimento dos partidos

¹¹ Durante o governo de Perón (1946-1955) foram criadas inúmeras agências reguladoras. A Confederação Geral do Trabalho (Confederación Gereneral del Trabajo/ CGT) foi responsável por gerenciar os sindicatos. Quanto aos empresários, foi criada a Confederação Geral dos Empresários (Confederación General de Empresarios/ CGE). Criaram-se, também, a IAPI, (responsável em fiscalizar a compra e venda de produtos argentinos e a Junta de Grãos (Junta de Granos) e a Corporação Argentina de Produtores de carnes (Corporación Argentina de Productores de Carnes/CAPC) para o setor agropecuário.

¹² Para um estudo mais detalhado do período conservador argentino (1880-1916), ver BOTANA, Natalio. **El orden conservador**. Buenos Aires, Sudamericana, 1994.

políticos. É no campo das políticas econômicas que está a inovação (PORTANTIERO, 1995).

A relação entre a reforma estatal e os grupos de interesses explica, em grande parte, os principais delineamentos da política externa argentina durante a década de 1990. Trata-se aqui não de entender os fatores internacionais como exclusivos condicionantes do acionar externo. É necessário, também, lançar luz tanto à dinâmica assumida pela tomada de decisões, quanto às ideias-forças que deram tom ao forjamento de uma nova matriz teórico-normativa segundo a qual o país deveria atuar internacionalmente.

1.1 Mudanças em política externa: alguns fatores explicativos

As mudanças em política externa promovidas durante os anos de neoliberalismo não encontram precedentes na história da Argentina do pós-guerra no que se refere ao relacionamento com os Estados Unidos¹³. A meta do governo era melhorar a imagem internacional do país (abalada pela hiperinflação, pela guerra das Malvinas e pelo processo de desindustrialização).

Para Charles Hermann (1990), quando há uma drástica reorientação em termos de política externa, tanto as pressões internas sobre o governo, quanto as consequências que as mudanças acarretam em outros países, devem ser analisadas. As mudanças muitas vezes ocorrem para legitimar um governo perante suas “constituencies” (CH. HERMANN, 1990). Por isso, é necessário analisar as “condições burocráticas que governam o processo político”. Quanto aos agentes, as mudanças são feitas ou por uma liderança política autoritária, ou por uma burocracia

¹³ Alguns trabalhos relevantes sobre a história do relacionamento Argentina-Estados Unidos podem ser destacados: JALABE, Silvia. *La política exterior argentina y sus protagonistas (1949-1995)*, 1996. TULCHIN, Joséph. *Argentina and United States: a conflicted relationship*, 1992.

que se mostra resistente aos contornos atuais da política externa, ou ainda por choques externos que resultam em eventos dramáticos.

Haveria quatro níveis de mudanças. A de tipo “adjustment changes” ocorre quando os governos promovem apenas ajustes em sua conduta externa, que não se traduzem necessariamente em mudanças qualitativas. Os objetivos e as estratégias pré-estabelecidas permanecem inalterados. Quando ocorre uma mudança de métodos “program changes”, se altera o escopo das estratégias escolhidas para se alcançar os objetivos desejados (CH. HERMANN, 1990).

As mudanças mais intensas são as que ocorrem nos níveis “problem/goal changes” e “international orientation changes”. Na primeira categoria, os propósitos a que se prestava a política externa são modificados parcial ou inteiramente. O segundo nível resulta em um modelo de acionar internacional totalmente reformulado. As mudanças incidem tanto nos métodos quanto nos objetivos (CH. HERMANN, 1990).

Já Margareth Hermann (2000) desenvolve a importância das *unidades de decisão*¹⁴ que influenciam os resultados de política externa. Elas seriam de três tipos: 1) quando há um líder centralizador do poder; 2) quando há um único grupo centralizador do poder; 3) ou quando há uma coalizção entre atores autônomos com poder descentralizado. Estes três tipos levam em consideração os atributos nacionais e a estrutura do sistema político.

Através das contingências externas e do relacionamento entre os membros de uma unidade de decisão, a autora procura entender como os sujeitos decisórios se correlacionam ativamente com as modificações feitas no conjunto da política externa. No primeiro caso, o líder está envolvido diretamente em todos os assuntos externos dos quais depende a estabilidade de seu governo. Por isso, a sua sensibilidade quanto à percepção das oportunidades e constrangimentos do entorno internacional é essencial (HERMANN, 2000).

Já no segundo, um único grupo decisório é quem administra a política externa. As técnicas empregadas para coordenar as posições de cada membro,

¹⁴ Em inglês, “decision units”. As unidades de decisão envolvem a detenção de recursos para identificar, decidir e implementar a decisão.

passando por cima de eventuais conflitos, ligam-se à capacidade do grupo de resolver problemas que possam ter efeitos negativos para o governo do qual fazem parte. Quanto à existência de coalizão, mais de dois grupos formulam e materializam a agenda internacional. A organização interna e o poder de desvio de um grupo sobre as decisões de política externa são o que determina o peso de um lado da coalizão no contorno final da decisão (HERMANN, 2000).

Margareth identifica dois possíveis “outcomes” provenientes da dinâmica intraunidades decisórias. Há o resultado do processo de decisão¹⁵ em si e os resultados verificados pelas ações assumidas em termos próprios de política externa. Quer dizer, o primeiro está relacionado ao que acontece na unidade; o segundo, em como o processo decisório se viu refletido nas mudanças efetivadas (HERMANN, 2000).

Na América Latina, os estudos de mudança em política externa giram em torno de três eixos de análise (MUÑOZ, 1987). Em alguns casos, as análises¹⁶ comparam o mesmo país sob regimes políticos distintos. Em segunda ordem, vêm os autores¹⁷ que se referem à estratégia de desenvolvimento de um país, i.e., o tipo de regime e suas escolhas manipulariam as variáveis internacionais funcionais ao desenvolvimento. Existem, também, as análises¹⁸, pautadas na noção de projeto nacional (MUÑOZ, 1986, p. 288).

Marcelo Lasagna (1995, p.47), por exemplo, define o regime político como possuidor de propriedades específicas: a natureza das relações Estado-sociedade (o grau de autonomia do Estado frente à opinião pública e às elites sociais), os princípios e valores em que se apoia o regime (valores e crenças do grupo que governa) e os fatores estruturais do próprio regime (regras do jogo e conjunto dos

¹⁵ Margareth Hermann aponta três tipos de processos decisórios. O de “deadlock” (não há um consenso entre as partes negociantes, o de “compromise” (neste caso os resultados são consensuais, portanto o resultado da política externa é coerente) e o “concurrency” (quando o resultado do processo é menos eficiente do que poderia ser).

¹⁶ Por exemplo, TULCHIN, Joséph. **Regimes autoritários e política externa: o caso da Argentina**, 1986;; HIRST, Mónica. **Democratic transition and foreign policy: the experience of Brazil**, 1986.

¹⁷ Fernando Henrique Cardoso, Aníbal Quijano, Theothonio dos Santos, André Gunder Frank, Enzo Faletto, Osvaldo Sunkel, Sérgio Bagu entre outros.

¹⁸ BARROS, Alexandre. **A formulação e implementação da política externa brasileira: o Itamaraty e os Novos Atores**, 1986; LAFER, Celso. **A identidade nacional do Brasil e a política externa brasileira**, 2007. LIMA, Maria Regina Soares de. **Los ejes analíticos y Conflicto de Paradigmas en la Política Exterior Brasileña**, 1994.

papéis políticos). Se se produzir algum tipo de alteração nestas propriedades, “algumas dimensões¹⁹ da política externa podem ser modificadas”.

Basear-se no regime político ajuda a explicar mudanças de política externa quando um regime passa a ser democrático ou autoritário. Charles e Margareth Hermann também atentam para o fato de que nem sempre um governo democrático é mais reativo e incoerente do que um regime autoritário (CH. HERMANN, 1990; HERMANN, 2001). Correlações imediatas entre um tipo de regime e um tipo de política externa induzem muitas vezes a simplificações enganosas²⁰.

Mas este tipo de abordagem geralmente desconsidera mudanças de orientação ocorridas em um mesmo regime²¹ (CH. HERMANN, 1990) e o fato de que pode haver continuidades no modelo de política externa quando um regime autoritário passa a ser democrático. Assim como Charles e Margareth Hermann, Lasagna se concentra em casos em que há mudanças entre regimes ou mudanças de orientação em um mesmo governo.

Se tomarmos a tipologia proposta por Charles Hermann, no caso argentino, houve uma reformulação dos métodos e da orientação internacional do país. A principal meta passa a ser a busca do fortalecimento da relação com os Estados Unidos, o que, por sua vez, deriva diretamente da definição de novos objetivos.

Quanto ao papel predominante do presidente, também não se pode afirmar que as mudanças em política externa foram de viés autoritário (CH. HERMANN, 1990; HERMANN, 2001). Mesmo em países em que a formulação da política externa está insulada de boa parte da opinião pública e do eleitorado, isso não significa que o líder é a única fonte de poder decisório.

A administração da política externa argentina era de responsabilidade do Ministério de Relações Exteriores e de Culto²² e de uma das figuras mais importantes do governo: o chanceler Guido di Tella. Durante os anos sob a vigência

¹⁹ Estas dimensões seriam os objetivos, interesses e estratégias, o processo de tomada de decisão da política externa e o estilo diplomático do país.

²⁰ Tentando contornar o problema, Helen Milner, Peter Rosendorff e Edward Mansfield (2000), por exemplo, analisam a tensão entre autocracias e democracias no que se refere a questões de políticas comerciais. Em realidade, é o relacionamento entre as díades (autocracia-democracia, autocracia-autocracia, democracia-democracia) que define o caráter assumido pela política externa de um país.

²¹ A Argentina de Menem insere-se neste caso.

²² Em espanhol, Ministerio de Relaciones Exteriores y de Culto.

de di Tella, a chancelaria foi decisiva quanto ao papel que o plano internacional teria sobre a política econômica e a reforma do Estado (GOSENDE, 2007).

Inúmeros diplomatas de carreira foram substituídos por pessoas próximas ao chanceler. O Ministério conseguiu sócios estrangeiros para investirem e participarem do processo de privatização no país. Foram criados organismos especializados em comércio exterior – como a agência “Exporta” e a Secretaria do Comércio Exterior. Além disso, empresários, banqueiros e organizações financeiras, nacionais ou não, serviram como membros de consulta quanto às medidas que deveriam ser realizadas através do da chancelaria (GOSENDE, 2007).

O Ministério das Relações Exteriores, porém, não participava do processo de tomada de decisões, era apenas uma via de implementação. (GOSENDE, 2007). Os maiores responsáveis em desenhar um novo projeto de política externa foram os teóricos do realismo periférico. A comunidade epistêmica²³ das “relações carnis” tentou fomentar uma nova matriz de acionar externo para o país que permitisse o crescimento e o desenvolvimento econômico da Argentina.

Os revisionistas argumentavam que os governos de terceiro mundo deveriam substituir o modelo do “Estado-como-actor”, voltado para o poder e/ou segurança, pelo do “Estado-ciudadano-cêntrico”, de viés econômico. Em última instância, a teoria do alinhamento automático seria um dos eixos decisivos da dinâmica assumida pelo processo de tomada de decisões, justamente porque se prestou a anular possíveis fontes de atitudes oposicionistas.

²³ Expressão de Amado Luis Cervo.

1.2 Reforma estatal, política externa e grupos de interesse: as variáveis internas

A experiência vivenciada pelo governo do radical Raúl Alfonsín (1983-1989) mostrou ao governo posterior que, em meio à grave crise econômica, não se podia governar sem o apoio dos grandes grupos econômicos²⁴. Menem precisava das reformas para criar um contexto de autoridade em que os técnicos pudessem delinear a abertura econômica e a desregulamentação do Estado e isto se constituiu em um escudo quanto às distorções do mundo da política. Ao mesmo tempo, a Lei de Emergência Nacional e de Reforma do Estado se constituíram em um escudo quanto às distorções provenientes do mundo da política.

Após ter assumido a presidência, Menem tratou de reformular a imagem do peronismo junto ao empresariado. O justicialismo deixaria de ser um “partido corporativista” para se transformar em um “partido de mercado”²⁵. Aliar o “velho estilo peronista de governar” a uma mudança radical em termos de política econômica permitiu que novas bases de apoio popular se somassem às já então tradicionais (MORA Y ARAUJO, 1995) (ver gráfico 1).

Ao entregar a pasta do Ministério da Economia ao grupo Bunge & Born²⁶, o governo decretava que sua prioridade era conseguir credibilidade junto aos grandes grupos econômicos. Menem estava disposto a adotar um severo plano de ajuste e de estabilização e um profundo programa de privatizações. Em troca do apoio político, o governo se comprometeu em ajustar as tarifas públicas e desvalorizar o austral. Os controles de câmbio foram suspensos, reduziram-se os direitos de exportação e as tarifas não foram modificadas (SIDICARO, 2005, p. 166). Os objetivos do “holding” de Roig e, posteriormente, de Rapanelli era expandir os

²⁴ Entre os grupos locais estão o de Pérez Calmon, Bulgueroni y Bidas, Techint, Loma Negra, Pescarmona, Grunéissi, Soldatti, Cogasco celulosa. Entre os internacionais Esso, Fiat, IBM, Ford, Mercedes Benz.

²⁵ Ver HORA, Roy; TRÍMBOLI, Javier (org.). **Peronismo y menemismo: avatars del populismo en Argentina**. Buenos Aires: El Cielo por Asalto, 1994.

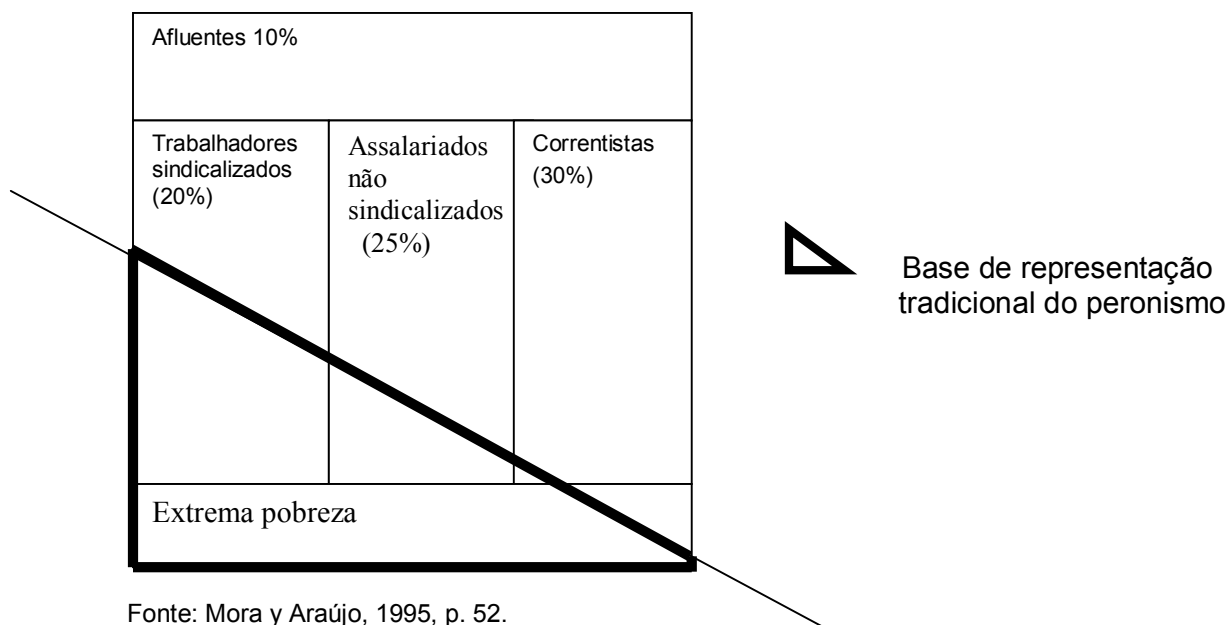
²⁶ A Bunge & Born atua nos setores de alimentos, bebidas, pintura, embalagens e de exportação de grãos.

mercados internacionais para os produtos de alimentos e de bens intermediários industriais (SIDICARO, 2005).

Embora o projeto que envolvia a diminuição do papel do Estado na economia e adoção de um amplo programa de privatizações já estivesse desenhado, a participação que os grupos econômicos teriam na economia ainda não estava muito clara²⁷. Com a chegada de Domingo Cavallo e seu Plano de Conversibilidade, o empresariado argentino encontrou as portas abertas para se assentar como uma força política forte. A paridade cambial, o aumento do endividamento público e privado e a entrada de investimentos estrangeiros através das privatizações fizeram com que os principais motivos de divergência entre o empresariado e o governo desaparecessem (SIDICARO, 2005)

As grandes empresas, sabendo que as mudanças no setor público se traduziriam em uma nova dinâmica entre os atores sócio-econômicos mais importantes, viam as leis de Emergência Econômica e de Reforma do Estado com grandes expectativas (SIDICARO, 2005).

Gráfico 1- Recomposição das bases de apoio do menemismo



²⁷ Em dezembro de 1990, Antonio E. Gonzalez substituiu Rapanelli como ministro da economia. A escalada da inflação só iria parar com o plano de paridade peso-dólar.

Cavallo sabia que o empresariado tinha uma visão tecnocrática da gestão das reformas (PALERMO, 1999). As pressões pelo início do processo de privatizações obedeciam a uma lógica simples: para o empresariado local e para os grupos transnacionais que investiam no país, a venda das empresas estatais significava apropriar-se dos patrimônios públicos (ver tabela 1).

O poder de influência do empresariado revelava-se através de sua capacidade organizativa. A União das Indústrias Argentinas (UIA) e a Confederação das Indústrias Argentina (CIA), no entanto, começaram a ruir quando começaram a surgir os “vencedores e os perdedores” do plano de paridade (SIDICARO, 2005).

Tabela 1 - Rendas pelas privatizações (milhões de dólares)

SETOR	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Total	%
Comunicações		838	1.227	---	---	---	---	---	---	---	2.982	13
Energia elétrica	---	---	1.421	1.307	169	904	736	1.220	238	---	5.993	25
Gás	---	---	2.077	---	649	142	---	---	83	---	2.960	12
Petróleo	257	999	532	3.918	---	---	---	---	---	3.591	9.297	39
Transporte	613	60	---	69	15	---	---	---	---	---	438	2
Petroquímica	---	66	8	---	---	365	---	---	---	---	438	2
Águas e saneamento	---	---	232	162	91	---	---	---	50	308	843	4
Total	1.787	1.963	5.549	5.456	923	1.410	736	1.220	522	4.337	23.849	100

Fonte: Miguel Montanya Revuelto, 2002.p.5.

As indústrias com grande capacidade de exportação foram as que conseguiram se adequar às novas condições de mercado (ver tabela 2). As de pequeno e médio porte tiveram pouca voz frente às conseqüências da abertura econômica. A cooptação de líderes tanto da UIA quando da CIA em troca de serem sócios minoritários nas empresas privatizadas impossibilitou que queixas das empresas com poucas margens de ajuste produtivo encontrassem apoio nem no

executivo nem no legislativo (HATHAWAY, 1988). Este se encontrava atado pelos seus próprios equívocos.

Durante o Governo Menem, as reformas econômico-administrativas e a política de privatizações denotaram amplo caráter patrimonial. O presidente e seus altos funcionários, insulados de grandes manifestações oposicionistas e de uma opinião pública crítica, puderam exercer, muitas vezes, suas funções com amplas margens de liberdade (TEICHMANN, 2004, p.11).

Como bem afirma Carrizo (1997, p. 5), o Pacto de Olivos²⁸, de novembro de 1993, assinalou a “quebra do consenso negativo”. Por um lado, o acordo traduziu-se na capacidade de neutralização do menemismo²⁹. Por sua vez, a UCR via-se obrigada a garantir um lugar institucional dentro do regime político.

Tabela 2 - Evolução da taxa de rentabilidade sobre vendas da elite empresarial local segundo o vínculo no processo de privatizações.

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Privatizadas	11,0	10,5	12,8	11,2	12,2	10,4	7,8
Vinculadas às privatizadas	3,4	5,3	9,8	6,4	9,2	6,2	4,4
Não vinculadas	2,6	4,1	2,3	1,1	0,8	0,9	-0,3
Total	4,5	5,6	,58	4,3	,47	3,8	2,4

Fonte: Miguel Montanya Revuelto, 2002, p.21.

Sob o império da “situação de emergência nacional”, através de maiorias ampliadas e integradas pela UCR e pelo PJ, houve alta coincidência quanto às leis sancionadas pelos os dois partidos no início do governo de Menem (ver tabela 3).

²⁸ Nos anos precedentes à reforma de 1994, o peronismo e radicalismo se enfrentaram com crescente tensão devido a aspiração de re-eleição menemista. Mediante uma preferência majoritária pela re-eleição (66%, 1993) e os interesses opositores, a derrota do radicalismo nas eleições de outubro e alguns interesses partidários, Alfonsín começa uma negociação com o Executivo se insere a re-eleição e o segundo turno (ACUÑA, 1995).

²⁹ A observação de David Karol de que a existência de governos divididos não teria muita importância porque em política comercial pouco importa a ideologia dos partidos é válida neste caso. Mas não se sabe se de outra maneira isso faria sentido, lembrar Alfonsín privatizações.

Ainda que o radicalismo tentasse retomar seu papel de partido opositor, em assuntos mais polêmicos, como os econômicos, a oposição era neutralizada pela prática do *decretismo*.

O sistema de equilíbrio entre o Executivo, o Legislativo e o Judiciário era visto como um impedimento desnecessário ao pleno exercício da função de presidente (PALERMO, 1997). A combinação entre democracia delegativa³⁰, deliberação pública deficiente e descrédito ao sistema de partidos caracterizou um momento de evidente conveniência para Menem.

Apesar de não se poder exagerar o alcance do *decretismo*, a atuação discreta do principal partido de oposição (Unión Cívica Radical/UCR) ao justicialismo foi um dos pontos mais chamativos do processo de reforma estatal. Se em um primeiro momento o apoio, tácito ou explícito, do radicalismo às medidas do governo podia ser explicado pela necessidade de consenso entre as forças políticas para abrir caminho à recuperação econômica, a neutralização do radicalismo e o grau de delegação do Congresso foram de difícil reversão nos anos posteriores.

Tabela 3 - Leis de Privatização. Resultados no Congresso (1989-1997)

Leis de privatização	Primeiro mandato (1989-1994)	Segundo mandato (1995-1997)*	Total de leis
Leis aprovadas	10	2	12
Leis não aprovadas	0	1	1
Leis não aprovadas e implementadas via decreto	1	1	3
Total de leis	11	5	16

Fonte: Mariana Llanos, 1998.

A UCR não foi capaz de se traduzir em uma alternativa à atuação discricionária do partido peronista. Mesmo quando tentou dificultar alguma medida

³⁰ Ver O'DONNELL, Guillermo. **Democracia delegativa?** Novos Estudos CEBRAP, São Paulo, n.31,1991.

funcional ao governo, a rigor, foram de pouca influência. Todas as privatizações que eram consideradas estratégicas foram aprovadas; o que pode ter demorado foi o processo de negociação.

A influência do poder de decisão dos grandes grupos econômicos dificilmente retrocederá nos próximos anos. Tanto é assim que quando a Frepaso (Frente País Solidário) surgiu no cenário político e conseguiu eleger Fernando de la Rúa, uma das primeiras medidas do novo governo foi reunir-se com o empresariado. A oposição continuaria a pagar pelos seus próprios erros e teria de lidar com a imagem ineficiência por um bom tempo. O final trágico do governo de De la Rúa viria a sepultar de vez as esperanças de renascimento da União Cívica Radical e da recém-surgida Frepaso como uma alternativa real ao partido peronista.

Se por um lado, as reformas do Estado criaram um marco legal para as empresas estatais serem privatizadas, o apoio dos sócios estrangeiros associado ao capital local inseriu novos atores com poder de decisão na esfera doméstica e aumentou o grau de participação dos grupos econômicos em política externa (GOSENDE, 2007, p.).

Consideramos neste trabalho que a reforma do Estado e a política externa de Menem estavam diretamente conectadas. O sistema internacional não atuou como uma força tão repressora, mas como contexto oportuno para os objetivos do governo.

O sistema internacional teve sua influência, mas não foi tão irresistível quanto se queria fazer acreditar. A breve análise que será feita da teoria o realismo periférico tentará mostrar que apagar a “memória histórica” do peronismo clássico significava dar à política exterior pragmática de Menem a legitimidade necessária.

1.3 Realismo periférico e as variáveis externas: uma nova visão de mundo?

A gestação da teoria do realismo periférico teve participação decisiva de “experts” acadêmicos³¹ concentrados no Conselho Argentino de Relações Internacionais (CARI), na FLACSO (CERVO, 2000) e no ISEN (GOSENDE, 2007). Estes organismos congregaram as tentativas mais expressivas de formulação e de aplicação de novos argumentos nas quais deveria estar pautada uma fase inaugural das relações internacionais argentinas com o chamado Primeiro Mundo.

Os fundamentos gerais da teoria, porém, são de responsabilidade do cientista político Carlos Escudé. Seu pensamento partia da noção de que a importação acrítica dos principais conceitos das teorias clássicas³² de relações internacionais fomentavam políticas exteriores extremistas nos países terceiro-mundistas. Escudé pretendia formular uma teoria de enfoque “desarrollista”³³, que visasse ao crescimento econômico e que fosse capaz de conduzir governos de países periféricos em suas relações com as grandes potências (ESCUDE, 2000).

As margens de ação de um Estado deveriam ser medidas em função “dos custos relativos” mediante o uso de uma “liberdade de ação” internacional ilusória (CORIGLIANO, 2006; ESCUDE, 2000). Países “dependentes e pouco estratégicos”, como a Argentina, deveriam abster-se de qualquer tipo de confrontação que não estivesse vinculada a assuntos materiais. Suas políticas externas deveriam estar definidas não somente em “termos de custos e benefícios”, mas através de cálculos entre os “custos dos riscos” e os “custos eventuais” de seu comportamento internacional (CORIGLIANO, 2006; ESCUDE, 2000).

Carlos Escudé sugere que uma nova agenda de política exterior implicaria em concebê-la como uma política de longo prazo, independente de interesses ligados às elites nacionais e pautada explicitamente em premissas econômicas (ESCUDE, 2000).

³¹ Os principais teóricos são Felipe de la Balze, Jorge Castro e Andrés Cisneros.

³² As teorias criticadas por Escudé são a do realismo clássico, a neo-realista e teoria da interdependência complexa.

³³ “Desarrollismo”, no pensamento de Escudé, significa ter em meta o crescimento e o desenvolvimento econômico de um país periférico.

Uma política externa deveria atuar como uma variável vincular, ou seja, ser uma resposta simultânea aos condicionamentos e oportunidades do plano internacional e às demandas internas (ALVAREZ; TREVISAN, 1994). O acionar externo, baseado em uma racionalidade cidadã-centrada³⁴, identificar-se-ia, portanto, com políticas externas que promovessem o crescimento e desenvolvimento econômico de um país. O fim último seria garantir o bem-estar dos cidadãos (ESCODÉ, 2000).

O conceito de Estado como ente agregado inviabilizaria a disciplina das relações internacionais em reconhecer a relevância do complexo Estado-sociedade civil³⁵. Ao contrário, o Estado como ator fragmentado, permitiria entender que as políticas externas podem servir a diferentes propósitos³⁶ (ESCODÉ, 2000). Aqui entrariam os atores estatais e não-estatais, o jogo institucional e o papel das percepções (COHEN, 2004).

Segundo a abordagem do processo decisório³⁷ a interpretação clássica dos Estados como atores genéricos também é criticada. A política externa seria mais bem estudada³⁸ através das disputas internas e das preferências cognitivas de cada

³⁴ Escudé aponta quatro racionalidades: 1) estado-centrada; 2) estadista-centrada; 3) governo-centrada e 4) cidadã-centrada.

³⁵ Termo criado por Robert Cox.

³⁶ “Às vezes o que as elites buscam é poder, ou consolidar suas estruturas de poder internas e utilizam a política externa para esse fim, ou podem buscar o bem-estar dos seus cidadãos, às vezes com usos ideológicos e/ou religiosos, com frequência oscilam entre estes dois objetivos alternativos e extremos, em um complexo processo de tomada de decisões que está condicionado por múltiplos fatores”

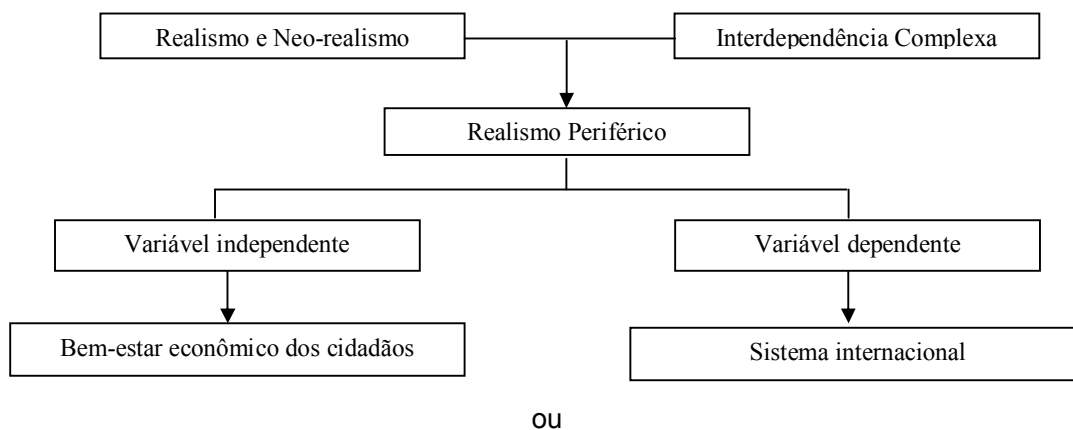
³⁷ O campo da Análise de Política Externa (APE) está dividido em dois momentos: a *Primeira Geração* (ou vertente clássica) entende o Estado como um ator que se comporta de forma coesa e racional, ou seja, suas decisões no campo externo tomam como base, além do interesse nacional, sua posição relativa na estrutura do sistema internacional³⁷. A chamada *Segunda Geração* leva em conta a influência de elementos e de atores domésticos na formulação da política externa. De acordo esta vertente, o processo decisório não se pauta apenas pelos interesses racionais dos Estados. Este também varia de acordo com os processos políticos, burocráticos e cognitivos traçados pelos “policymakers” (COHEN, 2004; HAGAN, 1994) e com a disposição das relações econômicas, políticas e sociais no plano doméstico (Mesquita, 2002).

³⁸ A análise das políticas externas através do processo decisório ainda é muito incipiente na América Latina. Segundo Roberto Russell (1990), a análise burocrática divide-se entre a *estrutura* e os *processos decisórios*. Tanto a estrutura quanto os processos se inserem em um marco decisório determinado pelas pressões internas e externas, pelas características do regime político e a forma como este se projeta na política externa e pelas características próprias da decisão que lhe conferem caráter centralizador ou descentralizador. Neste processo estariam envolvidos as chancelarias, o congresso (apesar de sua baixa influência), a opinião pública, a mídia, os grupos de interesses e o presidente. Heraldó Muñoz (1987) assinala que os estudos das políticas externas latino-americanas, embora não se constituam em um corpo homogêneo, apresentam três preocupações. Os temas da autonomia, do desenvolvimento e a influência dos Estados Unidos nas relações interamericanas são de destaque recorrente na literatura especializada. As abordagens têm sido feitas sob diversas perspectivas. O modelo de tomada de decisões, teoria realista, tipo de regime, perspectiva cognitiva e

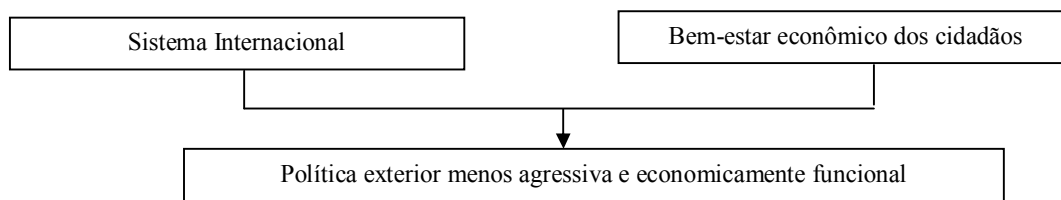
agente (GUZZINI; RYNNING, 2002). Substitui-se primazia dada ao plano internacional por outra em que a oferta de escolhas se multiplica (STEIN, 1999). A partir das somas transitivas individuais de cada agente, o ordenamento final das preferências reveladas pelos atores pode ser intransitivo. Ou seja, a desagregação da escolha permite que o interesse nacional seja qualificado a partir da disputa de diferentes grupos de interesses.

A tentativa de se inserir fatores domésticos às abordagens sistêmicas das relações internacionais da política externa, em um primeiro momento, aproximaria a teoria do realismo periférico à chamada abordagem decisória (COHEN, 2004).

Como explicar, então, o descompasso entre o comportamento internacional argentino e uma política externa concebida definida pelos interesses sociais? A teoria do realismo periférico reconhece a existência de uma política de poder entre os Estados e aceita que um país periférico deva se adaptar aos novos desígnios impostos pelas pressões externas. Neste sentido, a política externa aparece como variável dependente dos constrangimentos internacionais. Por outro lado, quando Escudé critica a noção de Estado como ator coerente, parece que é o jogo entre as forças sociais que determinaria a política externa.



do sistema internacional. De acordo com Rubén Perina (1988), uma política externa deve ser analisada por um conjunto de três variáveis: 1) as internas (regime político, agentes decisórios, cultura política, capacidades econômicas, político-institucionais, tecnológicas, militares e diplomáticas); 2) as externas (estrutura hierárquica do sistema internacional, cooperação ou conflito, crises econômicas financeiras, direito internacional); 3) e as internas-externas (i.e, a vinculação entre as duas primeiras). Para o autor, a filiação metodológica do estudioso implica em uma relativização entre variável independente/dependente. Isso determinaria se é o interno que determina o externo (e vice-versa), se é o conjunto das destas duas variáveis que determina política externa e se esta, por sua vez, determina ou está determinada pela dinâmica das relações internacionais.



Fonte: elaboração própria.

A intencionalidade da teoria se revela quando Escudé escolhe colocar o complexo Estado-sociedade civil no nível de “output”³⁹. O reconhecimento da unipolaridade centrada nos Estados Unidos, mais a ênfase geoeconômica das relações internacionais, representariam a estrutura internacional condicionando e refreando as decisões em nível interno. Tanto a política de poder quanto a economia internacional afetariam o processo decisório (ROGOWSKI, 1987).

A escolha entre os níveis de “input” e de “output” permite a Escudé deixar de lado o jogo estabelecido pelas diversas fontes sociais e elimina a possibilidade de que os interesses da sociedade não estejam guiados por ditames econômicos (ESCUDE, 2000). A importância da sociedade como um dado “a priori” na formulação de uma política externa, em realidade, é uma estratégia para evitar manifestações em contrário à política externa neoliberal de Menem.

Se em âmbito interno o contexto de crise inflacionária permitiu ao governo centralizar o poder de decisão, no âmbito externo, o governo de Menem também adotaria uma intencionalidade homogeneizante. O discurso de emergência nacional aliado a crença de que a nova ordem mundial impunha irresistíveis pressões sobre a política externa estabeleceu uma relação sinérgica durante a década neoliberal.

Ou seja, alinhar-se com o “país mais rico da terra” (BOLOGNA; BUSSO, 1994) e atribuir um baixo perfil ao acionar externo não estariam no plano da escolha.

³⁹ “Ao distinguir a racionalidade cidadão-cêntrica de *racionalidades alternativas*, estamos introduzindo o complexo Estado-sociedade civil de uma maneira simplificada, no nível de “output” da política do Estado (em lugar de colocá-lo em um nível operacionalmente mais dificultoso das forças sociais que dão forma a um Estado, que seria o nível de “input”. ESCUDÉ, C. **El realismo de los Estados débiles**, 2000. p.26-7.

Estas seriam as únicas medidas pelas quais a Argentina se tornaria um país próspero e inserido no Primeiro Mundo.

Escudé critica a noção de interesse nacional baseado em uma política de poder, mas não o conceito em si. O que a teoria do realismo faz é definir o interesse nacional em termos econômicos (ESCUDE, 2000). Esta é a via pela qual se estabelece o vínculo legitimador entre política externa e o suposto desenvolvimento material dos cidadãos.

Apesar de defender a política externa como variável vincular, a teoria do realismo periférico limita o nível de “input” à estabilidade econômico-monetária. O jogo burocrático, bem como fatores institucionais e organizacionais, são deixados de lado.

Se a vigência da Terceira Posição cristalizou no ideário argentino que a busca por autonomia estava diretamente relacionada ao crescimento econômico do país, caberia aos realistas a tentativa de assentar novas ideias-forças que tornassem a política do alinhamento automático, no mínimo, plausível. Para isso, a teoria do realismo periférico tentou responsabilizar os governos anteriores, radicais ou peronistas, pela crise da dívida externa e a falta de credibilidade da Argentina junto aos credores internacionais.

É interessante notar que, que o *discurso da ruptura* também encontra correspondência em enfoques tradicionais do pensamento social argentino. Há uma faceta diretamente ligada a como os argentinos interpretam sua trajetória política doméstica. Como bem aponta Mario Rapoport, grosso modo, haveria três vertentes principais: 1) um primeiro enfoque tradicional, que atribui os males argentinos aos anos de 1930-1940 e o início de uma política fortemente intervencionista; 2) refere-se ao período da Segunda Guerra Mundial; a neutralidade durante boa parte do conflito e a adoção de uma postura crescentemente nacionalista resultaram em um castigo merecido; 3) o terceiro afirma que outros países que não praticaram uma política obstrucionista frente aos Aliados, como o Brasil, tiraram grandes benefícios do pós-guerra⁴⁰.

⁴⁰ Ver JALABE, Silvia Ruth. **La política exterior argentina y sus protagonistas**. Buenos Aires: Nuevohacer/Grupo Editor Latinoamericano, 1996.

Ao identificar a política externa como funcional aos interesses sociais, a teoria do realismo periférico exerceu, portanto, o papel de ideologia legitimadora do Governo Menem perante a opinião pública. A desmobilização da sociedade e um Congresso paralisado, de certa forma, são reflexos dos discursos homogeneizantes nas esferas domésticas e internacionais. Torna-se impensável entender a reforma do Estado e as mudanças em política externa externas como esferas mutuamente excludentes. E neste processo a participação dos grandes grupos econômicos foi determinante.

A Argentina seguiu uma cartilha rigorosa de reajustes econômicos e implementou diversas medidas condizentes com seus propósitos, verificados, principalmente, através de numerosas privatizações de serviços públicos, como os de telefonia e de transporte aéreo, e a abertura do mercado interno à entrada maciça de capital externo.

Sendo assim, ao reconhecer os Estados Unidos como principal potência do sistema internacional, a política externa que se desenvolveu ao longo do Governo Menem caracterizou-se, principalmente, pelo alinhamento aos Estados Unidos em diversas matérias de cunho político-diplomático, econômico e militar.

O envio de uma força naval e de tropas ao Golfo Pérsico, mudanças na política nuclear, a desativação do projeto missilístico Cóndor II, a saída do país do Movimento dos Países Não-Alinhados e a modificação do caráter de seus votos na ONU são alguns dos principais eventos que esboçam a nova postura Argentina perante os Estados Unidos, visto agora como principal aliado para o logro de uma inserção mais favorável no sistema internacional.

Apesar de todas as críticas, o Governo Menem provocou, além de uma guinada na política externa como já foi explicitado, uma transformação na essência da ideologia peronista, ao ponto de alguns afirmarem que "pela primeira vez, a burguesia encontrou seu partido, mesmo que ela não tenha votado nele"⁴¹. Tanto a opinião pública quanto alguns setores das classes populares foram a favor das privatizações e da lógica do livre-mercado, seja pelas experiências de ineficácia governamental do passado, seja pelo impacto dos meios de comunicação em

⁴¹ DI TELLA, Torcuato. **The transformations of Peronismo**, 1998. Disponível em <www.educ.ar>, acesso em 15/02/2006.

massa. Por outro lado, questiona-se a validade dessas medidas e do alinhamento extremo com os Estados Unidos, visto que a tão desejada aliança não teve os resultados esperados, a qualidade de vida da população não aumentou significativamente, as margens de autonomia no cenário internacional viram-se seriamente comprometidas e a economia argentina viu-se mais dependente do que nunca.

Em relação à política externa, a reinserção da Argentina e a otimização da economia não carecia de seu viés sul-americano. O alinhamento com o posicionamento internacional dos Estados Unidos conjugava-se com o fortalecimento do relacionamento com os vizinhos. De caráter marcadamente econômico, a integração regional da época, de acordo com a ótica argentina, assumiu contornos condizentes com o pragmatismo menemista.

Além disso, as relações sub-regionais também devem ser entendidas como um ponto de “flexibilização” dentro do próprio pensamento revisionista. A dependência em relação aos Estados Unidos podia ser compensado pelo adensamento das relações bilaterais econômica com Brasil e Chile.

Favorecida pelo cenário internacional da época, pelas reformas de mercado⁴² e pela ascensão de governos neoliberais, a relação trilateral Argentina-Brasil-Chile atingiu um grau de interdependência econômica muito significativo, especialmente se comparado à anos anteriores. Fato que seria determinante para designar a amplitude que a influência dos Estados Unidos teria na cooperação.

A interdependência assinalou ao entorno sub-regional um peso-força que impediu que o realismo periférico atuasse unicamente como fator condicionante das práticas empreendidas. Diferentemente do plano ideológico, nas relações práticas o alinhamento automático privilegiada deve ser entendido como elemento de influência e não como mero constrangimento.

Inegável que a realidade mostrou que havia um peso desigual entre as alianças. Mas o fato de a cooperação regional subsistir de maneira tão dinâmica

⁴² Embora a reforma de mercado chilena date de Pinochet, a reforma de mercado do entorno regional diversificou mercado e investimentos.

demonstra que, pelos menos em teoria, as estratégias deveriam ser convergentes e não divergentes.

O problema de muitas vezes parecerem ter sido inconciliáveis seria mais bem entendida nas diferenças de projetos de política externa entre Argentina, Brasil e Chile. Além do que, poder-se-ia pensar que as estratégias de aproximação com Estados Unidos, por si só, eram a causa de desentendimentos. Tudo dependia da maneira como cada um se via como ator internacional e concebia o entorno como cenário mais favorável para a realização de suas metas internacionais.

O presente capítulo procurou demonstrar como a política externa argentina estava diretamente vinculada a necessidades domésticas de legitimidade e estabilização do governo.

O próximo capítulo pretende demonstrar como as relações preferências com os Estados Unidos foram construídas. O breve histórico mostra como a mudança de eixo para a potência foi importante para a teoria do realismo periférico. Isso é necessário para que se entenda como os delineamentos da aliança com EUA é importante para entender a cooperação regional da Argentina com o Brasil e o Chile.

CAPÍTULO II O LUGAR DOS ESTADOS UNIDOS NA POLÍTICA EXTERNA ARGENTINA

O alinhamento preferencial com os Estados Unidos substituiu as diretrizes autonomistas pelas quais estava pautada a política externa argentina dos últimos anos (BERNAL-MEZA, 2003). O fim do conflito Leste-Oeste marcou o desaparecimento do eixo ideológico-estrutural responsável pelos principais contornos da Terceira Posição⁴³ que ditava a pensamento internacional nos últimos 50 anos (SIDICARO, 2005).

Nesse contexto, a Argentina, como outros países da América Latina, soube aliar reformas de mercado à uma reinserção internacional pautada pela ótica neoliberal do sistema internacional.

Segundo Guillermo Figari (1997), o chamado "alineamiento a ultranza" com os Estados Unidos se traduziria em uma relação, essencialmente, desigual: o alinhamento da Argentina com aquele país seria extremo e esta fazia concessões exageradas, ou que não foram pedidas, ao governo norte-americano⁴⁴.

Sendo assim, a política externa argentina, caracterizada até então como um processo de continuidades e mudanças, promoveu rupturas significativas nesse período, substituindo estratégias autonomistas por estratégias de alinhamento e inserção internacional subordinadas aos interesses das grandes potências⁴⁵.

Este capítulo divide-se em duas partes: 1) na primeira, traçar-se-á um panorama de como as relações da Argentina com os Estados Unidos se desenvolveram ao longo da história; 2) na segunda, abordo os contornos que a questão assumiu a partir de 1980. O objetivo desta parte é posicionar o lugar que os

⁴³ A Terceira Posição pregava que a política externa argentina deveria ser a mais independente possível, não devendo se aliar nem aos Estados Unidos, nem a União Soviética. Durante o governo de Menem, esta política de não-alinhamento seria identificada como fonte do isolacionismo e de atitudes confrontativas desnecessárias com as grandes potências.

⁴⁴ Cf. FIGARI, Guillermo M. **De Alfonsín a Menem: política exterior e globalização**. Buenos Aires: Memphis, 1997.

⁴⁵ BERNAL-MEZA, Raúl. **Venturas y desventuras de la Argentina: los cambios de paradigma de política exterior y su relación con los modelos de inserción**. In: *Relações Internacionais: visões do Brasil e da América Latina* (estudos em homenagem a Amado Luiz Cervo).

Estados Unidos têm na política externa argentina, seja como parceiro, seja como referencial de estratégias político-econômicas.

Desde 1889 e, sobretudo, ao fim da Segunda Guerra Mundial, da qual os Estados Unidos saíram como a principal potência vencedora, a Argentina manteria relações pouco amistosas com o vizinho do norte, principalmente por divergências quanto ao pan-americanismo, à política de intervenção norte-americana ocorrida nas Américas Central e do Sul e aos laços históricos de amizade com a Grã-Bretanha.

As relações se tornariam mais tensas quando os dois viviam momentos históricos contrastantes. Ao mesmo tempo em que a supremacia norte-americana aumentava no continente, os índices de crescimento e desenvolvimento da Argentina decresciam paulatinamente.

Neste período, os debates quanto ao esgotamento do modelo conservador e necessidade de se encontrar outro modelo substitutivo eram a pauta com a qual o governo argentino deveria lidar (PARADISO, 1995)

Com a entrada em cena do General Juan Domingo Perón, a política externa argentina se tingiria com características bem particulares. Eleito em 1946, Perón era apoiado pela maioria dos nacionalistas, por facções conservadoras, pelas Forças Armadas e pela Igreja Católica. Meses depois, seus apoiadores se uniriam em torno do Partido Único da Revolução Nacional que, em 1947, converter-se-ia no Partido Peronista ou Justicialista.

O peronismo, segundo José L. B. Beired, apesar de ter sido a fonte do autoritarismo⁴⁶ de Perón e do grupo dirigente, teve, em contrapartida, um importante papel anti-status quo dentro da sociedade argentina ao incentivar a presença social e política dos trabalhadores nunca vista até então. O peronismo teria, então, contribuído "para incrementar sentimentos de orgulho, auto-respeito e dignidade da classe trabalhadora", tendo sido "decisivo na formação da moderna classe trabalhadora argentina", dando-lhe uma nova identidade e consolidando-a como uma nova força nacional.⁴⁷

⁴⁶ Como a adoção medidas de controle cultural e educacional, de intolerância ao pluralismo político e de desrespeito às instituições democráticas e aos direitos políticos dos cidadãos,

⁴⁷ BEIRED, José L.B. **Breve História da Argentina**, São Paulo: Ática, 1996.

Quanto à política externa, Perón se apoiaria no que denominou de Doutrina Justicialista ("fazer da Argentina uma pátria socialmente justa, economicamente livre e politicamente soberana"). Inaugurava-se o primeiro paradigma⁴⁸ da política externa argentina, que vigoraria, aproximadamente, de 1946 a 1955: a chamada Terceira Posição. O paradigma postulava que a Argentina deveria guiar-se por premissas autonomistas, e não de subordinação, em relação às grandes potências. Por outro lado, era uma alternativa ideológica ao capitalismo e ao socialismo, mesclando características nacionalistas, da Doutrina Social da Igreja, do pensamento geopolítico alemão e com traços sindicato-cooperativistas.

Embora a Terceira Posição não tenha sido uma política abertamente oposicionista aos Estados Unidos⁴⁹, algumas medidas foram entendidas como claros sinais de confrontação e desacordo do país sul-americano em se inserir no marco da hegemonia hemisférica dos Estados Unidos. A nacionalização de empresas estrangeiras, a criação de indústrias estatais e de infra-estrutura energética e medidas de proteção à incipiente indústria argentina são os exemplos.

Ainda devido à Terceira Posição, a Argentina não ratificou os acordos de Bretton Woods em 1944, o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) em 1947 e a carta da Organização dos Estados Americanos (OEA), em 1948.

Paradoxalmente, os Estados Unidos, naquele momento, já haviam se convertido no maior cliente da Argentina. O mercado norte-americano consumia quase um quarto de suas exportações, o dobro da média do pré-guerra. Já as exportações dos Estados Unidos para a Argentina tinham aumentado quase dez vezes em relação ao nível alcançado antes da guerra⁵⁰. Essa dependência comercial corroborou para que Perón se aproximasse mais do governo norte-americano durante seu segundo governo (1951-1955): assinou a carta da OEA, apoiou explicitamente a postura daquele país em relação à Guerra do Golfo e

⁴⁸ Ver CERVO, Amado Luiz. **Relações Internacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas**. Brasília: IBRI, 2001.

⁴⁹ Cf. BERNAL-MEZA, 2000, p. 292.

⁵⁰ TULCHIN, J. apud AYERBE, L.F. **Estados Unidos e América Latina: a construção da hegemonia**. São Paulo: Editora Unesp, 2002, p. 94.

começou a adotar medidas legais que regulamentavam a entrada de capital estrangeiro no país⁵¹.

Mais adiante, já na década de 1970, o cenário internacional incorporava novas realidades. A queda relativa da hegemonia norte-americana, a crescente multipolaridade do sistema internacional e o aumento da margem de manobra de que gozavam os países sul-americanos⁵² deram a tônica àqueles anos. Ocorreu o que os estudiosos chamam de um “aggiornamento” da Terceira Posição: a Autonomia Heterodoxa, formulada pelo acadêmico e ex-chanceler do governo do peronista de Héctor José Cámpora (data e periodização), Juan Carlos Puig.

Segundo Puig, os vínculos de amizade e de dependência econômica/financeira com a Grã-Bretanha tolheram, ao longo dos anos, a possibilidade da Argentina defender seus interesses com a autonomia que o sistema internacional lhe oferecia. A Autonomia Heterodoxa, que não se constitui propriamente em um paradigma, postulava que a Argentina deveria aproveitar o momento vivido pelo contexto internacional daquele momento e ampliar sua autonomia externa através de relações multilaterais com outros países. O Japão, os países petrolíferos do Golfo Pérsico, a Comunidade Econômica Européia e os países medianos como México, Venezuela e Brasil⁵³ permitiriam a diversificação de parceiros internacionais.

De qualquer modo, as tentativas autonomistas impulsionadas sob os anos de governo de Perón despertavam receios por parte do governo norte-americano, segundo consta um relatório da CIA de 15 de fevereiro de 1949,

A política externa argentina é de especial importância para os Estados Unidos, pois, primeiro, a Argentina constitui uma potência relativamente forte, de nível médio, que se posiciona como líder no sistema interamericano; e, segundo, a Argentina, embora membro do sistema regional, possui uma capacidade considerável para a ação independente, pois se encontra afastada dos centros de poder americano e, sua economia, em condições normais, está orientada em direção à Europa. Em tempos de paz, a Argentina é capaz, por causa de sua situação e recursos,

⁵¹ Como exemplo disso, Perón sanciona, em 1953, a primeira lei da história argentina para a autorização de entrada de capital estrangeiro. Como consequência, entre 1954 e 1955, entraram na Argentina cerca de 12 milhões de dólares originários dos Estados Unidos, da Alemanha e de outros países europeus empregados, em sua maior parte, na indústria automobilística, de tratores e química; AYERBE, op. cit., p. 94.

⁵² Já que isto que na época os Estados Unidos estavam mais preocupados com as tensões Leste-Oeste do que com as Norte-Sul.

⁵³ Cf. CORIGLIANO, Francisco. **Veinte años no es nada**: um balance de los debates teóricos acerca de la política exterior argentina, 2001. Disponível em <<http://www.flacso.org.ar>>, acessado em 04/09/2006.

de apoiar os objetivos políticos dos ESTADOS UNIDOS, de opor-se a eles e trabalhar para deslocar a influência na América Latina ou de tomar uma posição intermediária.⁵⁴

Soma-se a isso o fato de que a multiplicidade de suas relações políticas com outros países importantes, como os europeus, também seria indicativo de que a Argentina poderia causar sérios transtornos à hegemonia incontestável dos Estados Unidos no continente americano, sendo que as premissas norteadoras da Terceira Posição e da Autonomia Heterodoxa foram detectadas como determinantes nos contornos assumidos pela política externa argentina do pós-Segunda Grande Guerra.

Alguns setores do Exército, do empresariado e da Sociedade Rural Argentina mostravam-se agudamente contrariados com as medidas que eram tomadas pelo governo quanto à forte participação sindical. Argumentavam que o governo alimentava simpatia pelo comunismo, principalmente pelas políticas sociais adotadas e pela adoção da Terceira Posição⁵⁵.

Mesmo com a quebra democrática de 1976, a política externa argentina continuou a estar baseada na questão da autonomia⁵⁶. O golpe militar deixou clara a fragilidade dos partidos políticos em garantir um ambiente democrático, apesar da longa tradição do sistema partidário argentino.

No campo da literatura, a partir do relacionamento histórico entre Argentina e Estados Unidos, começam a surgir interpretações distintas acerca do relacionamento entre Argentina e as grandes potências, sobretudo após a Segunda Guerra Mundial.

⁵⁴ Apud AYERBE, 2002, p.92.

⁵⁵ Durante os governos militares, a Argentina assume uma postura mais agressiva, seguindo uma Autonomia Heterodoxa exacerbada, para com os países vizinhos e passa a deixar mais evidente do que nunca o ambicioso projeto delineado pelos militares – a da Argentina como potência subcontinental, fazendo frente a seus maiores rivais nessa empreitada, ou seja, Brasil (questão de Itaipu) e Chile (disputa pelo Canal de Beagle). Essa percepção de ameaça fez com que as relações no Cone Sul se desenvolvessem com certa autonomia devido a queda da influência dos Estados Unidos baixo a incerteza e competição.

⁵⁶ Durante o período, alguns grupos de estudos fora da Argentina abrigaram especialistas em política externa que seguiam a linha autonomista. Dentre eles estão o Instituto de Altos Estudios de la Universidad Simón Bolívar de Caracas, no qual Puig escreveu **Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana** em 1980 e o Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de Bogotá, onde outro especialista argentino, Juan Gabriel Tokatlian produziu obras referente ao assunto. Debito da Argentina, destaca-se a importância das Universidades do Rosario, El Salvador e Belgrano. Cf. CORIGLIANO, F., 2001, p.4.

Dentre essas interpretações, surgem duas importantes. A do historiador Mário Rapoport, condensada em sua obra intitulada "Gran Bretaña, Estados Unidos y las clases dirigentes argentinas: 1940-1945." E a do cientista político Carlos Escudé – "Gran Bretaña, Estados Unidos y la declinación argentina 1942-1949".

Os dois autores preocupam-se com o mesmo objeto de investigação, porém sob distintos enfoques analíticos. Rapoport ainda se mantém vinculado à questões ligadas ao tema da dependência, dando continuidade ao pensamento de Puig. Escudé argumenta que não se pode compreender o isolamento argentino do sistema internacional à luz de teorias dependentistas, uma vez que o uso destas pelos dirigentes nacionais fez com que o país enveredasse por caminhos tortuosos.

Carlos Escudé, naquela obra, afirma que a irrelevância argentina no cenário internacional derivava muito menos de sua situação de dependência do que da adoção de medidas equivocadas. A persistência na relação comercial privilegiada com a Grã-Bretanha, o boicote econômico sofrido pela Argentina a partir de 1942 devido à sua neutralidade durante as Grandes Guerras, o sentimento de que os Estados Unidos não davam o devido valor ao peso argentino como país estratégico dentro do Cone Sul e a adoção do dirigismo estatal durante os anos da Terceira Posição aprofundaram, ainda mais, a imagem negativa do país frente aos Estados Unidos.

2.1 Os debates no período democrático

Travou-se, na década dos anos de 1980, um embate teórico entre Rapoport e Escudé, muito dele reproduzido na revista argentina *Desarrollo Económico*. Rapoport acusava Escudé de dar ênfase demais na chamada "síndrome de irrelevância da racionalidade", que seria incapaz de explicar a relação entre Estados Unidos e Argentina. Esta se pautaria mais acertadamente em interesses estratégicos, econômicos e políticos divergentes de ambos os países. Também, as

variáveis internas teriam de ser consideradas no processo de tomada de decisões como condicionantes do acionar externo de um país⁵⁷.

Diante de perspectivas tão distintas, o governo democrático do radical Raúl Alfonsín suscitou a expectativa quanto aos contornos que daria à política externa durante seu mandato. Alfonsín assumiu a presidência em um momento em que a Argentina tentava sobreviver aos traumas trazidos pela experiência ditatorial. O agravamento da abertura do país ao capital estrangeiro, os altos índices de inflação e desemprego, o esgotamento do modelo de substituição de importações, a queda brutal do nível de vida da população e as gritantes violações dos direitos humanos e aos milhares de desaparecidos políticos corroboraram para que o novo governo eleito carregasse em si grandes expectativas de mudanças.

O país também vivia à sombra da Guerra das Malvinas, que representou uma guinada no relacionamento com a Grã-Bretanha. Apesar dos vínculos amistosos que uniam os dois países e que foram intensificados ao longo dos anos, o histórico cooperativo entre a Argentina e o país europeu não foi o suficiente para evitar a guerra. Além disso, o período dos governos militares mostra como muitas vezes a política externa serve mais como uma válvula de escape às tensões internas do que como um instrumento que possibilite o crescimento e desenvolvimento do Estado dentro do sistema internacional.

A situação pós-Malvinas levou a uma reorientação da política externa argentina, através de uma percepção renovada do cenário internacional e do papel que a Argentina gostaria de desempenhar dentro dele. Alfonsín pôs ênfase nas relações Norte-Sul⁵⁸, na ideia de ocidentalidade cultural da Argentina e na vinculação entre Ocidente e democracia⁵⁹. Surge também o conceito de *antropomorfismo*, ou seja, a política exterior encarada como extensão da política interna.

⁵⁷ Cf. CORIGLIANO, 2001, p. 6-7.

⁵⁸ Com relação aos países vizinhos, Alfonsín coloca fim ao impasse com o Chile, assinando o Tratado de Amizade, e com o Brasil, através de acordos de assistência no campo nuclear.

⁵⁹ A defesa desses novos valores ficaram mais visíveis durante o governo Alfonsín, embora já no final do governo do general Bignone já houvesse o apelo à reivindicação e ao exercício junto aos países do Sul do poder moral que teria Argentina em buscar a paz, a justiça e a democracia nas relações internacionais.

De acordo com Guillermo Figari (1997), Raúl Alfonsín tentou promover uma postura autonomista insuficiente. Devido ao aumento da globalização, não restava outro caminho à a política externa argentina que não alinhar-se aos Estados Unidos. A questão era alinhar-se de maneira madura, não via subordinação, evitando desembocar em uma "mentalidade dependente"⁶⁰.

O governo democrático dedicou-se a construir novas bases com o mundo através da admissão de que a Argentina era uma nação ocidental, não-alinhada e em vias de desenvolvimento. Mesmo assim, continuaram a existir algumas políticas tidas como ameaçadoras da paz no sistema internacional: Alfonsín não assinou o Tratado de Tlatelolco para a eliminação de armas nucleares no continente e iniciou o projeto missilístico do Cóndor II em parceria com o Iraque, o Egito e a Líbia.

Foi com o realismo periférico do governo sucessor que o a política externa argentina assumiria caráter de baixo perfil, eliminando hipóteses de conflito com os Estados Unidos

Assim, Escudé afirmaria, mais adiante, em outra obra – *El Realismo de los Estados Débiles*, de 1995 – que, até o governo Menem, a Argentina ignorou a premissa mais importante pela qual sua política externa deveria se guiar, i.e., o alinhamento com os Estados Unidos. A Argentina impôs obstáculos à iniciativas diplomáticas, rechaçou a Doutrina Monroe, declarou sua neutralidade durante as duas Guerras Mundiais, viveu sob a Terceira Posição por muitos anos, entrou como membro do Movimento dos Países Não-Alinhados (NOAL) em 1973, levantou desavenças com Chile e Brasil, iniciou a Guerra das Malvinas e continuava suscitando receios quanto à sua política nuclear⁶¹.

Com Menem, surge a figura do economista e primeiro chanceler de Menem, Domingo Cavallo, que deu início à aproximação com os Estados Unidos. Posteriormente, com a chegada do chanceler e também economista Guido di Tella, a aproximação continua, só com elevada importância dada aos discursos proferidos, chegando muitas vezes a proclamar frases históricas, como aquela em que a Argentina desejava manter "relações carnavais" com o país do norte. Um outro ponto

⁶⁰ FIGARI, Guillermo M. **De Alfonsín a Menem**: política exterior e globalização. p. 122.

⁶¹ ESCUDÉ, C. **El realismo de los Estados Débiles**. Buenos Aires: Ediciones Sudamericana, 2000. Disponível em <<http://www.argentina-rree.com>>, acesso em 05/2006.

inovador, é a negociação mantida, principalmente, de Chefe de Estado para Chefe de Estado (a chamada diplomacia presidencial) ⁶². É importante notar que os esforços argentinos começaram a ser reconhecidos a partir de 1992, quando acontecem inúmeras visitas de dirigentes norte-americanos à Argentina, bem como a ida de um presidente peronista em mais de dez anos aos Estados Unidos.

Apesar disso, a Argentina não obteve os ganhos esperados pelo seu alinhamento e começaram a surgir mais intensamente questionamentos em torno das premissas pelas quais se guiava seu acionar externo. O país não foi aceito como integrante do Nafta, nem como país associado da OTAN. Isso fez com que, em certa medida, Menem começasse a diversificar suas relações, buscando aproximar-se da Europa e a promover o fortalecimento do MERCOSUL, aliando-se com os países vizinhos, principalmente com o Brasil⁶³.

⁶² Cf. BOLOGNA, Alfredo B.; BUSO, Anabella. **La política exterior a partir del gobierno de Menem**: una presentación. In. La política exterior del Gobierno de Menem: seguimientos e reflexiones al promediar su mandato. Rosário: Ediciones CERIR, 1998.

⁶³ Ibidem, 1998.

CAPÍTULO III A ARGENTINA E SEUS VIZINHOS: DA HOSTILIDADE À COOPERAÇÃO

Sem dúvida, no marco da cooperação regional, o governo Alfonsín foi determinante para o início da aproximação. As relações argentinas com seus vizinhos entraram em uma nova fase, dando um impulso surpreendente às relações bilaterais com seus vizinhos. De fases em que predominavam as rivalidades, a Argentina passou a fomentar os intentos de cooperação com os países da região, em especial Brasil e Chile.

Ao aceitar os ditames da nova ordem mundial, sob império da interdependência crescente entre os países, e com o intuito de melhorar sua imagem internacional houve uma ruptura significativa com um passado de rivalidades entre a Argentina e seus vizinhos.

Uma das principais críticas adotadas pela política externa do governo de Menem é de que as ideias geopolíticas alemãs eram extremamente prejudiciais e acabaram por levar a Argentina a afastar-se dos principais países da região, minando as chances de se estabelecerem relações bilaterais baseadas na cooperação.

Este capítulo analisa a evolução das relações bilaterais entre Argentina-Brasil, passando pela predominância de elementos geopolíticos de rivalidade ao estado de cooperação. O capítulo divide-se em duas partes. Na primeira, analisar-se-á o histórico entre Brasil e Argentina. Na segunda, analisar-se-á, o desenrolar das relações históricas entre Argentina e Chile. O intuito é poder linhas de convergências e divergências que ajudam a explicar o desenrolar da política externa sub-regional argentina em relação aos seus principais vizinhos.

3.1. Argentina Brasil

Durante boa parte do século XX⁶⁴, Brasil e Argentina combinaram momentos de tensão com momentos de aproximação. Não seria exagero dizer que, desde o final do século XIX, as políticas externas de cada um refletiam a preocupação com a evolução do país vizinho (COLACRAI, 2003; PARADISO, 1995).

Apesar dos anos finais do século terem sido marcados por relações tensas, o início do século XX parecia que iria favorecer a aproximação⁶⁵. O intercâmbio de visitas presidenciais e o deslocamento da atenção da Argentina para o conflito na área andina pareciam confirmar a tendência.

Os momentos de entusiasmo duraram pouco. Logo em 1902, após a assinatura dos Pactos de Maio entre Chile e Argentina, as relações bilaterais voltaram à tensão. Anos mais tarde, a sanção da lei de armamentos navais acirrará ainda mais a questão.

Além disso, as desconfianças em relação ao Brasil cresceram porque data da mesma época a política exterior impulsionada pelo Barão de Rio Branco, classificada por Buenos Aires como expansionista. O Brasil começava a mudar o eixo de sua política externa da Grã-Bretanha para os Estados Unidos, alimentando, ainda mais, as desconfianças de que o Brasil pretendia a hegemonia na América do Sul⁶⁶.

Tentando lançar sinal de que sua política externa não era hostil ao entorno regional, Rio Branco lançava, em 1906, o primeiro pacto entre Argentina, Brasil e Chile⁶⁷. A ideia era de que os três países concertassem suas posturas em relação à recém independência do Panamá, em uma espécie de *tríplice entente latino-americana* (PARADISO, 1995). Agregada à disposição pacifista de Sáenz Peña e à

⁶⁴ Durante o século XIX, como bem lembra Eduardo Heredia, as desavenças não se alimentavam apenas por demarcações de fronteira. A rivalidade entre Brasil e Argentina tem raiz no antigo equilíbrio regional deixado pelo legado histórico lusitano-espanhol que alimentava o “imaginário nacionalista”, em ambos os lados. Do lado Argentino, a acusação era contra o expansionismo territorial brasileiro, em particular na região platina, e no respaldo à posturas anti-argentinas do Chile, Bolívia, Paraguai e Uruguai. Do lado brasileiro, a preocupação estava na suposta aspiração de Buenos Aires em reconstruir o Vice-Reinado do Prata. Isso se veria refletido até na geopolítica, um traçava a sua estratégia como defesa em relação ao outro.

⁶⁵ Julio A. Roca e Manuel Feraz de Campos Salles.

⁶⁶ A mudança de eixo fora motivada, em parte, para compensar o crescimento econômico argentino na região e pela sua pauta exportadora: os Estados Unidos eram o maior consumidor do café brasileiro.

⁶⁷ Anos mais tarde, o ABC seria reeditado, sob outra ótica, por Perón.

troca de visitas presidenciais entre os países, o Tratado do ABC de 1906 foi a tentativa mais expressiva de cooperação entre Argentina e Brasil no início do século XX.

A política externa de Rio Branco dialogava com os motivos argentinos de não se aproximar da América Latina em prol de um parceiro especial. A inserção de suas economias como exportadoras de produtos primários e importadores de manufaturados ajuda a explicar a semelhança. Mas a diferença na escolha dos parceiros estratégicos, Estados Unidos, no caso de brasileiro, e Grã-Bretanha, no caso Argentina, suscitava desconfianças que ressoariam, também, no futuro.

Em contraposição à política externa de Rio Branco, o argentino Estanislao Zeballos⁶⁸ pretendia responder com uma política externa preventiva. Sua intenção era de isolar o Brasil, tentando recompor as relações com Paraguai, Uruguai e tentar uma aliança com o Chile, pressionando para que o vizinho desistisse de seus objetivos armamentistas. No entanto, sua visão realista teve pouco eco dentro do regime conservador. Seus preceitos fugiam da política externa regida por interesses econômicos.

Somente em 1910, com Roque Sáenz Peña, as desavenças com o Brasil tiveram uma trégua⁶⁹. Sáenz Peña retoma os conceitos básicos da política externa conservadora e empreende uma política que tire proveito da complementaridade das economias. O importante era tirar proveito do caráter complementar de ambas as economias. A ênfase na cooperação econômica também é explicada pelo fato de que o intercâmbio comercial entre Brasil e Argentina começava a aumentar, ainda que sob o predomínio de modelos econômicos que priorizavam os mercados extrarregionais. À época, o Brasil já era o principal cliente latino-americano do mercado argentino, que lhe destinava 5% de suas exportações (MADRID, 2004; Paradiso, 1995). Além da aproximação econômica, no campo político, Argentina, Brasil e Chile congregaram esforços para evitar a guerra entre Estados Unidos e México e assinaram o Tratado de Cordial Inteligência Política e Arbitragem.

Salvo os dois momentos de aproximação, em 1900 e em 1910, até 1930, as relações entre Argentina e Brasileira permaneceriam estanques. O tipo de relacionamento que cada um mantinha com os Estados Unidos e a falta de políticas

⁶⁸Zeballos foi ministro das relações exteriores da Argentina durante os governos de Juárez Celman (1889-1890) e de Pellegrini (1891-1892)

⁶⁹ Autor da célebre frase: “Todo nos une, nada nos separa”.

comuns contribuía para o fato. Como exemplo mais marcante disso, sobressaem-se as diferentes atitudes tomadas por Brasil e Argentina no estalar da guerra de 1914 (HEREDIA, 2004).

Com a volta do regime conservador na Argentina e com o governo de Getúlio Vargas no Brasil, as relações ganhariam mais dinamicidade. Os países mantiveram crescente nível de entendimento, tanto no âmbito diplomático, quanto comercial. No entanto, as relações que ambos mantiveram com potências diferentes e as reações causadas com a participação da Alemanha, condicionaram, de uma forma ou de outra, as relações bilaterais. A economia brasileira já havia deslocado seus investimentos pela competição Alemanha-Estados Unidos. Enquanto que a Argentina praticava um comércio favorável ao capital britânico (PARADISO, 1995).

A despeito das divergências políticas, na área comercial, o intercâmbio aumentou, devido às restrições impostas pela crise de 1929. Até a Segunda Guerra Mundial⁷⁰, Brasil e Argentina estimularam o comércio recíproco, seguindo suas distintas estratégias, internas e externas, para se posicionarem mais solidamente no cenário incerto⁷¹. O Brasil se tornou um dos principais clientes da Argentina, ocupando o terceiro lugar, sobretudo pela compra do trigo. A interdependência construída nesta época inibia os conflitos e alimentava esforços comuns de entendimento e cooperação (HERERIA, 2004; PARADISO, 1995).

Na Segunda Guerra Mundial, os dois países também se reaproximam para compensar as perdas no comércio mundial. Mas, com a queda de Perón e Vargas, o novo governo brasileiro começou a seguir tendências nacionalistas, de alinhamento ao governo dos Estados Unidos.

A postura de Dutra contrastava com a do segundo governo de Perón, justamente no momento em que este lançava a ideia de união aduaneira sul-americana. A Argentina assinou vários convênios bilaterais com Equador, Peru,

⁷⁰ A Guerra do Chaco reavivou as desavenças.

⁷¹ Brasil começou a arrendar seis destruidores navais dos Estados Unidos. Também seu setor de exportações começou a sofrer mudanças, se diversificando mais. No volume de exportações, a Argentina estava em primeiro lugar, seguida de Alemanha, Grã-Bretanha e Estados Unidos. Mas, em valores monetários, o lugar passou a ser ocupado pela Alemanha (23,5%), seguida dos Estados Unidos (22%), a Argentina com 16,4% e Reino Unido (11,2%), entre 1935 e 1939. Enquanto a Argentina reforçava seus vínculos com a Inglaterra, como Tratado Malbrán-Eden em 1936, no ano seguinte Brasil assinava um convênio comercial com os Estados Unidos, que se comprometiam a manter valorizada a moeda brasileira e que previa um marco propício para o estabelecimento de um Banco Central no Brasil. Mesmo assim, Argentina e Brasil continuaram tentando incrementar seu comércio bilateral (PARADISO, 1995).

Venezuela, Bolívia, Chile, Paraguai, Brasil e Uruguai, assegurando os insumos necessários para sua industrialização. O Brasil, em contrapartida, via as atitudes peronistas como expansionismo. Ao mesmo tempo, Dutra realizou uma série de visitas ao Chile, Bolívia e Uruguai, como forma de defesa. As divergências dificultaram o desejo de união aduaneira que Perón vinha alimentando desde 1946. Posturas distintas também foram assumidas na Conferência do Rio de Janeiro, em 1947, e no ano seguinte, na criação da Organização dos Estados Americanos (LANÚS, 1984).

A volta de Getúlio Vargas voltaria a facilitar as relações comerciais recíprocas. Em 1953, com a Ata de Santiago, Perón tentava ressuscitar o ABC, como ponto de partida para uma futura União Aduaneira entre América Latina. Mas as ambiguidades de Vargas dificultaram. Posteriormente, com a deposição de Perón e as pressões anti-varguistas dos Estados Unidos, o projeto se sepultaria outra vez.

Os anos de 1960 marcariam um adensamento inédito das relações bilaterais. O período coincide com a chegada de Jânio Quadros e Arturo Frondizi à presidência. A Conferência de Uruguaiana marca a necessidade vista por Brasil e Argentina deixar de competirem para influenciar países vizinhos e orientar seus esforços para o desenvolvimento da região.

Pela primeira vez, há uma clara revisão dos preceitos geopolíticos. Estabeleceu-se um sistema permanente de consulta e informações que propiciava uma maior integração entre os dois países e tentava estabelecer certas bases legais para permitir a livre circulação aos habitantes. Mas o espírito Uruguaiana não resistiu aos golpes militares (HEREDIA, 2004).

Com exceção dos governos de Castelo Branco e de Onganía, em que surgiu outra vez a possibilidade de se gestar um mercado comum, as antigas disputas políticas e geoestratégicas reinaram. A industrialização para os dois países tinha perdido o caráter de desenvolvimento para ser geopolítica, ainda mais que o Brasil estava mais a frente neste quesito. Sob esta ótica, restaria à Argentina o papel de um país produtor de alimentos, dependente do setor agropecuário, incompatível com os conceitos de segurança e desenvolvimento defendidos pelo governo militar.

As tensões se estenderam também, ao uso dos recursos fluviais do Prata e as construções de represas hidroelétricas, ainda que houve a assinatura entre Brasil, Argentina, Paraguai, Uruguai e Bolívia o Tratado da Bacia do Prata, em 1969. A

disputa tinha como raiz o crescimento do Brasil e o relativo estancamento da Argentina.

De acordo com Leonel Itaussu (1996), as relações bilaterais Brasil-Argentina conheceram três etapas sucessivas: *competição*, *distensão* e *integração*, tendo cada uma destas etapas seus respectivos pontos de inflexão – o Tratado de Itaipu (1973), o Acordo Tripartite (1979) e a Ata de Integração (1986).

Na fase de *competição*, a construção de Itaipu envolvia o receio argentino quanto à associação do Brasil com Paraguai, considerado um estado-tampão na região platina, o que poria em risco o equilíbrio geoestratégico platino e permitiria maior projeção do Brasil na América do Sul (ITAUSSU, 1996).

Seis anos depois, já na fase de *distensão*, a assinatura do Acordo Tripartite entre Brasil, Argentina e Paraguai permitiu solucionar a questão, devolvendo a este último país sua condição de Estado-pendular. A partir de então, estaria aberto o caminho para que, paulatinamente, Brasil e Argentina chegassem à fase de *cooperação*, inaugurando uma etapa de integração econômica bilateral e cooperação multi-setorial (ITAUSSU, 1996).

Para os autores argentinos, o Brasil reuniria cinco características decisivas para que se tornasse uma grande potência: a) um vasto território; b) grande quantidade de população; c) economia desenvolvida (apesar das disparidades sociais); d) um forte poderio militar; e) vocação para expansão e condições materiais para participar do jogo das áreas de influência (Martinez, 1983)

A reaproximação entre Brasil e Argentina se deu após o episódio do Canal de Beagle. Com o governo de Figueiredo, à medida que o crescimento brasileiro desacelerava, o governo punha ênfase na importância das relações econômicas bilaterais. Videla e Figueiredo se esforçaram em valorizar o eixo São Paulo- Buenos Aires e também assinaram acordos econômicos, nucleares e siderúrgicos.

Já no marco da ALADI, os dois assinaram importantes acordos de cooperação. Abria-se caminho para o aprofundamento da cooperação, intensificada nos anos de 1980-1990.

3.2 Argentina e Chile

“Existe una guerra latente entre Argentina y Chile por tierras irredentas”. Assim definiu Pablo Lacoste (2004) as relações entre os dois países.

Assim como as relações bilaterais com o Brasil, a história entre Chile e Argentina passou por etapas de aproximação e de conflito. Ora prevalecia o aspecto militar, ora prevalecia o econômico.

A rivalidade argentino-chilena foi, em sua maior parte, de caráter territorial. A questão dos limites com Buenos Aires começa a ser gestada, lentamente, a partir de 1845,

A raiz da maioria dos desentendimentos girou em torno da questão Atlântico-Pacífico e se a Argentina deveria ou não assegurar seus interesses no Pacífico.

Já no início da segunda metade do século XIX, ambos os países acreditavam que pelas conexões marítimas chegariam os capitais, os imigrantes e a tecnologia das grandes potências. Já no governo de Mitre (1862 -1868), a Argentina tinha interesse em afirmar sua posição na Bacia do Prata e no Atlântico. Para o Chile, o importante era controlar o litoral do Pacífico e os três acessos ao Atlântico: o Estreito de Magalhães, o Canal de Beagle e o Cabo de Hornos (p.53). O Chile priorizou esta estratégia sobre uma expansão na Patagônia oriental..

A preocupação com os oceanos está ligada ao tipo de inserção econômica dos dois países no século XIX. Priorizando os mercados extrarregioanis, pouco a pouco, foi se sedimentando o princípio “Argentina no Atlântico, Chile no Pacífico). Em 1881, a divisão bioceânica era consolidada pelo Tratado de Limites.

A situação permanecia tranqüila com a Argentina até que o Chile venceu a Guerra do Pacífico. O país ocupou o Peru, o que incentivou preocupação com equilíbrio regional. Argentina começava a se aproximar de Bolívia e Peru. Chile o fez com Brasil.

Com os Pactos de Maio, houve encerramento da busca de poder na região. O princípio da Argentina, no Atlântico e Chile no Pacífico se transformou em lei. Também houve uma notável mudança nas relações de fronteira e dos projetos de integração física. Por exemplo, logo após os Pactos se reativaram as obras para o termino da Ferrovia Transandina.

No nível político, os governos também souberam construir relações muito satisfatórias. As imagens de Roca, Yrigoyen e Alvear no Chile seriam muito bem recordadas anos depois. Houve uma permanente inversão entre os Estados além da formação do ABC. No campo do intercâmbio comercial, as coisas eram diferentes. Os dois países privilegiavam suas relações com a Inglaterra e entre 1920 e 1933, não houve nenhum acordo de comércio bilateral. Não por isso os Estados reprimiam as relações entre zonas periféricas. O comércio de gado se manteve elevado em Neuquén, Salta e Mendoza (LACOSTE, 2004).

Assim como ocorreu com o Brasil, com a crise de 1929, se a economia agro-exportadora não era complementar entre ambos, com o modelo de substituição de importações, as relações bilaterais passaram a exigir um novo papel do Estado em suas relações externas. O mercado chileno demandava cada vez mais carne argentina, o argentino, materiais de construção (madeira, cimento) e alimentos de origem vegetal, em especial (LACOSTE, 2004).

Além disso, com o desenvolvimento industrial, ambos buscavam novas fontes de energia. Os dois buscavam jazidas petrolíferas na cordilheira e queriam construir diques e centrais hidroelétricas. As fronteiras passaram a sofrer um intenso povoamento, aumentando o contato entre argentinos e chilenos. Inclusive, a pressão para se solucionar pendências de fronteira e promover o intercâmbio cultural e comercial também provieram das populações que vivam nas zonas de contato. (LACOSTE, 2004).

A partir de 1933 começou uma intensa atividade diplomática entre Argentina e Chile. A Ata de Mendoza (1933), o Tratado de Comércio (1933) e o Acordo Storni-Fernandez (1943), começavam a fomentar os projetos de integração física, que se tornavam cada vez mais concretos. Datam desta época, o início da construção da Carretera Panamericana (1936-1942). O interesse pela integração alcançou toda a Cordilheira, alimentada pelas ideias cepalinas (vide a constituição da ALAC).

No entanto, as fronteiras permaneciam como uma matéria delicada. O aumento da presença do Estado na Cordilheira (criação da Gendarmeria Nacional 1938) e o incidente de Laguna del Desierto conferiram o clímax à situação, em 1965⁷².

⁷² Em 6 de novembro de 1965 houve um enfrentamento entre argentinos e carabineros chilenos pela demarcação da zona de Puesto Arbillá. O fato se encerrou com a morte do chileno Hernán Merino. O incidente ainda é lembrado com muita comoção pelos chilenos.

As relações da Argentina com o Chile, por diversas vezes, suscitam a imagem da Argentina como “país agredido geopoliticamente” (CHILD, 1985).

As contraditórias relações entre os dois países refletiram-se, também, nos sistemas de espionagem militares que um montou sobre o outro e nas alianças que ambos estabeleceram com potências extrarregionais contra seu respectivo vizinho (LACOSTE, 2004). Também, por diversas vezes (1875, 1881, 1901, 1978) ambos estiveram à beira da guerra, chegando a desenvolver diplomacias regionais paralelas por esferas de influência e equilíbrio de poder na região⁷³ (LACOSTE, 2004).

Apesar de Chile e Argentina nunca terem entrado em guerra, a difícil relação político-diplomática entre eles facilitou os processos de expansão de cada um, em detrimento de Paraguai, Bolívia e Peru ao norte e às populações indígenas ao sul (FRAGA, 1998).

No entanto, foi com a crise do Canal de Beagle⁷⁴ que as relações entre Chile e Argentina atingiram seu clímax. O que estava em questão não era a bioceanidade de Chile ou Argentina⁷⁵, mas o limite que havia entre o Atlântico Sul e o Pacífico,

Resulta superfluo decir que el Beagle es esta punta de penetración hacia el Atlántico Sur y que lo desolado y despoblado de la región es una incitación permanente en la mentalidad de Pinochet para penetrar en la Patagonia Argentina, confiando en el superior dinamismo chileno (MARTÍNEZ, 1983).

Todas as hipóteses de conflito suscitadas pelo governo argentino com seus vizinhos em anos anteriores foram duramente criticadas durante o período do governo menemista. De maneira sucinta, o entendimento equivocado do funcionamento do sistema internacional seria o responsável pela queda do desenvolvimento argentino após 1930. A passada prosperidade argentina do final do século XIX gerou expectativas de que a Argentina tivesse o *status quo* de potência

⁷³ Em várias oportunidades, o Chile se aproximou do Brasil e a Argentina com Peru e Bolívia para conterem o vizinho.

⁷⁴ A Argentina ficaria privada da porção atlântica sul-ocidental e sem linha de comunicação marítima entre seu território continental e a Antártica.

⁷⁵ Segundo Pablo Lacoste, entre 1881 e 1902, um setor da classe dirigente argentina defendeu a necessidade de se aliar com Peru e Bolívia para fazer frente ao Chile. A ideia era de que a Argentina tinha interesses no Pacífico. Portanto deveria realizar uma política equilíbrio de poder na região. Outro setor dizia que o mais conveniente era concentrar as atenções no Atlântico e renunciar ao Pacífico. O mais conveniente seria então estabelecer esferas de influência. A última corrente saiu-se vitoriosa.

mundial. Fora isso, o isolamento geográfico argentino, o conteúdo nacionalista do sistema educativo e a adoção acrítica de determinadas teorias das relações internacionais⁷⁶ alimentaram políticas extremamente prejudiciais para o desenvolvimento econômico e social do país.

Foi na década neoliberal que surgiu, então, uma “nova” escola de pensamento que pretendia *des-ideologizar*⁷⁷ as relações internacionais do país e colocar a Argentina em uma posição de destaque no cenário internacional.

⁷⁶ Apesar de criticar a teoria realista, Escudé aceita duas formulações de Morgenthau: a ideia de interesse nacional (só que definido em termos econômicos e não de poder, de acordo com o segundo princípio de Morgenthau); e o fato de que a amoralidade da política de limita aos meios - os fins devem servir à gente.

⁷⁷ O interessante é o termo. A PEX sempre segue uma ideologia. Rendo-me a facilidade do termo, porque não consigo defini-la melhor.

CAPITULO IV – A INFLUÊNCIA DO REALISMO PERIFÉRICO NAS RELAÇÕES COM O BRASIL

Apesar dos anos de 1990 terem representado uma mudança em política externa, tanto as ideias quanto às ações praticadas pelo Governo Menem causaram divergências com seus vizinhos mais próximos– Brasil e Chile.

Nas medidas concretas, a associação da Argentina como aliado extra-OTAN causou divergências com os dois vizinhos, em uma demonstração de que resquícios de desconfianças ainda subsistiam. Além disso, as oscilações da Argentina em relação ao Nafta e ao MERCOSUL (muita vezes a aliança da Argentina com Estados Unidos com a da Argentina-Brasil não era muito clara – ora se sobrepunha, ora se contrapunha) e o debate sobre a entrada do Brasil no Conselho de Segurança foram as maiores fontes do desentendimento. Em relação, especificamente, ao Chile, as questões territoriais, apesar de resolvidas juridicamente, permaneceriam como fonte de discórdias.

Este capítulo pretende abordar como a relação preferencial com os Estados Unidos teve impacto nas relações com o Brasil. A hipótese é de que o adensamento das relações entre os vizinhos determinou, em certa medida, o alcance da aliança Argentina - Estados Unidos em âmbito sub-regional.

As mudanças realizadas pelo Governo Menem nos assuntos de política externa promoveram o abandono de duas concepções tradicionais que até então eram responsáveis por inúmeros atritos com os países da região, sobretudo com os limítrofes: o nacionalismo territorial e as estratégias geopolíticas baseadas em hipóteses de conflito e de manutenção do equilíbrio de poder na região (Markwald, 2000).

No que diz respeito ao Brasil, sua importância para a Argentina pode ser dividida, grosso modo, em três etapas. No início do século XX, o Brasil era indiferente economicamente, inferior no cultural e visto como um rival político. A partir de 1945 até fins de 1950, o país começou a ser encarado como um potencial rival geopolítico e militar, ameaçador da integridade física argentina. Já no início da

década de 1980, o Brasil começa a ser percebido como um sócio regional necessário e tem-se início, mais claramente, a reaproximação⁷⁸.

Com o início da chamada década neoliberal, Brasil e Argentina empreenderam mudanças profundas em suas relações bilaterais. Ambos os países ditavam suas políticas externas pela integração econômica, de comércio livre, apoiada em sistemas democráticos. O processo de aproximação, iniciado já na década de 1980, significou o final de um ciclo marcado por desentendimentos e instabilidades. A aproximação foi favorecida pelos quase simultâneos processos de redemocratização, da solução de antigos conflitos limítrofes, a existência de possibilidades de incrementar a vinculação econômica e comercial. Além da vontade política dos presidentes Alfonsín e Sarney, existia uma conjunção de interesses que favoreciam o processo de integração bilateral (COLACRAI, 2003).

De acordo com Roberto Russell e Gabriel Toklatián (2003), para a política externa argentina, as relações com o Brasil ocupam quatro hipóteses: 1) a visão argentina em relação ao Brasil nunca foi de inimizade, em sentido hobbesiano; 2) esta visão foi constituída desde a origem da nacionalidade argentina até início da década de 1980 por uma cultura de rivalidade lockeana; 3) a partir daquela década, a cultura de rivalidade passa a incorporar gradativamente elementos de uma relação de amizade kantiana; 4) e esta mudança cultural é resultado de um processo em que se destacam três fatores: altas taxas diferenciais de crescimento, em benefício do Brasil, a democratização de ambos países e a maior interdependência econômica. Portanto, o fato da rivalidade ter sido deixada de lado pela Argentina também se explica pela sua desvantagem estrutural em relação ao Brasil. Já para este, abandonar a rivalidade significou ampliar e pacificar agenda, inserindo-se à lógica economicista da nova ordem mundial (COLACRAI, 2003).

No plano das divergências, a primeira questão foi o envio de navios argentinos ao Golfo Pérsico, em 1990. Ao meso tempo, o Brasil negociava a retirada

⁷⁸ Antes da década de 1980, alguns fatos ocorridos durante o período militar já prenunciavam a aproximação entre os Argentina e Brasil: em 1979, houve a assinatura do Acordo Tripartite de Cooperação Técnico-Operativa Argentina, Brasil e Paraguai, relacionado à hidrelétrica de Itaipu; em 1980, deu-se a assinatura de um acordo para o uso pacífico da energia nuclear. Porém, é com o Governo Alfonsín que se sanciona o início da política de integração entre Brasil e Argentina, com o advento da Declaração de Iguazu em 1985. Cf.: RUSSELL, Roberto; TOKATLIAN, Juan Gabriel. **El lugar de Brasil en la política exterior argentina**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2003.

de suas tropas. Como se verá adiante, a guerra do Golfo representou um ponto de inflexão para as mudanças em política externa de ambos os países.

A divergência mais importante foi a designação da Argentina como aliado extra-OTAN, em 1997. Em 1999, Menem oficializou o pedido junto a Clinton para que a Argentina se tornasse membro oficial da organização. Dias depois, através de um comunicado do MRE o Brasil se pronunciou contra a posição do vizinho, ao afirmar que não foi consultado e que seria introduzido elemento estranho de desconfiança na região. Outro ponto de discórdia foi a falta de respaldo à candidatura brasileira para um assento permanente no Conselho de Segurança.

De acordo com Carlos Escudé, o alinhamento automático com os Estados Unidos passava, necessariamente, pela aproximação econômica com o Brasil. O país teria a função de equilibrar a relação com a grande potência, otimizando a inserção comercial e financeira. Dentro das alianças que se contrabalanceavam, o papel do Brasil se encontrava na sua proximidade geográfica, na complementação das economias e na possibilidade de criar um pólo regional de alto crescimento e de baixa conflitividade em termos estratégico-militares).

Os rumos assumidos pela cooperação entre os dois países têm estreita ligação com os anteriores governos de Sarney e de Alfonsín. O ano de 1985 representa um marco no diálogo político entre os dois países. A partir daquele ano, com a Declaração de sobre Política Nuclear Comum Argentino-Brasileira de Foz do Iguaçu, ambos os países começaram a delinear um novo campo de relacionamento político.

Aliado às necessidades internas e as oportunidades externas, o foco da aproximação resumia-se em eliminar as hipóteses de conflito dos anos anteriores, através da cooperação nuclear, e dinamizar as respectivas economias via integração econômica (ver tabela 4).

Com a década de final dos anos 80, a aproximação tendia a assumir contornos cada vez mais profundos, em uma escalada impressionante. No plano econômico, em 1986, ambos acordam o Programa de Integração e Cooperação

Tabela 4 – Acordos e Iniciativas entre Brasil e Argentina (1989-1999)

Ano (1989-1999)	Acordos e Iniciativas	Presidentes	Objetivos
1985	Declaração de Iguazu	Raúl Alfonsín (ARG) José Sarney (BRA)	Acelerar a integração bilateral e a cooperação nuclear.
1986	Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE)	Raúl Alfonsín (ARG) José Sarney (BRA)	Aumentar trocas comerciais entre os dois países.
1989	Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento	Carlos Menem (ARG) José Sarney (BRA)	Acelerar cooperação, integração bilateral e desenvolvimento.
-----	Declaração Conjunta sobre Cooperação Binacional nos usos pacíficos dos espaços ultraterrestres	-----	Estabelecer políticas comuns para o uso pacífico dos espaços ultraterrestres.
1990	Ata de Buenos Aires	Carlos Menem (ARG) Fernando Collor (BRA)	Estabelecer um mercado comum entre Argentina e Brasil
-----	Declaração sobre Política Nuclear Comum Argentina-Brasil de Foz do Iguazu	-----	Estabelecer políticas conjuntas sobre o uso pacífico da energia nuclear.
-----	Sistema Comum de Contabilidade e Controle de Matérias Nucleares	-----	-----
1991	Compromisso de Mendoza	-----	Proibição completa de armas químicas e biológicas.
-----	Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC)	-----	Acordo se salvaguardas e de controle recíproco para o uso de materiais nucleares.
1991	Tratado de Assunção	-----	Conformação de um mercado comum através da liberalização comercial e livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos. Constituiu o MERCOSUL.
1994	Protocolo de Ouro Preto	Carlos Menem (ARG) Itamar Franco (BRA)	Deu maior institucionalização ao MERCOSUL e outorgou personalidade jurídica ao Bloco.

1996	Acordo Macro de Cooperação em Aplicações Pacíficas de Ciência e Tecnologia espaciais	Carlos Menem (ARG) Fernando Henrique Cardoso (BRA)	Aproximação estratégica entre Brasil e Chile e parceria para o futuro desenvolvimento de satélites.
1997	Mecanismo de Consulta Bilateral sobre Defesa e Segurança	-----	Pretendia institucionalizar a cooperação militar e promover um maior intercâmbio de informações e consultas.

Fonte: Elaboração própria.

Econômica (PICE)⁷⁹. Em 1989, assinaram o Tratado de Integração, Cooperação de Desenvolvimento e instituíram a Comissão Parlamentar Binacional.

Com a chegada de Fernando Collor à presidência, o processo de integração econômica se aceleraria ainda mais com a assinatura da Ata de Buenos Aires.

No campo político, a grande mudança foi na questão nuclear⁸⁰. Além da já mencionada Declaração de Iguaçu, em 1990, Brasil e Argentina estabeleceram um Sistema Comum de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares. Em 1991, foi assinado o Acordo para Uso Exclusivamente Pacífico da Energia Nuclear e se criou a Agência Argentino-Brasileira de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares.

Com o MERCOSUL, resultado da aproximação de históricos rivais, houve o aumento de comércio entre os principais sócios, à despeito das diferenças macroeconômicas.

O objetivo deste capítulo é sistematizar e refletir sobre o processo de aproximação entre Brasil e Argentina durante o Governo Menem. A cooperação com o Brasil fazia parte de um contexto internacional favorável, refletido no advento do MERCOSUL.

Desde o início do processo de integração, Argentina e Brasil protagonizaram algumas situações que geraram certas dúvidas sobre a marcha que daria ao processo de integração. Entre os fatos mais importantes, estavam a compra de trigo subsidiado pelo Brasil dos Estados Unidos, a ameaça de retiro do Paraguai ante a

⁷⁹ O PICE aumentou o comércio bilateral em 50%, como um bom auspício para anos que viriam. Cf. SANTORO, 2008.

⁸⁰ Também houve importante avanço em respeito as armas químicas (Compromisso de Mendoza, 1991, + PAR, URU, BOL, ECU). Houve ratificação de Tlateloco, em 1993 e no seguinte + BRA e CHI. Ainda em 1994, Brasil e Argentina ratificam o TNP, aprovado em 1968. Em 1993, ARG é convidada a fazer parte do MTCR (Regime de controle sobre tecnologias de mísseis).

elevação unilateral da Argentina da taxa de exportações, guerras comerciais entre os principais sócios, e a insistência argentina em negociar seu ingresso no Nafta.

A entrada para o Nafta foi primeiramente abordada já em 1992, na III Reunião de Presidentes do MERCOSUL. Meses mais tarde, Menem manifesta sua intenção de se tornar sócio privilegiado.

É neste ponto que aparecem as contradições. Ao mesmo tempo em que deveriam ser alianças complementares, muitas vezes eram contraditórias. A explicação reside nos diferentes projetos de política externa de Brasil e Argentina. Enquanto para aquele, a reformulação de política externa ainda seguia uma continuidade com a matriz tradicional de concepção das relações internacionais, no caso argentino, ainda que derivada da visão revisionista, ela alcançou um alto grau de ruptura com as políticas praticadas nos último 50 anos.

Assim como nos anos iniciais de Menem, o governo brasileiro promoveu a remoção dos entraves para a transferência de créditos, investimentos e tecnologia. O processo estava de acordo com as reformas econômicas e os padrões de gestão econômica pregados no mundo desenvolvido, assim como a neutralização dos condicionamentos impostos por esses países na área de ecologia, direitos humanos e não proliferação.

Em alguns pontos, as divergências se davam, sobretudo, pelos meios que política externa exerceria a reinserção. Os casos da OTAN e da guerra do Golfo são exemplos disso. Em outras ocasiões, eles ocorriam porque os interesses argentinos não correspondiam aos brasileiros, e vice-versa. O caso do Conselho de Segurança e da MERCOSUL são emblemáticos neste sentido. Obviamente, estes dois pontos estavam intimamente imbricados, mas poderiam ter um peso final distinto nas decisões tomadas.

1.1 Divergência de interesses

De acordo com José Maria Arbilla (1997), a mudança radical nos quadros conceituais da política externa argentina foi favorecida pela articulação positiva estabelecida entre as reformas na agenda externa e as reformas de mercado no plano doméstico. Inversamente, no caso brasileiro, “a dinâmica negociadora das reformas das agendas interna e externa favoreceu, em cada caso, uma mudança

nos quadros conceituais mais moderada e orientada a enfatizar os pontos do consenso.” A tentativa inicial de Collor⁸¹ de imprimir um discurso modernizante à política externa não teve tanta receptividade e teve de enfrentar as ideias desenvolvimentistas e autonomistas das elites políticas e sociais. (ARBILLA, 1997).

No caso brasileiro, o espírito-de-corpo do Itamaraty dificultaria possíveis rupturas com políticas implementadas no passado. A política externa no Brasil assumiria caráter de política de Estado, não tão sujeita às variações entre partidos políticos. Já na Argentina, a formulação da política externa seria mais permeável ao ingresso de indivíduos e ideias provenientes do campo político⁸². (ARBILLA, 1997)

No entanto, a demora em obter resultados deste modelo de inserção, abriu caminho para que as antigas concepções adquirissem maior protagonismo. O governo brasileiro passou da ênfase à cooperação Norte-Sul para a crescente disparidade entre eles. A mudança de discurso ocorreria após a guerra do Golfo. (Idem, 1997). Interessante notar que a Guerra do Golfo reforça comportamentos contrastantes de Argentina Brasil.

A partir de 1992, o Brasil equaciona a entrada dos novos temas globais, como desenvolvimento sustentável, agenda para o desenvolvimento e democratização das estruturas do poder internacional. Vai-se estruturando e binômio democracia-desenvolvimento (ARBILLA, 1997). Com Itamar e Celso Amorim, o discurso da diplomacia centra-se definitivamente no desenvolvimento (ARBILLA, 1997).

Outro ponto de divergência foi o MERCOSUL. Neste ponto, as divergências entre projetos de política externa se tornam mais evidentes. Porque era em relação ao MERCOSUL que a Argentina esperava uma aliança mais sólida. Na visão dos realistas, para que a Argentina alcançasse um crescimento econômico rápido e sustentável, a aliança com o Brasil era primordial.

Talvez o autor que mais tenha se dedicado ao relação Argentina-Brasil-MERCOSUL foi Felipe de la Balze. Vejamos as suas ideias.

A inserção internacional seria feita em duas etapas. Durante a primeira, se avançaria o processo de integração econômica com Brasil. Por tabela, o processo

⁸¹ Marcos Azambuja definiu o período Collor: política externa madura confiável e construtiva: a) a inserção competitiva do país; b) o fim da crítica ao padrão de relacionamento centro-periferia; c) o reconhecimento da legitimidade da preocupação internacional em relação a questão do meio ambiente e do DH no Brasil; d) a promessa de não assumir compromissos que não pudessem ser honrados ou que afetassem a retomada de crescimento; e) a vinculação da credibilidade externa com a interna; f) conservação dos princípios da diplomacia brasileira. Havia a intenção de afastar o Brasil do alinhamento automático com o Terceiro Mundo.

⁸² Um bom panorama sobre a participação do MRE argentino encontra-se no livro de Eduardo Gosende.

de integração com o vizinho aprofundaria a relação bilateral com os Estados Unidos em temas estratégicos e econômicos. Esta etapa ocorreu até 1996.

Na segunda etapa, que seria de 1996-2005, se avançaria uma aliança conjunta da Argentina e do Brasil com os Estados Unidos e seus principais aliados. A estratégia seria implementada através de um acordo de cooperação militar entre MERCOSUL e OTAN e a incorporação plena de ambos os países na OCDE, assim como em outros organismos bilaterais onde estão representados os países mais avançados. Simultaneamente se teceria uma trama de relações econômicas e comerciais com o NAFTA e com a União Europeia.

O que chama a atenção são as prospecções de de la Balze. As relações com o Brasil tinham resultados exagerados nos cálculos de Felipe (ver tabela 5). O autor acreditava que, já no ano 2000, após um MERCOSUL consolidado, o PIB da Argentina e do Brasil cresceria, respectivamente, em uma média de 6% e 7%. Mantendo as taxas constantes e aprofundando a interdependência, o Cone Sul se transformaria em uma nova fronteira dinâmica dos países avançados, da mesma forma que Japão e Itália durante as décadas de 1950-1960, Espanha durante as décadas de 1970-1980 e os Tigres Asiáticos de 1980 (DE LA BALZE, 1995, p. 18).

Já em 2008, a economia argentina se aproximaria à do Canadá ou Espanha e o do Brasil estaria muito próximo ao tamanho da economia alemã! A Argentina alcançaria um PIB *per capita* equivalente a 60% do nível dos Estados Unidos (DE LA BALZE, 1995).

O Brasil, logo, seria prioritário em curto prazo: melhores relações com os Estados Unidos ampliam a capacidade de diálogo com o Brasil. Mas a aliança só seria proveitosa se o Brasil fosse incorporado pela lógica de aproximação com EUA iniciada pela Argentina. A prioridade dos EUA se sustentava na crença de que o país será o único a manter o status de superpotência ao longo prazo,

La consolidación del proceso de integración económica y de cooperación política con Brasil en el marco de Mercosur, una alianza estratégica conjunta de la Argentina y Brasil con los Estados Unidos y sus principales aliados, y el desarrollo de relaciones económicas preferenciales con el NAFTA y la UE sería, en mi opinión, los pilares fundamentales sobre los cuales se podría construir una Argentina próspera, moderna e insertada exitosamente en el mundo del siglo XXI (DE LA BALZE, 1995).

Tabela 5 - Evolução da Posição relativa da Argentina, Brasil e Mercosul em comparação com um grupo de países avançados

1993				
Países	PIB total		PIB per capita	
	US\$ (milhões)	% (EUA)	US\$ (milhões)	% (EUA)
Argentina	305.700	4,8	9.130	36,9
Brasil	855.541	13,4	5.740	22,1
MERCOSUL	1.197.456	18,7	6.057	24,5
EUA	6.387.059	100	24.750	100
Japão	2.632.981	41,2	21.090	85,5
Alemanha	1.694.534	26,5	20.090	84,8
França	1.120.716	17,5	19.440	78,5
Itália	1.045.169	16,4	18.070	73
Grã-Bretanha	1.030.210	16,1	17.750	71,7
Canadá	567.704	8,9	20.410	82,5
Espanha	520.754	8,2	13.310	53,8
Suécia	152.983	2,4	17.560	70,9

2008				
Países	PIB total		PIB per capita	
	US\$ (milhões)	% (EUA)	US\$ (milhões)	% (EUA)
Argentina	732.627	7,9	18.981	57,8
Brasil	2.360.465	2,5	12.564	38,3
MERCOSUL	3.179.885	34,4	13.331	40,6
EUA	9.250.366	100	32.824	100
Japão	3.813.342	41,2	27.970	85,2
Alemanha	2.454.190	26,5	27.824	84,8
França	1.623.131	17,5	25.782	78,5
Itália	1.513.716	16,4	23.965	73
Grã-Bretanha	1.492.051	16,1	23.540	71,7
Canadá	822.205	8,9	27.068	82,5
Espanha	754.207	8,2	17.652	53,8
Suécia	221.565	2,4	23.288	70,9

Fonte: De LA BALZE, 1995, p. 18.

Evidente que não podemos esquecer as guerras comerciais. Em relação ao Brasil, a Argentina percebia que levava uma desvantagem estrutural, devido a grande importação de produtos brasileiros. Por isso, se estabeleceram medidas anti-dumping e de salvaguarda.

Mas no contexto do realismo periférico, sem sombra de dúvidas, as discrepâncias foram em torno do papel que o MERCOSUL tinha na política externa de cada um.

Para o Brasil, o MERCOSUL era peça fundamental para a consolidação da liderança brasileira na América do Sul. A associação ao Nafta não fazia sentido porque o Bloco representava “um divisor histórico [...], a liquidação do conceito econômico de América Latina, o que nos obriga a retomar o conceito de América do Sul⁸³.

Para a Argentina, o MERCOSUL e a integração com o Brasil tinham, não uma dimensão político-estratégica, mas era predominantemente econômico e comercial. Também, devido às debilidades financeiras, agravadas pela convertibilidade, o Nafta seria uma alternativa à dependência em relação à economia brasileira (ARBILLA, 1997).

Mas a grande divergência era que para as lideranças argentinas, o Nafta implicaria uma futura adesão a ALCA. Para o Brasil, o MERCOSUL era a alternativa a ALCA. As dificuldades se refletiram nos desentendimentos quanto ao modelo 4+1.

A partir de 1994, a Argentina passou a dar mais prioridade ao MERCOSUL, não deixando de lado os Estados Unidos. Devido ao aumento do comércio e a balança favorável a ela, situação que permaneceu até a desvalorização do real, em 1999.

O status de aliado extra-OTAN possibilitaria que a Argentina obtivesse vantagens financeiras para suas empresas que poderiam participar em licitações do Pentágono, assim como a aquisição de material bélico e desenvolvimento de projetos, com a transferência de armamentos para as suas forças armadas. Poucos meses depois que Sarney demonstrou sua preocupação, o governo Clinton

⁸³ Carlos Bresser Pereira. Citado em Guillermo Palacios, “Brasil y México: sus relaciones 1822-1992”. In: A Ortiz Mena, O. Amorim Neto e R. Fernández Castro (orgs) *Brasil y México: encuentros y desencuentros*. (Cidade do México: Secretaria de Relaciones Exteriores, 2005), p. 99. Apud. SANTORO, 2008.

comunicou ao Congresso Norte-americano a intenção de designar a Argentina como aliada extra-OTAN. Na verdade, a Argentina queria ser membro pleno.

A notícia inquietou os países do Cone Sul, especialmente o Chile. Fernando Henrique chegou a ironizar a situação

“É aliado dos EUA contra quem? Aqui não existe nenhuma situação de beligerância. Perguntam-me se os EUA não venderiam os aviões F-16 aos seus parceiros. O Brasil não está interessado nisso. O Brasil quer é vender avião BEM-145 aos EUA” (COLACRAI, 2003)

A percepção do Itamaraty era de que a Argentina não estava defendendo seus interesses, mas fazendo as vezes do jogo americano, cuja intenção era abalar o MERCOSUL. O ressentimento brasileiro foi pelo fato de que a Argentina, ao pedir para ser membro pleno da OTAN, não consultou os parceiros do MERCOSUL. Em 1999, devido a campanha eleitoral e obrigado a não alimentar uma nova crise diplomática com o Brasil, Menem decide dar menos ênfase ao desejo de se incorporar a OTAN (COLACRAI, 2003).

Outro ponto de divergências foi o não-apoio da Argentina à candidatura brasileira ao Conselho de Segurança. A negativa repousava em velhas desconfianças do passado. O governo argentino sustentava que uma possível eleição do Brasil como membro permanente do Conselho traria sérios desequilíbrios regionais. A negativa Argentina estava ligada a anterior reação brasileira frente a OTAN.

Celso Amorim formalizou o pedido na abertura da XLIX^o Período de Sessões da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 1994. Sua justificativa era a necessidade de aumentar a eficácia do Conselho de e de democratizar as relações internacionais.

Frente a isso, em 1997, Menem, em entrevista ao Estado de São Paulo, teve um impacto importante também nas relações domésticas da Argentina, no sentido de que o possível ingresso do Brasil como membro permanente deveria ser visto pela ótica da aliança e integração estratégica do MERCOSUL e não desde uma visão de hegemonia regional. Lembrando que a Argentina contrapunha a ideia de rotatividade de assento à de candidato único (COLACRAI, 2003).

Tabela 6 – Comércio entre Argentina e Brasil (1989-1999)

Ano	Exportações ao Brasil (em dólares)	Importações ao Brasil (em dólares)	Saldo
1989	1,23 bilhões	722, 11 milhões	507, 89 milhões
1990	1,39 bilhões	645,13 milhões	744, 87 milhões
1991	1,60 bilhões	1,47 bilhões	130 milhões
1992	1,73 bilhões	3,03 bilhões	- 1,30 bilhões
1993	2,71 bilhões	3,65 bilhões	-940 milhões
1994	3,66 bilhões	4,13 bilhões	- 470 milhões
1995	5,59 bilhões	4,04 bilhões	1,55 bilhões

Fonte: Santoro, 2008

Menem, em uma tentativa de mudar o foco das discussões, tentando mostrar que o tema necessitava de uma decisão conjunta, na reunião do Grupo Rio. Fernando Henrique respondeu que com rotatividade, o a ampliação do Conselho de Segurança não seria uma verdadeira ampliação. Brasil continuava se julgando como um candidato natural e a Argentina prosseguia com a sua ideia (COLACRAI, 2003).

No ano seguinte, em 1998, o Departamento de Comunicação da Chancelaria Brasileira informou que o presidente Cardoso preferia não ser membro do MERCOSUL para não criar dificuldades com a Argentina (COLACRAI, 2003).

CAPITULO V – A INFLUÊNCIA DO REALISMO PERIFÉRICO NAS RELAÇÕES DA ARGENTINA COM CHILE

A aproximação entre Chile e Argentina também foi propiciada por uma conjunção de fatores internos e externos favoráveis. Se a relação com o Brasil foi marcada por divergências de cunho econômico, tal componente estava ausente nas relações entre o governo chileno e argentino. A abertura econômica chilena promovida por Pinochet não impôs ao Chile às necessidades prementes de abertura econômica ditadas pelo Consenso de Washington.

Por outro lado, o isolamento dos anos anteriores impunha o desafio da melhora da imagem internacional do país. Este é o ponto de maior convergência entre os projetos de política externa dos dois países. A resolução de questões limítrofes foram a tônica do momento – se solucionaram 24 temas pendentes⁸⁴. Com as divergências sanadas, pelo menos no plano jurídico, estava aberto o caminho para o aprofundamento das relações econômicas.

A cooperação que foi sendo estabelecida entre os países levantava uma série de interrogantes sobre o tipo de complementação que se desenvolvia e o efeito que estava tendo sobre as percepções de ameaça. Assim como aconteceu com o Brasil, a Argentina de Menem também priorizou a cooperação econômica com o Chile, em um processo que combinava, pelo menos, dois tipos de iniciativas. As estatais, através da assinatura de acordos em diversas matérias que fomentavam o intercâmbio cultural, político, econômico e resolução de conflitos; e as privadas, vinculadas a inversão de capitais (SAAVEDRA, 1996).

No entanto, o alcance obtido pelo processo de aproximação só foi permitido por uma conjunção de fatores. Em âmbito externo, a supremacia da interdependência econômica sobre tradicionais concepções de soberania nacional. Em âmbito interno, a democratização chilena em 1990 e a liberalização comercial argentina (unida à anterior abertura econômica chilena), permitindo um comércio bilateral significativo.

⁸⁴ Uma vez disse Guido di Tella, em 1993. “Si recordamos que en 1978 Argentina estuvo a punto de entrar en guerra con Chile, no es poco lo que en materia de integración se ha realizado hasta el momento”.

Os governos de Arturo Aylwin e Menem impulsionaram a resolução definitiva dos conflitos limítrofes pendentes. Vinte e três foram resolvidos por acordo entre as partes, Campos de Hielo ainda teve intenso debate e o de Laguna del Desierto foi resolvido por arbitragem, em um resultado favorável à Argentina, em 1995.

Este capítulo busca refletir sobre o processo de aproximação entre Chile e Argentina à luz do alcance que a relação Argentina-Estados Unidos teve nas relações bilaterais entre o país platino e o andino.

As relações internacionais chilenas são caracterizadas por mudanças e continuidades). Uma visão da política exterior permite identificar importantes elementos de mudança, que são especialmente evidentes na área diplomática. Por outro lado, definições territoriais e estratégicas do país têm apresentado uma maior continuidade, Sem dúvida, a década de 1990 revelou uma mudança de percepção sobre o peso dos fatores territoriais nas relações bilaterais (VAN KLAVEREN, 1997; INSULZA, 1998).

A partir de 1930, Chile teve um longo período de continuidade democrática, em que desenvolveu uma política externa moderada e estável, orientada, especialmente, para o âmbito regional. Ideologicamente, esteve baseada no legalismo e na projeção de valores democráticos internos no sistema internacional. Também, o Chile estabeleceu relações estreitas com os Estados Unidos⁸⁵. No econômico, prezou pelo desenvolvimentismo, impulsionando a integração, apoiada na estratégia de substituição de importações. (VAN KLAVEREN, 1997).

A interrupção democrática de 1973 e a instauração do regime autoritário marcou uma quebra no modelo de inserção internacional. O Chile sofreu o isolamento da imprensa mundial e de organismos internacionais. As relações com os Estados Unidos diminuíam cada vez mais, culminando em sanções comerciais e financeiras. Como exemplo, houve a exclusão do Chile do Sistema Generalizado de Preferências (SGP), a suspensão das garantias públicas aos investimentos e o embargo a venda de armas. As relações com Europa e América Latina se esfriaram, chegando a haver ruptura de relações diplomáticas em alguns casos (VAN KLAVEREN, 1997).

⁸⁵ Apesar dos vínculos estreitos com os Estados Unidos e de o país se manter aliado de Washington durante a guerra fria, não estiveram ausentes as experiências de conflito. Houve um deterioro das relações durante o governo da Unidade Popular no início da década de 1970.

Nos anos 80, a natureza do regime autoritário impediu a incorporação chilena nos mecanismos de cooperação regional. Houve tensões graves com o governo militar argentino e tensões consideráveis com Peru e Bolívia. Se interromperam fluxos de investimentos, principalmente europeus.

Mas o processo de liberalização e de abertura permitiu amenizar os efeitos do isolamento. Chile mudou sua inserção na economia. Abriu o mercado, adotou um estatuto favorável a investimentos estrangeiros e ampliou o processo de privatização. Em 1976, se retirou do Pacto Andino. Em 1990, Chile chegava como um país modelo do ponto de vista da abertura econômica.

5.1 A questão estratégica

No âmbito da defesa, os avanços foram mais tímidos. Embora os acordos constatarem a criação de mecanismos e instrumentos de consulta, na prática não foram muitas as iniciativas feitas de forma conjunta. Os acordos bilaterais mostram diversas propostas, tais como o estabelecimento e a consolidação de mecanismos regulares de consulta; o incentivo a cooperação das forças armadas; as medidas tendentes a compartilhar um único conceito sobre segurança regional e mundial e finalmente, os estímulos as negociações multilaterais para redução equilibrada de gastos militares (FRAGA, 1998).

Só em 1995, que os representantes acordaram um mecanismo de entendimento de caráter mais geral. Uma situação que explicaria isso é que as visões globais sobre segurança nem sempre foram convergentes.

Do ponto de vista militar, desde 1990, se viu incrementada a relação entre as forças armadas, sob um critério de aproximação institucional particular (relações entre exércitos, armadas e forças aéreas).

Uma tentativa de avançar a relação foram os acordos de 1994 e 1995. O primeiro, feito entre o Estado Mayor de la Defensa Nacional de Chile e o Estado Conjunto de Argentina, com os seguintes propósitos: explicitar o propósito das reuniões entre as instâncias de modo a ser permanente; estabelecer um calendário de reuniões anuais constituindo grupos de trabalhos para temas pontuais; manter

fluido intercambio com a Junta Interamericana de Defesa e realizar visitas conjuntas das forças armadas dos dois países aos Estados Unidos (SAAVEDRA, 1996).

O segundo acordo foi a assinatura do Memorandum de entendimento entre Chile e Argentina para o fortalecimento da cooperação em matérias de segurança de interesse mutuo, em 1995. Se decidiu criar um Comitê permanente de Segurança para aprofundar a cooperação (SAAVEDRA, 1996).

Em 1997, no entanto, o ministro de Defesa argentino, Jorge Dominguez, e o seu respectivo chileno, Eduardo Pérez Yoma, anunciaram que Argentina e Chile realizariam manobras conjuntas no primeiro semestre de 1998. As manobras conjuntas foram um fato histórico de aproximação entre os dois exércitos. O chanceler Guido di Tella acreditava que las medidas de confianza mutua con Chile son un paso adelante para el objetivo que fijaron con Brasil: conformar en un futuro una alianza de seguridad del Mercosur⁸⁶.

Mas os exércitos tiveram vozes contrárias. O exército argentino acreditava que antes de ações conjuntas, era necessário ampliar contatos militares gradualmente, como aconteceu com Brasil. O receio era revelar doutrinas, sistemas de comando e estrutura de suas organizações⁸⁷.

A inquietação chilena em relação a aliança extra-OTAN da Argentina também foi importante, ressuscitando querelas do passado.⁸⁸

5.1. O aprofundamento da interdependência econômica

Do ponto de vista econômico, houve um incremento acelerado das exportações chilenas de manufaturas e produtos alimentícios. Uma tendência mais oscilante verificou-se em relação a produtos derivados da mineração e matérias-primas agrícolas. Em suma, os acordos com a Argentina dinamizaram a exportação de produtos com maior valor agregado e de maneira mais oscilante aqueles vinculados a matérias primas. Do lado das importações, o Chile importou principalmente manufaturas (FRAGA, 1998).

⁸⁶ La Nación. **Maniobras militares conjuntas con Chile**. 18 de julho de 1997.

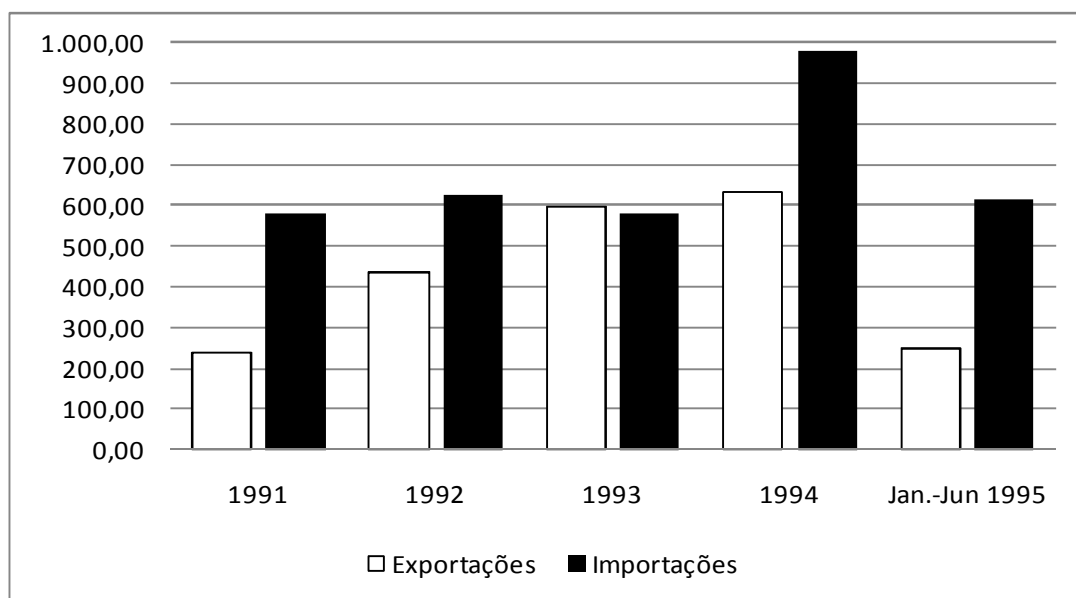
⁸⁷ La Nación, **El ejército no quiere ejercicios con Chile**, 28 de julho de 1997.

⁸⁸ La Nación. **Inquieta a Chile la alianza extra NATO**, 11 agosto 1997.

Outro elemento importante foi o incremento dos investimentos do Chile na Argentina, que passou a ser o principal país de destino de capitais privados (ver gráficos 2, 3, 4 e 5), representando 59,3% do total de investimentos desde fora em 1994 (US\$ 3.936.76 milhões) (SAAVEDRA, 1996).

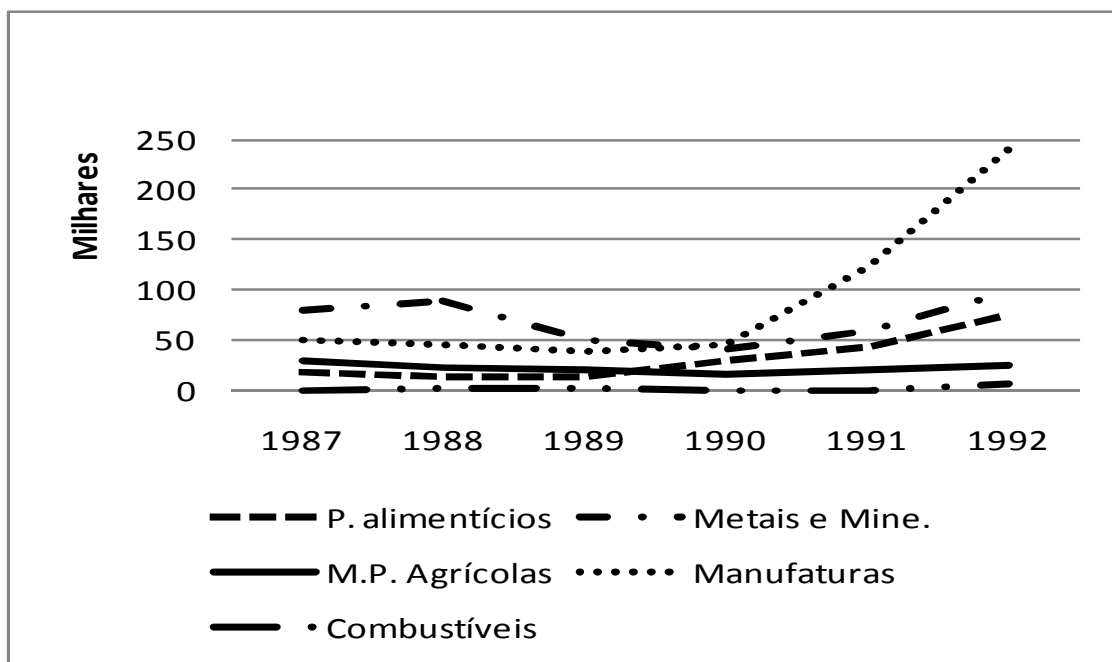
Em resumo, o comércio bilateral chileno-argentino cresceu a partir de 1990 e se consolidou posteriormente com os acordos políticos que incentivaram o fluxo de investimentos.

Gráfico 2 - Intercâmbio econômico Chile-Argentina (1991-1995)



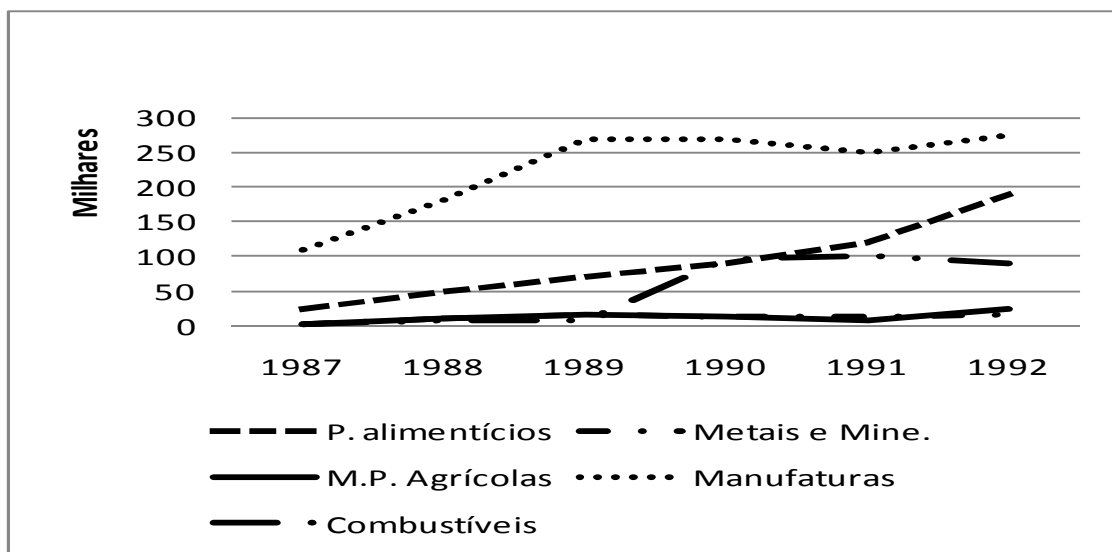
Fonte: SAAVEDRA, 1996, p.9.

Gráfico 3 - Exportações para a Argentina, por produto 1987-1992



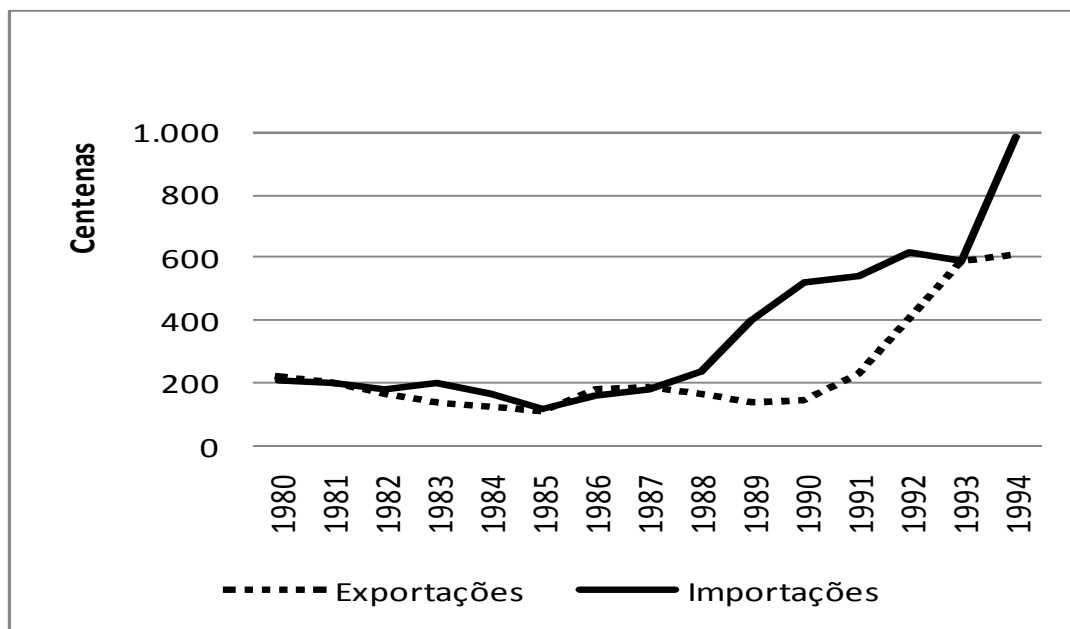
Fonte: SAAVEDRA, 1996, p.9.

Gráfico 4 - importações da Argentina no Chile, por produto 1987-1992



Fonte: SAAVEDRA, 1996, p. 10.

Gráfico 5 - Intercâmbio comercial Chile-Argentina 1980-1994



Fonte: SAAVEDRA, 1996, p. 10.

Do ponto de vista político, se produziu um duplo fenômeno (SAAVEDRA, 1996; FRAGA, 1998). Entre 1990-1995 se estabeleceu uma prática política de “reuniões presidenciais”, em que se foi ratificando, ano a ano, o avanço de distintos âmbitos de vinculação, concretizadas através das comissões binacionais que se reuniam antes de cada reunião presidencial. Articulando-se ao anterior, funcionam as comissões mistas, que dão seguimento a cada um dos temas específicos (fronteiras, assuntos laborais, saúde e meio ambiente). Finalmente, derivado dos acordos de 1994, se acordou a realização de reuniões semestrais entre Ministro das Relações Exteriores. A sistematização dos acordos mostra que os principais foram de ordem econômica. (ver tabela 7)

Entre 1991 e 1994 se produziu uma ampliação da atividade bilateral, potenciada por encontros presidenciais anuais. Neste período se incentivou a “diplomacia das reuniões presidenciais”. Delas, em 1991, se estabeleceram as bases em mais de oito temas relevantes para ambos países, que tiveram um grande efeito posterior. Mais tarde, em 1994, se consolidaram outros acordos específicos,

como o plano estratégico de passos e um acordo sobre proteção de investimentos (ESCODÉ, 1995; SAAVEDRA, 1996).

ARGENTINA E CHILE			
Ano (1989- 1999)*	Acordos e Iniciativas	Presidentes	Objetivos
1984	Tratado de Paz y Amistad	Raúl Alfonsín (ARG) Augusto Pinochet (CHI)	Solucionar os problemas de fronteira referente a área limítrofe que vai desde o Canal de Beagle até Cabo de Hornos
----	Comissão Binacional de Cooperação Econômica e Integração Física	----	Criada pelo Tratado de Paz y Amistad, visava dar novos rumos aos processos de cooperação econômica e a um plano de integração entre os dois países.
1990	Declaração Conjunta entre los Presidentes da Comisión Mixta (COMIX)	Carlos Menem (ARG) Patricio Aylwin (CHI)	Prepara um informe sobre temas ainda pendentes quanto a problemas fronteiriços. Ao final, foram detectados 24 pontos para resolução arbitral.
----	Declaração Conjunta sobre a Antártida	----	Intensificar as consultas bilaterais, particularmente para a formação de regime para a proteção do meio ambiente antártico e reforçar a cooperação com outros países latino-americanos.
1991	Comissão Parlamentaria Conjunta Argentino-chilena	----	Fortalecer os vínculos bilaterais através da defesa da democracia, da paz, da justiça social e do aprofundamento da cooperação e do comércio.
----	Declaração Presidencial (ao todo foram 9 acordos)	----	Os acordos versavam sobre limites de fronteira, complementação econômica, meio ambiente (também o antártico), recursos hídricos compartilhados, gendarmeria e cabidero, investimentos e tributos.
----	Início da arbitragem do território dos Hielos Continentales	----	Dar solução ao problema limítrofe de Hielos Continentales.
----	Compromisso de Mendoza	----	Proibição completa de armas químicas e biológicas.
1996	Arbitragem sobre o território de Laguna del Desierto	Carlos Menem (ARG) Eduardo Frei (CHI)	Dar solução ao problema limítrofe de Laguna del Desierto
1999	Fim da arbitragem sobre o território de Laguna del	----	----

* Foram colocados também dados referentes ao Governo Alfonsín (1983-1989) por inaugurarem um novo panorama para o futuro das relações argentino-chilena.

5.3 As relações limítrofes

O principal ponto foram as questões limítrofes. A partir do Tratado de Paz e Amizade, ainda assinado na Era Alfonsín em 1984, a consolidação do entendimento viria através de uma série de acontecimentos durante o Governo Menem. Neste sentido, os Acordos de Buenos Aires foram um marco importante. Com ele, uma série de compromissos que foram executados para resolver as questões de fronteira que tanto permearam os ideários argentino e chileno. Os presidentes encarregaram a uma Comissão de Limites de elaborar um informe sobre os pontos de controvérsia, chegando-se a verificar, ao todo, vinte e quatro. Os dois Estados se comprometeram a resolver 23 pontos deles (que somavam 2.500 km² de território) e submeter um à decisão arbitral.

Sem dúvida, os 532 km² correspondentes a região de Laguna del Desierto foram o caso de mais complexa e difícil negociação. Em especial, porque a região trazia dolorosas recordações às duas partes devido à morte de um Carabineiro chileno.

Mas questões territoriais e argumentos legais também foram suscitados. Um tribunal, compostos por cinco juristas, decidiu, em 21 de outubro de 1994, em favor da Argentina. O governo chileno entrou com um pedido de revisão. Um ano mais tarde, o tribunal recusou os recursos chilenos e se encerrou a questão.

A dificuldade se negociar a questões contribuição para levantar questões do tipo de cooperação que se estava empreendendo e o seu alcance. Mais tarde, o ponto a suscitar discrepâncias foi a de Campos de Hielo (2.375 km² de área).

Os pontos de divergência, do lado argentino, eram os seguintes:

- 1) Existia um questionamento quanto à metodologia adotada para determinar a linha divisória na área, porque se trata de uma zona de gelos eternos que não é fácil delimitar. Alegou-se que não se consultou a organismos técnicos especializados.

- 2) Pelos cálculos, a Argentina perderia 1.300 km² de seu território.
- 3) A nascente do Rio Santa Cruz, uma das principais bacias hidrográficas argentinas, ficaria do lado chileno.
- 4) Abandonar-se-iam os princípios da divisão de águas que foram a base para traçar os limites de mais de 5000 km de fronteira comum.
- 5) Modificava-se a projeção sobre a Antártica. O Chile avançaria cerca de 20 km em território argentino.

Do lado chileno, também havia inúmeras as queixas,

- 1) O acordo entre os governos foi feito com base na cartografia argentina.
- 2) Se questionava a aproximação da fronteira Argentina com Oceano Pacífico, ficando apenas 8 km dos fiordes Andrew e Beel.
- 3) O acordo deveria ser traçado desde Monte Fitz Roy em direção ao monte Nunatac Viedma.
- 4) Se questionou a atitude argentina, que no passado não havia respeitado outros acordos internacionais.

O último ponto acenava para o fato de que o fim das questões fronteiriças ainda empreenderia um longo caminho. Tanto é que a questão de Campos de Hielo foi a última a ser resolvida. As negociações começaram em 1991 e, já em 1996, ainda não tinha sido ratificado. Segundo Eduardo Frei, no entanto, o entendimento estava próximo,

Hoy estamos a las puertas de una solución definitiva y estamos dando un ejemplo claro de que es posible que dos países que tienen una de las fronteras más largas del mundo de casi 5000 kilómetros nunca han tenido guerra siempre han encontrado los caminos de la paz del diálogo la solución de sus problemas⁸⁹.

Os atores argentinos que rechaçaram o acordo eram, principalmente, da União Cívica Radical. Deputados do partido justicialista que representam as províncias do sul, do Partido Intransigente e da União de Centro Democrático

⁸⁹ La Nación, **A veinte años de Beagle**, 27 de abril de 1996

(UCEDE). Somam-se opiniões críticas do Instituto Geografico del Hielo Continental, da Academia Nacional de Geografía e do Instituto Geográfico Militar da Argentina.

Ainda mais que meses antes, a aeronáutica chilena havia decidido construir uma pista de aterrissagem para o treinamento de pilotos militares próximo aos Hielos Continentales. Quase ao mesmo tempo, a Força Aérea argentina anunciava o levantamento da base do Río Gallegos mais ao sul do país⁹⁰. Em janeiro de 1997, ficou decidido que as negociações seriam adiadas para o ano seguinte. A alegação era de que em 1998 já não haveria a figura de Pinochet⁹¹.

Do lado chileno, surgiu a hipótese de que as Forças Armadas apoiavam uma arbitragem internacional para resolver o conflito, confiantes nos seus argumentos. Em 1997, os militares tinham oito legisladores, designados por Pinochet⁹².

Em 1998, se chega ao avanço de que o Fitz Roy e os Firdes seriam as principais referencias. Depois de mais alguns ensaios, finalmente, em 1999, o acordo é assinado.

⁹⁰ La Nación, **El fallo continua**. 7 de janeiro de 1996

⁹¹ La Nación, **Hielos, postergación a favor de Frei**, 11 de janeiro de 1997.

⁹² La Nación, **Hielos: puja entre Frei y las FF.AA.** 15 janeiro 1997

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho pretendeu demonstrar que as relações preferenciais com os Estados Unidos tiveram influência sobre as relações trilaterais Argentina-Brasil-Chile. O período do Realismo Periférico foi marcante para a Argentina.

No plano interno, Menem soube aliar reformas de mercado com consenso interno. No plano externo, o alinhamento com os Estados Unidos marcava a busca pela reinserção interno, marcando um período de intensas mudanças.

Como considerações finais, podemos dizer que apesar de os de 1990 terem sido propícios para a aproximação regional, as hipóteses de conflito não foram totalmente eliminadas entre os vizinhos. Tendo a relação dos Estados Unidos influenciado direta ou indiretamente na questão.

Isso pôde ser verificado nos casos de divergência quanto à OTAN, o Conselho de Segurança da ONU e o Mercosul. No entanto, ficou demonstrado, também, que a divergência de projetos em política externa explicava em grande medida as divergências regionais.

BIBLIOGRAFIA

ACUÑA, Carlos (comp.). **La nueva matriz política argentina**. Buenos Aires: Editorial Nueva Visión, 1995.

ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon. **As políticas externas brasileira e argentina na década de 90**. Seminário IPRI, Rio de Janeiro: MRE, 1998.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. **Relações Internacionais e política externa do Brasil**. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2004.

ARBILLA José Maria. **A diplomacia das ideias: a política da renovação conceitual da política externa na Argentina e no Brasil (1989-1994)**. Rio de Janeiro: Instituto de Relações Internacionais, PUC-RJ. Dissertação de mestrado, 1997.

AYERBE, Luis Fernando. **Neoliberalismo e Política Externa na América Latina**. São Paulo: Editora Unesp, 1998.

BANDEIRA, L.A. Moniz. **Brasil, Argentina e Estados Unidos: da Tríplice Aliança ao MERCOSUR**. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

BANDEIRA, Moniz L.A. **O expansionismo brasileiro e a formação dos Estados na Bacia do Prata: Argentina, Uruguai e Paraguai. Da colonização à guerra da Tríplice Aliança**. Brasília: Editora UnB, 1995.

BERNAL-MEZA, Raúl. **Claves del nuevo orden mundial: cambios centrales y condicionamientos estructurales**. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1991.

BERNAL-MEZA, Raúl. **Venturas y desventuras de la Argentina: los cambios de paradigma de política exterior y su relación con los modelos de inserción**. Relações Internacionais: visões do Brasil e da América Latina (estudos em homenagem a Amado Luiz Cervo).

BOLOGNA, Alfredo Bruno. **La inserción argentina en la sociedad internacional**. CERIR. *La política exterior argentina 1994/1997*. Rosario: Ediciones Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario, 1998.

BORÓN, Atilio A. **El experimento neoliberal de Carlos Saúl Menem**. In. HORA, Roy; TRÍMBOLI, Javier (comp), *Peronismo y menemismo: avatares del populismo en la Argentina*. Buenos Aires: El cielo por asalto, 1995.

BUSSO, A. y BOLOGNA, A. **La política exterior del gobierno de Menem: seguimiento y reflexiones al promediar su mandato**. Rosário: Ediciones CERIR, 1998.

CARRIZO, Carla. **Entre el consenso coactivo y el pluralismo político: la Hora del Pueblo y el Pacto de Olivos (1973-1993)**". Desarrollo Económico. Vol. 37, n. 147, 1997.

CASTELLS, Manuel Castells. **Globalización, desarrollo y democracia: Chile en el contexto mundial**. Santiago: Fondo de Cultura Económica Chile, 2006.

CASTRO, Jorge. **La tercera revolución**. Buenos Aires: Segundo Centenario, 1998.

CERVO, Amado Luiz. **Relações Internacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas**. Brasília: IBRI, 2001.

CERVO, Amado. **Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros**. São Paulo: Saraiva, 2008.

CISNEROS, A (comp.). **Política exterior argentina: 1989-1999: historia de un éxito**. Buenos Aires: GEAL, 1998.

CORIGLIANO, F. **Veinte años no es nada**. Un balance de los debates teóricos acerca de la política exterior argentina", paper presentado para el 20º Aniversario de la Maestría de Relaciones Internacionales de FLACSO-Argentina. Buenos Aires: 2006.

DE LA BALZE, Felipe (comp.). **Argentina y Brasil enfrentando el siglo XXI**. Buenos Aires: Asociación de Bancos de la República Argentina, 1995.

DE LA BALZE, Felipe e ROCA, Eduardo (comp.). **Argentina y EE.UU. Fundamentos de una alianza nueva alianza**. Buenos Aires: ABRA/CARI, 1997.

DE LA BALZE, Felipe e ROCA, Eduardo (compiladores). *Argentina y EE.UU. Fundamentos de una alianza nueva alianza*. Buenos Aires: ABRA/CARI, 1997. 325p.

DEVOTO, Fernando J.; FAUSTO, Boris. **Brasil e Argentina: um ensaio de história comparada (1850-2002)**.

DI TELLA, Torcuato (comp.). **Argentina-Chile ¿Desarrollos paralelos?** Buenos Aires: Isen/Nuevohacer, 1997.

DONGHI, Tulio Halperín. **História da América Latina**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.

DONGHI, Tulio Halperín. **La larga agonía de la Argentina peronista**. Buenos Aires: Ariel, 2006.

ESCODÉ, Carlos. **El realismo de los estados débiles.** *La política exterior del primer gobierno Menem frente la teoría de las relaciones internacionales.* Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano. Colección Estudios Internacionales, 1995. 238p.

ESCODÉ, Carlos. **La política exterior de Menem y su sustento teórico implícito.** *América latina/Internacional*, vol. 7, n.23, Buenos Aires: Flacso, enero-marzo, 1990.

ESCODÉ, Carlos. **Realismo periférico: fundamentos para la nueva política exterior argentina.** Buenos Aires: Planeta, 1992.

FERMANDOIS, Joaquín. **Una década de transformaciones:** relaciones exteriores de Chile 1988-1998. In: LANDMAN, Eve Rimoldi de. *Política exterior y tratados. Argentina, Chile y MERCOSUR.* Buenos Aires: Ciudad Argentina, 2003.

FERRER, Aldo. **El capitalismo argentino.** México: Fondo de Cultura Económica, 1998.

FERRER, Aldo. **Hechos y ficciones de la globalización:** Argentina y el Mercosur en el sistema internacional. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica de Argentina, 1997.

FIGARI, Guillermo Figari. **Pasado, presente y futuro de la política exterior argentina.** Buenos Aires: Editorial Biblos, 1993

FIGARI, Guillermo M. **De Alfonsín a Menem:** política exterior e globalização. Buenos Aires: Memphis, 1997.

FRIEDEN, Jeffry. **Actors and preferences in international relations.** In. LAKE, David; POWELL, Robert. *Strategic choice and international relations.* Nova Jersey: Princeton University Press, 1999.

GOLDSTEIN, Judith e KEOHANE, Robert O. (orgs.). **Ideas and foreign policy:** beliefs, institutions and political change, 1993.

GOSENDE, Héctor Eduardo. **Modelos de política exterior argentina:** alternativas para salir del modelo conservador-menemista. Buenos Aires: Libros de Tierra Firme, 2007.

GRIMSON, Alejandro (comp.). **Pasiones nacionales:** política y cultura en Brasil y Argentina. Buenos Aires: Edhasa, 2007.

GUGLIAMELLI, Juan E. **Geopolítica del Cono Sur.** Buenos Aires: El Cid Editor, 1979.

GUIMARÃES, Samuel (org.). **Argentina.** *Visões Brasileiras.* Brasília: IPRI, 2000.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **Argentina:** visões brasileiras. Brasília: IPRI, 2000.

HAGAN, Joe. **Does Decision Making Matter?** Systemic Assumptions vs. Historical Reality in International Relations Theory". *International Studies Review*, vol. 3, n. 2, 2001.

HATHAWAY, Oona A. **Positive feedback:** the impact of trade liberalization on industry demands for protection. *International Organization*, vol. 52, n.3, 1998.

HERMANN, Charles F. **Changing Course:** When Governments Choose to Redirect Foreign Policy. *International Studies Quarterly*, v. 34, n. 1, 1990.

HERMANN, Margareth. **How decision units shape foreign policy:** a theoretical framework. *International Studies Review*.

INSULZA, José Miguel. **Ensayos sobre política exterior de Chile.** Santiago: Editorial Los Andes, 1998.

ITAUSSU, Leonel. **Argentina e Brasil:** balanço de poder no Cone Sul. São Paulo: AnnaBlume, 1996.

JALABE, Silvia Ruth. **La política exterior argentina y sus protagonistas.** Buenos Aires: Nuevohacer/Grupo Editor Latinoamericano, 1996. 391p.

KAROL, David Karol. **Divided government and U.S. trade policy:** much ado about nothing? *International Organization*, vol. 54, n.4, 2000.

LACOSTE, P. **La imagen del otro en las relaciones de la Argentina y Chile (1534-2000).** Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2003.

LACOSTE, Pablo (comp). **Argentina, Chile y sus vecinos.** Córdoba: Caviar Bleu, 2004.

LAFER, Celso. **A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira.** São Paulo: Perspectiva, 2007.

LANÚS, Juan Archibaldo. **La causa argentina.** Buenos Aires: Emecé, 2000.

LASAGNA, Marcelo. **Las determinantes internas de la política exterior:** un tema descuidado en la teoría de la política exterior. *Estudios Internacionales*, n. 111, 1995.

LIMA, María Regina Soares de. **Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política exterior brasileña.** *Revista América Latina/Internacional*. Vol. 4, n.2, p.27-46, 1994.

LLANOS, Mariana. **El presidente, el Congreso y la política de privatizaciones en la Argentina (1989-1997).** *Desarrollo Económico*, vol. 38, n. 151, 1998.

LOHMANN, Susanne; O'HALLORAN. **Divided government and U.S. trade policy:** theory and evidence". *International Organization*, vol. 48, n.4, 1994.

MANCUR Olson. **A Lógica da Ação Coletiva.** São Paulo: EDUSP, 1999.

MANSFIELD, Edward; MILNER, Helen; ROSENDORFF, Peter. **Free to trade:** democracies, autocracies, and international trade. *American Political Science Review*, vol.94, n.2, 2000.

MARTIN, Lisa. **Theoretical framework:** legislatures, executives, and commitment”.

MARTINEZ, Carlos García. **La grandeza argentina.** Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 1983.

MESQUITA, Bruce Bueno de. **Domestic Politics and International Relations.** *International Studies Quarterly*, v. 46, n. 1, 2002.

MILNER, Helen; ROSENDORFF, Peter. **Democratic politics and international trade negotiations:** elections and divided governments as constraints to trade liberalization. *Journal of Conflict Resolution*, vol. 41, n.1, 1997.

MONETA, Carlos J. *Geopolítica y política de poder en el Atlántico Sur.* Buenos Aires: Pleamar, 1983.

MORA Y ARAUJO, Manuel. **De Perón a Menem.** Una historia del peronismo. In. HORA, Roy; TRÍMBOLI, Javier (comp), *Peronismo y menemismo: avatares del populismo en la Argentina.* Buenos Aires: El cielo por asalto, 1995.

MUÑOZ, Herald; TULCHIN, Joséph (org.). **A América Latina e a política mundial:** uma perspectiva latino-americana das relações internacionais. São Paulo: Convívio, 1986.

NEACK, Laura. **Foreign Policy Analysis:** Continuity and Change in Its Second Generation. Miami: Miami University, 1999.

NEACK, Laura. **Foreign Policy Analysis:** Continuity and Change in Its Second Generation. Miami: Miami University, 1999.
Nova Jérsei: Princeton University Press, 2000.

NUN, José. **Populismo, representación y menemismo.** In. HORA, Roy; TRÍMBOLI, Javier (comp), *Peronismo y menemismo: avatares del populismo en la Argentina.* Buenos Aires: El cielo por asalto, 1995.

ONUJI, Janina. **As mudanças da política externa argentina durante o governo Menem (1989-1999).** São Paulo: Departamento de Ciência Política, USP. Tese de doutorado, 2002.

PALERMO, Vicente. **Reformas estruturais e regime político:** Argentina (1989-1994)”. *América Latina Hoy*, vol. 11-12, 1995.

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

PERINA, Rúben Perina; RUSSELL, Roberto. **Argentina en el mundo (1973-1987)**. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1988.

PORTANTIERO, Juan Carlos. **Menemismo y peronismo: continuidad y ruptura**. In. HORA, Roy; TRÍMBOLI, Javier (comp), *Peronismo y menemismo: avatares del populismo en la Argentina*. Buenos Aires: El cielo por asalto, 1995.

RAPOPORT, Mario. **El laberinto argentino**. Política Internacional en un mundo conflictivo. Buenos Aires: Eudeba, 1997.

RAPOPORT, Mario. **Globalización, integración e identidad nacional: análisis comparado Argentina-Canadá**. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1994.

RAPOPORT, Mario. **Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2003)**. Buenos Aires: Ariel, 2006.

RUSSELL, Roberto (org.). **La política exterior argentina en el nuevo orden mundial**. Buenos Aires: Flacso/Grupo Editor Latinoamericano, 1992.

RUSSELL, Roberto. **Domestic political explanations in the analysis of foreign policy**. In. NEACK, Laura. *Foreign Policy Analysis: Continuity and Change in Its Second Generation*. Miami: Miami University, 1999.

RUSSELL, Roberto. **Domestic Political Regime Changes and Third World Voting Realignments in the United Nations (1946-84)**. *International Organization*, v. 43, n. 3, 1989.

RUSSELL, Roberto. **La política exterior de Menem y su sustento teórico implícito**. *América latina/Internacional*, vol. 7, n.23, Buenos Aires: Flacso, enero-marzo, 1990.

RUSSELL, Roberto. **Política exterior y toma de decisiones en América Latina**. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1990.

RUSSELL, Roberto. **Understanding Presidential Power in Argentina: a Study of the Policy of Privatization in the 1990s**. *Journal of Latin American Studies*, v. 33, n.1, 2001.

RUSSELL, Roberto; TOKATLIAN, Juan Gabriel. **El lugar de Brasil en la política exterior argentina**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2003.

SANTORO, Maurício. **Ideias, Diplomacia e Desenvolvimento: política externa argentina de Menem a Kirchner**. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisas Universitárias do Rio de Janeiro (IUPERJ). Tese de doutorado, 2008.

SEITZ, Mirka., **¿Realismo penitencial o margen de maniobra?** Un estudio de las relaciones de Argentina con América Latina y Estados Unidos. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1993.

SIDICARO, Ricardo. **Los tres peronismos: Estado y poder económico (1946-1955/1973-1976/1989-1999)**. Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina, 2005.

STEIN, Arthur A. **The limits of strategic choice: constrained rationality and incomplete explanation**". In. LAKE, David; POWELL, Robert. *Strategic choice and international relations*. Nova Jérsei: Princeton University Press, 1999.

SUKUP, Viktor. **El peronismo y la economía mundial: modelos de inserción internacional del peronismo (1946-1955/1973-1976/1989-?)**. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1992.

TEICHMAN, Judith. **Merging the Modern and the Traditional: Market Reform in Chile and Argentina**". *Comparative Politics*, v. 37, n. 1, 2004.

TOKATLIAN, Juan Gabriel. **Hacia una nueva estrategia internacional: el desafío de Néstor Kirchner**. Buenos Aires: Grupo Editorial Norma, 2004.

TULCHIN, Joséph. **La Argentina y los Estados Unidos: historia de una desconfianza**. Buenos Aires: Planeta, 1990.

TULCHIN, Joséph. **La relación argentino-brasileña: punto de vista argentino**. In.

WILHELMY, M e DURÁN, R. **Los principales rasgos de la política exterior chilena entre 1973 y el 2000**. *Revista de Ciência Política*, vol. 23, n.2, 2003.

WILHELMY, Manfred. **Política Internacional: enfoques y realidades**, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1988.

WORKING PAPER. Fuentes, Saaverdra. **Chile-Argentina: el proceso de construir confianza**. Universidad Torcuato di Tella (UTDT). N.30, 1996.

WORKING PAPERS. **Divergencias estratégicas em el Cono Sur: las políticas de seguridad de la Argentina frente a las del Brasil y Chile**. N.20, 1995.

Manfred. (Ed) *la política exterior. Los países desarrollados y am lat, bs, gel*, 1987. 287-315

Documentos captados em sites

BERNAL-MEZA, Raúl. **As relações entre Argentina, Brasil, Chile e Estados Unidos: política exterior e MERCOSUL**. *Revista Brasileira de Política Internacional*,. Ano 41, n.1, pp. 89-107. [1998]. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73291998000100005&script=sci_arttext. Acessado em 05/06/2007.

COLACRAI, M. **La Política Exterior Argentina hacia los vecinos durante los '90**, [2003]. Disponível em Disponível em [www.cema.edu.ar _ ceieg_colacrai.pdf](http://www.cema.edu.ar/_ceieg_colacrai.pdf). Acessado em 09/11/2007.

FUENTES, Carlos; MIZADA, Gonzalo. **Chile-Argentina después de marzo de 1990: ¿hacia la cooperación y el conflicto?** Revista Fuerzas Armadas y Sociedad. Año 7, vol. 3, p. 3-17. [1992]. Disponível em www.fasoc.cl/files/articulo/ART412f574f70493.pdf. Acessado em 09/11/2007.

GÁMEZ, Alba E. **Fuentes de cambio en política exterior: una revisión de los modelos de política exterior para los países en desarrollo**. Revista Cido., N. 69, p. 127-151 [2005]. Disponível em <http://www.scielo.br/scieloOrg/php/reflinks.php?refpid=S0034-7329200100020000700024&pid=S0034-73292001000200007&lng=en>. Acessado em 13/07/2007.

MARKWALD, Ricardo. **A política exterior argentina: de Alfonsín a Menem**. Revista Brasileira de Comércio Exterior. Ano XIV, n. 63, p. 8-19. [2000]. Acessado 15/07/2007

SARAIVA, Miriam Gomes. **Brasil e Argentina: uma década de política externa**. Cena Internacional, Ano 2, n.1, [2000]. Disponível em www.cidob.org/en/content/download/1929/18445/.../69gamez.pdf. Acessado em 13/07/2007.