Relações Brasil/Argentina

Félix Peña

Material de uso exclusivo para fins educacionais.

Introdução: a governabilidade do espaço sul-americano *como uma questão relevante* na agenda bilateral

Projetada para o futuro, a agenda das relações bilaterais entre a Argentina e o Brasil apresenta vários desafios. Neles incidem as transformações estruturais políticas econômicas e financeiras, observadas no contexto internacional, e que se tornaram mais evidentes no início de 2008.

Um dos principais desafios é o que propõe a governabilidade do espaço geográfico regional sul-americano. Privilegiaremos a discussão deste desafio nesta análise. Por ele, entendemos a necessidade de assegurar que nas relações entre os 12 países que formam este espaço predominem fatores que impulsionam a cooperação e a integração, como contraposição à preponderância da lógica do conflito e da fragmentação. Assegurar a paz e a estabilidade no espaço sul-americano será, nos próximos anos, um dos objetivos que mais influenciará a orientação e a intensidade da relação bilateral entre a Argentina e o Brasil e as suas respectivas políticas externas.

Neste sentido, é possível perceber que a qualidade e a solidez das relações bilaterais entre ambos os países, isto é, sua capacidade de articular - a despeito de suas diferenças naturais - visões e políticas comuns, continua sendo uma condição necessária para o desenvolvimento de um núcleo duro que permita assegurar o predomínio da democracia, da paz e da estabilidade política dentro da região.

Mas é necessário perceber que um enfoque realista implica colocar a análise do futuro desta relação bilateral na perspectiva do interesse nacional de cada um dos dois países ante os desafios e oportunidades que surgem de uma realidade internacional marcada, precisamente, por mudanças estruturais profundas.

Com efeito, mudança, volatilidade e incerteza são palavras que não podem faltar em qualquer análise do cenário internacional atual. Tudo indica que terão ainda mais significado no futuro. O mun-

Félix Peña é professor da Universidade Nacional Tres de Febrero (Untref) e do Módulo Jean Monnet. Diretor do Instituto de Comércio Internacional da Fundação Standard Bank. Membro do Comitê Executivo do Conselho Argentino de Relações Internacionais (Cari).

do entrou em uma etapa na qual a expressão "areias movediças" permite ilustrar as suas principais características.

Deslocamentos de poder relativo e de vantagens competitivas entre as nações, às vezes muito rápidos, outras em câmara lenta, quase gota a gota, tornam difícil predizer o futuro. Hoje, mais do que nunca, detectar fatos que tenham reflexo no futuro, ter olho clinico para identificar forças profundas e suas eventuais orientações, é uma condição necessária para tentar decodificar a dinâmica das mudanças internacionais. Exige do analista e do homem de ação uma aptidão mental de atirador de alvos móveis, e não da posição mais confortável de atirador de alvos fixos. E exige das instituições acadêmicas estar em condições de formar quadros com este tipo de aptidão mental e com a capacidade de perceber as novas realidades dentro da perspectiva de diferentes tipos de atores: governamentais, empresários e da sociedade civil.

Como conciliar as respectivas necessidades internas com as possibilidades externas - na definição bastante acertada que faz o professor Celso Lafer sobre a arte da política externa - é um exercício que requererá uma atenção privilegiada de ambos os países. Uma agenda bilateral eficaz implica compartilhar em todos os níveis, não só no governamental, os diagnósticos sobre as margens de manobra que estão sendo abertas em todo o país, tanto no sistema internacional global quanto no sistema regional. E implica reconhecer que tais margens de manobra podem ser diferentes para cada um dos dois países.

Sendo assim, também é preciso definir a relevância relativa de cada um dos dois países - que nem sempre será parecida - sob a perspectiva dos protagonistas mais significativos dos vários subsistemas internacionais nos quais o respectivo país se inclui. E é uma relevância que também está exposta a uma forte dinâmica de mudança, eventualmente com efeitos diferentes em ambos os países.

Será uma tarefa que não tolerará nem voluntarismos nem improvisações. São duas condições que, se prevalecerem, diminuiriam as possibilidades de aproveitar de maneira sustentável as enormes oportunidades que o novo cenário mundial criou para cada um dos países, particularmente na medida em que conseguirem articular seus interesses com os de outros países, da própria região ou do resto do mundo. Além disso, potencializariam os custos de não saber administrar os desafios que serão criados, com suas eventuais conseqüências negativas para os respectivos interesses nacionais.

As reivindicações que serão criadas terão um impacto significativo em três âmbitos, como conseqüência de uma inserção internacional ativa de ambos os países no mundo e na região. Referimo-nos, em particular, à necessidade cada vez maior de entender a dinâmica internacional em função de interesses nacionais bem definidos. Isto é, de colocar a informação sobre os fatos e tendências na perspectiva da gestão da inteligência competitiva de protagonistas relevantes - governo e empresas - com estratégias e diretrizes em constante processo de atualização.

Tais âmbitos são:

- o governamental, com ênfase nos respectivos serviços externos, com sua valiosa rede de antenas disseminadas em vários países e em pontos internacionais específicos - especialmente Nova York, Washington, Viena, Roma, Genebra, Bruxelas e Montevidéu, sede de alguns dos organismos internacionais mais relevantes;
- o empresarial e suas instituições, que se supõe estar cada vez mais orientados para projetar internacionalmente a

sua capacidade de produzir bens e de prestar serviços que existem ou se desenvolvem em cada um dos países;
- o das instituições acadêmicas, em sua tripla função de capacitar quadros profissionais competentes, de contribuir para a inovação e a geração de progresso técnico, e de ajudar a entender o mapa de oportunidades e desafios, resultado da evolução contínua do cenário internacional.

São âmbitos complementares, pois competir e negociar globalmente implicará, cada vez mais, um esforço sistemático de sinergias entre vários protagonistas, públicos e privados, Projetar tais sinergias no plano bilateral e também com outros países da região permitirá potencializar e melhor aproveitar as imensas possibilidades que estão sendo constantemente abertas no cenário internacional. Algo indica a este respeito a experiência dos países da União Européia e, cada vez mais, a dos países da Asean (Associação de Nações do Sudeste Asiático).

Os protagonistas antes mencionados não são os únicos relevantes. Só para mencionar alguns exemplos, cada país deverá aproveitar em sua estratégia de inserção internacional ativa todo o potencial que pode resultar da internacionalização de seus meios de-comunicação - por exemplo, a importância de ter correspondentes internacionais profissionais e qualificados nos principais centros de poder mundial. E o fato de que, por muitos motivos, foi se desenvolvendo uma verdadeira "diáspora" formada por milhares de cidadãos dos nossos países que hoje vivem, trabalham e estudam em diferentes países do mundo, sem contar com outros milhares que viajam ocasionalmente, como turistas ou mochileiros.

Com relação ao tema que privilegiamos neste artigo, faremos algumas reflexões nos próximos itens. No primeiro, veremos o que a experiência das últimas décadas indica sobre o alcance da relação bilateral entre a Argentina e o Brasil. No segundo, mencionaremos algumas das mudanças mais relevantes observadas no contexto internacional, enfatizando as que mais incidem na concorrência econômica global. No terceiro, examinaremos tendências que estão influindo no espaço sul-americano e introduziremos considerações sobre a questão da liderança em um subsistema regional multipolar. No quarto, abordaremos o tema da construção institucional que permite assegurar a governabilidade do espaço geográfico regional sul-americano. E, finalmente, faremos algumas considerações sobre a futura agenda bilateral entre a Argentina e o Brasil, colocada na perspectiva dos desafios que apresenta a governabilidade do espaço sul-americano.

O alcance de uma relação bilateral inevitável, dinâmica e não excludente

Três traços caracterizam hoje em dia a relação entre a Argentina e o Brasil. Eles não podem ser ignorados na formulação das respectivas estratégias nacionais de inserção no mundo e na região. E, menos ainda, na análise sobre o Estado atual e as perspectivas da governabilidade do espaço geográfico sul-americano,

O primeiro traço tem a ver com o caráter *inevitável* da relação bilateral. Os dois países podem fazer tudo, menos ignorar-se reciprocamente. A relação com o outro é um dado relevante de suas políticas externas. O que acontece no âmbito interno de cada um dos países também pode incidir sobre o outro. Isto advém de pelo menos três fatores. São eles: a contigüidade geográfica - o fato de serem vizinhos é um dado da realidade que não pode ser desco-

nhecido nem subestimado; a inserção em um mesmo subsistema político internacional, formado pelas nações que compartilham o espaço geográfico sul-americano e a profundidade das interações em vários âmbitos, não só no comercial; seria difícil imaginar um retorno a uma relação pouco intensa em suas diversas manifestações.

Somados, os três fatores levam ambos os países a ser, um para o outro, parte de sua agenda de problemas e, eventualmente, parte das suas soluções. Só com visões muito parciais e limitadas de suas realidades podemos imaginar que um dos dois países tenha deixado de ter relevância para o outro. Quando isso ocorre, os fatos costumam tornar evidente essa relevância. É o que normalmente fica claro no nível político mais alto. Isto explica por que nas últimas décadas, nenhum presidente tenha deixado de valorizar o alcance estratégico da relação bilateral.

O segundo traço se refere à *dinâmica* dessa relação. Não é nem poderia ser vista como algo estático, isto é, com parâmetros e diretrizes definidos de uma vez por todas. Por isto, sua abordagem precisa considerar fatores que estão continuamente incidindo na sua qualidade e intensidade, nas assimetrias de poder relativo e, particularmente, nas percepções recíprocas sobre as relevâncias e lealdades.

Pelo menos três fatores incidem nesta dinâmica: a composição e o resultado (saldos) do comércio recíproco e as tendências dos investimentos produtivos (domésticos ou que têm origem no outro país ou em terceiros países); a disputa por mercados, recursos naturais e influências políticas no espaço sul-americano; e o protagonismo relativo nas relações com as principais potências, particularmente com os Estados Unidos e, no futuro, com a China, a índia e outras potências emergentes.

São fatores que transcendem orientações ideológicas ou políticas que possam prevalecer em um determinado momento, em qualquer dos dois países. Na teoria, a relação pode ser mais intensa se existir, nas respectivas lideranças, visões homogêneas sobre o mundo e as políticas públicas; mas, na prática nem sempre é assim. Às vezes, a facilidade com que os líderes se comunicam - e também a sua empatia - tem mais importância na hora de definir a orientação e a qualidade das relações recíprocas. Isto é válido no caso dos respectivos presidentes, ou de outros protagonistas-chave, como os responsáveis pelas políticas externas, econômicas e industriais. Isto também vale para os demais atores do cenário político, social e empresarial dos dois países. Nos últimos anos, nem sempre a intensidade ou a qualidade de comunicação entre as instituições empresariais, por exemplo, estiveram de acordo com a valorização estratégica que os governos atribuem à relação bilateral.

Entretanto, é no âmbito empresarial que estão sendo colocadas em evidência as novas realidades que incidem nessa relação. Entre elas, cabe destacar o fato de que aumentaram os investimentos de empresas brasileiras na Argentina. Isto faz com que tais empresas possuam cada vez mais interesses vinculados ao comportamento da economia argentina, com seu nível de previsibilidade e segurança jurídica, e com a qualidade do ambiente que predomina na relação bilateral. Em menor grau, empresas que funcionam na Argentina têm uma presença estável no mercado brasileiro, seja através do comércio seja através de investimentos. Setores como o automotivo e o de alimentos são exemplos neste sentido. Todas elas são empresas que deveriam ter grande interesse na qualidade e no aprofundamento das relações bilaterais.

Um terceiro traço se refere ao caráter *não exdudente* da relação estratégica bilateral. Ele é, em grande parte, conseqüência das mudanças que estão sendo feitas mun-

dialmente. No mundo pós-Guerra Fria, todo país tenta aproveitar o potencial de diversas opções para entrar na disputa global pelo poder, pelos mercados, pelos investimentos e pelos recursos naturais. De uma forma ou de outra, os países desejam desenvolver estratégias de alianças múltiplas que ajudem a pôr em prática tais opções simultaneamente. Além mesmo quando países se comprometem em um bloco regional - como é o caso da União Européia - procuram conciliar disciplinas e lealdades coletivas com a preservação da maior margem de manobra internacional possível. Isto pode ser observado atualmente na Asean e também no espaço sul-americano.

Nem a Argentina nem o Brasil podem imaginar a sua aliança estratégica como exclusiva ou excludente. O problema é que nem sempre isto fica claro para os protagonistas ou analistas, nem foram desenvolvidas disciplinas coletivas suficientes nos âmbitos de ação conjunta. Assim, às vezes surgem percepções do que se consideram deslealdades, especialmente quando o que está em jogo é a relação com a única potência que ainda pode pretender uma liderança hegemônica na região, isto é, os Estados Unidos.

Algumas mudanças mais relevantes no contexto internacional

A China, a índia e outras economias emergentes, com seu protagonismo, estão provocando mudanças profundas no cenário internacional, especialmente no âmbito da concorrência econômica global e no das negociações comerciais internacionais, apresentando novos desafios e oportunidades para os países da América do Sul. Tais mudanças tornaram-se mais evidentes por ocasião da crise financeira global que começou a manifestar-se no início de 2008.

Neste sentido, observamos tendências cujas raízes são profundas e que foram se acentuando nos últimos anos, especialmente a partir do fim da Guerra Fria e após os trágicos acontecimentos de 11 de setembro de 2001,

Pelo menos quatro traços sobressaem no atual quadro da situação mundial, incluindo tanto a sua dimensão política e de segurança, como a econômica. São eles:

- o predomínio das questões globais de segurança na agenda das principais potências, assim como uma incidência cada vez maior das questões regionais de segurança na agenda dos países latino-americanos;
- a constante ausência de limites entre as questões internas e as externas nas agendas políticas e econômicas da maioria dos países;
- a perplexidade dos cidadãos e, também, dos setores dirigentes, diante da nova situação observada, tanto no que diz respeito à segurança - incluindo a dificuldade de identificar o inimigo - como com relação à concorrência econômica global - considerando os efeitos ambivalentes da globalização e seu impacto sobre as identidades nacionais e sobre o deslocamento das vantagens competitivas;
- o desgaste dos paradigmas dominantes em décadas anteriores, tanto no que se refere à segurança internacional, quanto no que diz respeito à concorrência econômica global e a organização dos sistemas econômicos e sociais nacionais,

Por seu lado, no âmbito da concorrência econômica global, observamos pelo menos sete tendências que foram se acentuando nos últimos anos e que, provavel-

mente, continuarão manifestando seus efeitos no médio e longo prazos. São elas:

- o surgimento de novos protagonistas relevantes no âmbito da concorrência econômica global e no das negociações comerciais internacionais. Os casos mais notórios são os da China e da índia. Mas também há os países que atualmente fazem parte do G-20 e que têm forte influência nas negociações agrícolas internacionais, assim como outros países - ou grupo de países - como a Rússia, os países do Sudeste Asiático, a África do Sul, os países da Europa Central e os latino-americanos, como o Brasil, o México, a Argentina e o Chile;
- a evidência de novos recursos de poder, nos quais se destacam o acesso à informação em tempo real e, no campo da segurança internacional, a miniaturização de armas de todo tipo - este último fator poderia incidir cada vez mais no grau de previsibilidade que os fluxos de comércio e de investimento necessitam;
- a proliferação de "clubes privados de comércio internacional", que fazem diferentes tipos de acordos preferenciais, todos eles implicando diferentes níveis de exceção contra os princípios fundamentais do sistema comercial multilateral global, no âmbito da OMC e, particularmente, o princípio da não-. discriminação;
- a relativa capacidade da OMC de tornar exigíveis os compromissos assumidos em seu âmbito, particularmente pela eficácia do seu sistema de solução de controvérsias, que propiciou o aparecimento da expressão: uma OMC "com dentes", mas, por sua vez, as incertezas existentes com relação ao futuro do sistema comercial multilateral global, em boa parte devido às dificuldades que observam para concretizar os objetivos previstos na Rodada de Doha e uma tendência incipiente ao não-cumprimento dos pronunciamentos que surgem do sistema de solução de controvérsias;
- o papel significativo das grandes redes transnadonais de inovação, produção e comércio, em cujo interior se canaliza uma parte significativa dos fluxos de bens e serviços, assim como a tendência cada vez maior ao surgimento de redes transnacionais que têm sua origem em países em desenvolvimento;
- a incidência que as questões vinculadas aos alimentos, à energia e ao meio ambiente têm na competição econômica global;
- o fato de que os consumidores, especialmente os de maior renda em todos os países, e não só nos mais desenvolvidos, estão se tornando cada vez mais exigentes no que diz respeito à qualidade dos produtos, especialmente no aspecto de higiene e dos serviços.

E possível que os países sul-americanos - incluindo, é lógico, a Argentina e o Brasil - possam capitalizar a seu favor as vantagens abertas com o novo mapa da concorrência econômica global, na medida em que consigam criar uma imagem baseada na realidade de um espaço no qual predomine a paz, estabilidade política, democracia, modernização tecnológica e a eqüidade social Ou seja, na medida em que este espaço geográfico passe a ser percebido como uma região governável.

Mudanças no espaço sul-americano e a questão da liderança regional

A América do Sul é cada vez mais - como foi no passado - um subsistema internacional diferenciado, com uma lógica

e dinâmica próprias, determinadas por uma história compartilhada e por uma geografia na qual as distâncias físicas e, sobretudo, políticas e econômicas, foram reduzidas. O fator energia, entre outros, acentuou a dependência mútua entre os países deste espaço regional, contribuindo para a sua diferenciação.

É fato que a região sul-americana vive momentos de profundas mudanças. Isto é positivo, dadas as transformações que estão acontecendo no sistema internacional, tanto no plano da segurança quanto no da concorrência econômica global. Como destacamos anteriormente, é um mundo de areias movediças, no qual a lógica da violência está encoberta por modalidades inéditas, difíceis de captar com paradigmas do passado.

E também, como ressaltamos anteriormente, a competição pelos mercados mundiais está se modificando devido à proliferação de novos protagonistas, sejam eles grandes economias emergentes ou complexas redes transnacionais de produção, comércio e financiamento. Em um mundo em transformação, seria ilusório que a região também não vivesse as suas próprias transformações. Já aconteceu várias vezes no passado.

Neste contexto, a agenda sul-americana aparece dominada por questões de governabilidade interna de alguns dos países e de expectativas insatisfeitas de sociedades mobilizadas, entre outros fatores, pelos efeitos da globalização da produção e da informação. Administrar a adaptação às novas realidades mundiais com seus conseqüentes impactos internos é, então, um grande desafio que hoje vivem os países sul-americanos e, também, os países de outras regiões. É um desafio-chave para decodificar a relação estratégica entre a Argentina e o Brasil.

Como interpretar uma vizinhança geográfica com uma interdependência cada vez maior, em um espaço no qual predomina a lógica da integração sobre a do conflito e, eventualmente, da violência, parece ser uma questão que requer uma liderança regional efetiva. A construção de uma área regional de qualidade, favorável à paz, ao desenvolvimento e à coesão social é o que importa para as pessoas e, particularmente, para os que tomam decisões de investimento produtivo, que é o que cria empregos e contribui para enfrentar os dilemas "que a globalização apresenta.

Nos últimos anos, acentuou-se o caráter multipolar da inserção econômica internacional dos países sul-americanos, especialmente os do Mercosul, Chile e de alguns países andinos. Tal caráter se reflete na estrutura de seu comércio exterior e dos fluxos de investimento estrangeiro direto, o que demonstra uma inserção externa diversificada em suas origens e destinos, com a União Européia, a própria América Latina, os Estados Unidos e cada vez mais com a Ásia.

A este respeito, parece conveniente distinguir o espaço sul-americano do latino-americano, que também engloba o México, a América Central e os países do Caribe. A América do Sul é então, cada vez mais - como foi no passado - um subsistema internacional diferenciado, com uma lógica e dinâmica próprias, determinadas por uma história compartilhada e por uma geografia na qual as distâncias foram reduzidas.

Qual país tem mais possibilidades de exercer uma liderança no espaço geográfico latino-americano? É uma pergunta que está presente em muitas análises sobre a política e a economia da região. E recorrente nos últimos anos, como conseqüência do protagonismo ativo do presidente Chávez. Costuma ser uma pergunta que inclui, também, a análise das relações bilaterais entre a Argentina e o Brasil.

Responder a pergunta de quem exerce esta liderança ou pode exercê-la implica

precisar o que significa liderar uma região. É preciso distinguir três conceitos.[1] Em primeiro lugar, o conceito de *relevância*, que tem relação com o grau de gravitação (poder, recursos, mercado, influência, prestigio) que um país pode ter para definir a forma como são encaradas questões importantes vinculadas à agenda regional. Não apenas isso deve ser considerado, como seria muito difícil articular soluções sem a sua participação. Por sua vez, o conceito de *protagonismo*, que significa que um país, especialmente se é relevante, procura ter uma presença ativa como ator de questões importantes vinculadas à agenda regional. Também não pode deixar de ser considerado no momento de enfrentar uma questão concreta. Entretanto, às vezes pode ser uma presença ativa mais na mídia do que real, destinada também a aumentar a sua relevância. Também pode acontecer que um país relevante não deseje ter um protagonismo ativo. E, em terceiro lugar, o conceito de *liderança*, que implica um país optar por ser um protagonista ativo, qualquer que seja a sua relevância, e contribuir para tais questões com uma visão estratégica e iniciativas aceitáveis para os outros países envolvidos.

A liderança no espaço geográfico regional sul-americano consistiria, nesta perspectiva, em contribuir com visão estratégica e iniciativas razoáveis para concretizar um espaço regional no qual caibam as diversidades, graças ao predomínio da idéia de um trabalho conjunto com relação à agenda de questões mais importantes. A liderança, então, se manifestará na capacidade de um país que é um protagonista relevante - mesmo os menores podem ser relevantes, como demonstraram os de Benelux no caminho que conduziu ao Tratado de Roma - de contribuir para a articulação de interesses nacionais divergentes entre todos os países envolvidos. E de facilitar, assim, o controle de focos potenciais de dificuldades, como os que surgiriam se não for possível em um país, especialmente se for um protagonista relevante, alcançar pautas estáveis de governabilidade democrática.

Dado o caráter multipolar do espaço geográfico regional sul-americano, a liderança é uma tarefa que requer o protagonismo ativo de vários países relevantes, não de um só. Por sua dimensão relativa, o Brasil pode ter uma maior responsabilidade e potencial para influir sobre as realidades. Mas, para isto, terá que acordar iniciativas com outros protagonistas relevantes com vocação de liderança, como a Argentina, o Chile, a Colômbia o Peru e, inclusive, a Venezuela, especialmente devido à sua relevância como produtor de hidrocarbonetos e por seu protagonismo ativo, ainda que muitas vezes com uma tendência a estar mais na mídia do que a ter um protagonismo real. Também terá que considerar a gravitação dos Estados Unidos na região, como também a de países da União Européia e, cada vez mais, da China. Em muitas questões importantes da agenda regional, foram ou são, hoje em dia, protagonistas relevantes. No complexo mosaico sul-americano, são muitos os protagonistas relevantes com vocação de liderança e muitas as opções em termos de coalizões de níveis variáveis que dependerão do tipo de questão a ser abordada.

Sendo assim, uma questão, central nas futuras relações entre a Argentina e o Brasil passa por responder na prática a pergunta sobre o papel que podem exercer - o ideal seria, trabalhando juntos, objetivar uma liderança coletiva - para o desenvolvimento das condições de governabilidade no espaço sul-americano, assim como na construção de bens públicos regionais que contribuam para o predomínio da lógica de integração e neutralizem tendências criadas por forças centrífugas cada vez mais evidentes. O

mais provável é que o farão exercendo também as suas próprias alianças múltiplas e variáveis, tanto no âmbito regional como no global.

A institucionalização de um espaço regional no qual predomine a lógica da integração

Nos últimos anos, podemos observar duas tendências nas relações externas das nações que fazem parte de subsistemas internacionais como o sul-americano. Dentro deste contexto existem tendências orientadas a institucionalizar o espaço sul-americano. Uma dessas tendências é a da diplomacia presidencial, entendida como a interação direta, com a presença física, ou por outros meios, dos chefes de Estado e de Governo das nações soberanas. Expressa-se especialmente na proliferação, em todas as regiões, das reuniões de cúpula presidencial de alcance multilateral. Manifestaram-se de forma muito ativa nas últimas décadas, sem desconsiderar certa tradição histórica.

A outra é a tendência à diplomacia multiespacial. Reflete cada vez mais uma diversificação dos espaços geográficos nos quais os países 'que competem em âmbito global ou regional desenvolvem estratégias de inserção internacional. No mundo do século XXI, seria difícil um país limitar as suas relações externas só com as principais potências ou com as de um contexto próximo. Pelo contrário, é natural que se tente aproveitar todas as oportunidades que na área do comércio e dos investimentos possam existir em qualquer país do mundo, em boa parte graças ao colapso de compartimentos estanques que foram próprios do período da Guerra Fria e, particularmente, graças ao colapso das distâncias físicas, econômicas e culturais.

Privilegiaremos aqui a análise do fenômeno da diplomacia presidencial multilateral e multiespacial na perspectiva do subsistema internacional formado pelo espaço geográfico sul-americano.

Como todo fenômeno internacional, o da diplomacia multilateral e multiespacial pode ser abordado sob diferentes ângulos. Aqui, daremos ênfase à sua relativa relevância e eficácia, em função do objetivo estratégico de assegurar a governabilidade do espaço sul-americano por um lado e, por outro, alcançar objetivos de cada país para melhorar a qualidade de sua inserção econômica internacional e melhor defender os seus respectivos interesses nacionais, especialmente no que se refere a sua real participação no sistema internacional global.

Neste sentido, uma das principais perguntas que devemos tentar responder - ou pelo menos fornecer elementos para uma eventual resposta - é saber se se trata somente de um fenômeno que faz parte do plano da participação formal ou simbólica no sistema internacional com suas eventuais vantagens de curto prazo em termos de diplomacia para a mídia ou diplomacia de efeitos especiais, ou de políticas de prestígio com efeitos favoráveis internos e externos ou se, pelo contrário, trata-se de uma modalidade efetiva de participação real, orientada a melhorar a posição relativa de cada país - ou de um grupo de países, como poderia ser o caso do Mercosul ou da Comunidade Andina de Nações -, nos mapas do poder mundial, da concorrência econômica global e das negociações comerciais internacionais.

Por melhorar a posição relativa no sistema internacional, entende-se os efeitos de ampliação da margem de manobra com o qual uma nação conta para desenvolver políticas externas funcionais aos seus requerimentos internos. Indicadores concretos a este respeito são os compromissos exigíveis a ser obtidos pelos países que

participam destes fóruns presidenciais multilaterais sobre questões relevantes de suas respectivas agendas externas e as que tenham relação com a integração econômica e a estabilidade política no respectivo espaço regional. Eles devem ser objetos de atenção na hora de fazer avaliações sobre a relevância e a eficácia de cada fórum nos quais os países sul-americanos participam.

Outra pergunta que deveria ser feita e cuja resposta exigiria mais evidência empírica da que podemos dispor neste momento, é sobre se a tendência à diplomacia presidencial multilateral e multiespacial dos países sul-americanos implica alguma contribuição para o fortalecimento dos esforços de integração profunda entre grupos de países - novamente vemos os casos do Mercosul e da Comunidade Andina de Nações - ou se, pelo contrário, pode diluir tais esforços.

Dentro da perspectiva antes descrita, é interessante abordar a questão da institucionalização do espaço geográfico regional sul-americano. Atualmente, ela está vinculada à iniciativa de criar uma Comunidade Sul-Americana de Nações e que agora foi denominada União de Nações Sul-Americanas (Unasul), após uma reunião de cúpula energética sul-americana, realizada nos dias 16 e 17 de abril de 2007, na ilha Margaríta, na Venezuela. Esta Comunidade foi visualizada como uma forma de colaborar.para a criação de bens públicos regionais que contribuam para a governabilidade da região. É uma contribuição cuja evolução futura ainda está marcada por incertezas.

A idéia de uma Comunidade Sul-Americana de Nações reconhece como um primeiro passo a Reunião de Cúpula Sul-Americana de Brasília, realizada no ano 2000 pelo governo do presidente Fernando Henrique Cardoso. Foi baseada em iniciativas adotadas anos antes pelo Itamaraty. Dela participam os 12 países do espaço geográfico regional sul-americano. A sua proposta original, na reunião de cúpula de Brasília, estava fortemente vinculada ao desenvolvimento da infra-estrutura física da região. Logo, foram sendo explicitados outros objetivos no campo político, da integração energética e da convergência dos diferentes esquemas subregionais de integração, realizados por países sul-americanos no âmbito mais amplo da Associação Latino-Americana de Integração (Aladi).

E um espaço geográfico com 361 milhões de habitantes, um produto bruto de mais de um trilhão de dólares, com exportações da ordem de 200 bilhões de dólares, com 25% da água doce do planeta, 8 milhões de quilômetros quadrados de bosques e uma enorme capacidade atual e potencial de produção de alimentos, hidrocarbonetos, biocombustíveis e recursos minerais. São dados que explicam o interesse que algumas economias emergentes como a China, a índia e a África do Sul, entre outras, estão demonstrando pela região.

Esta Comunidade - e a diplomacia presidencial multilateral através da qual se procura a sua institucionalização - terá sentido se conseguir refletir diferentes realidades e se gerar impulsos políticos de alto nível em função de diretrizes com objetivos concretos. E possível considerar que o espaço sul-americano reúna a primeira dessas condições. Demonstrar que pode cumprir a segunda condição é o desafio que ainda não foi possível responder com a idéia da Comunidade Sul-Americana ou Unasul.

Nem sempre isto se concretiza em um espaço geográfico regional. O espaço europeu só conseguiu nos últimos cinqüenta anos, especialmente após as sucessivas ampliações do que hoje é a União Européia. Não conseguira antes e ficou exposto a todas as conseqüências do predomínio da lógica da fragmentação e do conflito e, em última instância, da guerra. No espaço

do Sudeste Asiático, é o objetivo que está sendo perseguido com a idéia da criação da Asean, que deveria ser aperfeiçoada até o ano 2015, conforme o que ficou acordado na última Reunião de Cúpula da região realizada em Cingapura, em novembro de 2007.

Sendo assim, é um fato que as Reuniões de Cúpula Presidencial instalaram-se privilegiando a diplomacia multilateral, inclusive na América do Sul. Mas sem desconsiderar o fato de proporcionarem um espaço útil para o conhecimento e para o diálogo entre os participantes, é certo que apresentam algum desgaste como mecanismo eficaz de construção de espaços de cooperação entre as nações. Denomina-se "cumbritis" - o que seria uma espécie de mal que afeta os protagonistas da intensa diplomacia presidencial multilateral que, às vezes, pode explicar ausências significativas. Mas, também, poderia estar afetando os cidadãos que não percebem a sua eficiência. Isto faz, elas perderem o seu potencial de divulgação. Muitas vezes são qualificadas como "históricas" por quem as impulsiona e, às vezes, é difícil imaginar seu impacto real na construção de um espaço de cooperação bi-regional.

Entretanto, se bem preparada, uma Reunião de Cúpula Presidencial Sul-americana pode produzir resultados úteis. No futuro, deveremos avaliar suas eventuais contribuições efetivas em três planos. Neles ficará evidente a sua capacidade de gerar impulsos políticos de alto nível para questões relevantes, resultado do fato de seus participantes pertencerem a um espaço geográfico que é comum e também inevitável.

O primeiro plano é o do desenvolvimento de condições que facilitem a estabilidade política em uma região diferenciada e multipolar. Diferenciada no que diz respeito aos graus de desenvolvimento econômico dos países que a formam. Mas também no que se refere às visões sobre a inserção no mundo e os caminhos que conduzem à afirmação de sistemas democráticos baseados na coesão social. Multipolar, pelas respectivas capacidades e vocações de exercer uma liderança regional. Como já foi destacado, nenhuma nação tem as condições necessárias para uma liderança hegemônica na região sul-americana. A construção de um espaço comum no qual caibam as diversidades é uma tarefa coletiva que requer mais vocação de concertação de interesses do que de confrontação, seja de ideologias ou de personalidades.

O segundo plano é o das questões econômicas da agenda regional. Três são prioritárias. Uma é a da integração física; implica criar impulsos políticos necessários para o desenvolvimento de projetos de infra-estrutura que aprofundem a conexão entre as economias nacionais. A outra é a da energia. Assim como no espaço europeu, criar bases institucionais com regras efetivas que estimulem os investimentos e garantam os abastecimentos transfronteiriços comprometidos é, hoje, uma questão de impacto na segurança dos países e, portanto, fundamental para a estabilidade política de uma região. E a terceira, é a da convergência dos múltiplos acordos comerciais preferenciais que existem na América do Sul, todos eles realizados no âmbito mais amplo da Aladi.

O terceiro plano é o já mencionado da institucionalização da agora denominada Unasul. Esta institucionalização ainda não é resultado de um tratado. Bom que seja assim. Seria positivo evitar a tentação de avançar em criações institucionais complexas, úteis para a mídia, mas pobres em resultados práticos. O Grupo dos 8, por exemplo, exerce sua influência sem que as nações mais poderosas o tenham formalizado em um tratado. Pelo contrário, o importante é conseguir que as Reuniões de Cúpula periódicas sejam um fator de impulso político para as ações multimo-

dais que podem ser concretizadas ou, por exemplo, com instrumentos *ad-hoc* - *o* que poderia ser, no âmbito energético, o equivalente ao Tratado da Carta da Energia, criado na Europa - ou com o aproveitamento de vários acordos já existentes, como o Mercosul e a Comunidade Andina de Nações, incluindo seus respectivos instrumentos e regras de jogo.

Entretanto, a idéia da Comunidade Sul-americana de Nações (ou Unasul) apresenta um risco importante, não devemos subestimá-lo. Também poderia representar uma tentação: terminar diluindo os compromissos exigíveis já assumidos no Mercosul, que continua sendo, apesar de suas dificuldades, o principal núcleo duro para a articulação de um espaço geográfico regional que resista a tendências para a fragmentação e o conflito.

O futuro da relação estratégica bilateral

A qualidade da relação estratégica bilateral entre a Argentina e o Brasil se expressa em três níveis: construção de um Mercosul eficaz e crível, sua articulação com o desenvolvimento de um espaço geográfico regional sul-americano no qual prevaleça a lógica da integração e a inserção eficaz dos respectivos países e da região sul-americana na disputa global pelo poder, pelos .mercados, investimentos e recursos naturais.

A transformação do Mercosul é, talvez, o mais prioritário, condiciona, em boa parte, os outros dois aspectos. Sob a iniciativa dos presidentes Alfonsín e Sarney nos anos 1980, a idéia de uma associação estratégica entre os dois países se transformou no ponto central de suas respectivas políticas externas; logo foi institucionalizada no Mercosul, após a assinatura do Tratado de Assunção, em 1991. Mais de 15 anos depois, percebe-se claramente nos dois países sócios deste empreendimento sub-regional, a necessidade de proceder ao seu *aggiomamiento.* A idéia de colapso do Mercosul não é valorizada por nenhum dos respectivos governos, mas parece inegável que são necessárias iniciativas concretas que permitam, através de metodologias flexíveis e de uma geometria variável, aumentar a eficiência, precisar a sua identidade e renovar a sua legitimidade social, A entrada da Venezuela aumenta ainda mais a importância de trabalhar estas frentes. Um fracasso do Mercosul ou seu desvio cada vez maior para a irrelevância poderia ter efeitos negativos na qualidade das relações entre os seus sócios, especialmente entre a Argentina e o Brasil que, por sua dimensão, devem desempenhar um papel-chave no seu desenvolvimento.

Mas o Mercosul só é parte de um mosaico institucional maior, que abrange a totalidade do espaço geográfico regional sul-americano. É aqui onde tem a maior importância, por um lado a articulação do Mercosul com o Chile e com a Comunidade Andina de Nações e, por outro, o desenvolvimento da idéia de uma Comunidade Sul-Americana de Nações {Unasul), cujos pontos principais tendem a ser - pelo menos em uma primeira etapa - a integração física e a energia, incluindo o desenvolvimento de fontes alternativas baseadas, por exemplo, no desenvolvimento nuclear e nos biocombustíveis.

Na medida em que se consiga articular as relações bilaterais entre a Argentina e o Brasil em torno de um Mercosul concebido como um conjunto mínimo de disciplinas e regras de jogo, elas poderão ser um eficaz núcleo duro de governabilidade do espaço sul-americano. Então, será factível que o desenvolvimento, por parte de ambos os países, de inserção ativa no espaço global não se traduza na geração de fatores que criem tensões recíprocas.

Este artigo é exclusivo para assinantes

A profundidade de tais relações que são, por sua vez, inevitáveis, dinâmicas e não-excludentes, requer, portanto, construções institucionais que respondam a critérios de previsibilidade no comportamento dos sócios e de flexibilidade nos instrumentos a ser utilizados. Este aspecto apresenta, talvez, um dos principais desafios futuros para as diplomacias de ambos os países.

Tradução Míriam Xavier

Notas

1. Na elaboração desta parte, o autor considerou as contribuições de Celso Lafer em seu artigo "Novas variações sobre a política externa", publicado no jornal O *Estado* de São *Paulo,* de 16 de dezembro de 2007.

A utilização deste artigo é exclusivo para fins educacionais.