

Ensaio e Negação: a autonomia na política externa da Argentina (1983-1999)

Matheus de Oliveira Pereira
Universidade Estadual de Campinas

1 Introdução

As últimas décadas do século XX foram marcadas pela ocorrência de diversas transformações político-econômicas de ampla relevância para a política externa da Argentina. A crise do sistema de Bretton-Woods, a fase final da Guerra Fria e a crise da dívida latino-americana somavam-se ao quadro de transição desde o governo autoritário no país e em vários de seus vizinhos, criando um conjunto de desafios particularmente complexo. Neste artigo, busco discutir as respostas dadas pela política externa a estes desafios, recuperando o trajeto percorrido entre as décadas de 1980 e 1990, correspondentes aos governos de Raúl Alfonsín e Carlos Menem.

A partir do registro das principais iniciativas das agendas destes governos, procuro compreender como foram organizadas as reações ao contexto de transformações e incertezas que envolveram as relações exteriores da Argentina nestes anos. Neste esforço, dois elementos serão de particular relevância, como marcos de referência para a recapitulação do trajeto. O primeiro deles é a noção de autonomia – aqui entendida como a capacidade de escolher e agir segundo deliberações próprias, isentas, tanto quanto possível, de interferências estrangeiras. Há muito a autonomia se constituiu como uma das principais ideias-força em torno da qual orbitam os debates teóricos e práticos sobre a política externa dos países latino-americanos, como resultado do reconhecimento dos impactos que a divisão internacional do trabalho impõe ao desenvolvimento econômico e à inserção internacional da região e dos países periféricos, de modo geral (Tickner, 2015).

Os debates sobre a autonomia tiveram especial protagonismo no pensamento formulado na Argentina e no Brasil, países em que o termo é empregado tanto no discurso político como em análises acadêmicas. Na Argentina, a contribuição canônica foi dada pelo jurista e político Juan Carlos Puig em uma série de escritos publicados durante os anos 1970 e 1980. O ponto de partida para Puig foi a constatação, em linha com as teses de Raúl Prebisch, de que a dependência na política internacional é produto de uma assimetria inerente ao capitalismo (Puig, 1985). Diante disto, a política externa deveria instrumentalizar a margem de permissividade de que dispõem dos Estados periféricos, em favor da busca por autonomia, que ele define como o espaço de ação que dispõe o Estado para o logro de seus objetivos, sem submeter-se aos interesses de atores externos, em especial os Estados Unidos da América (Puig, 1985; Russell e Tokatlian, 2003).

Puig destacou ainda a necessidade de romper com posições consideradas economicistas, que ele atribuía à Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) e à vertente marxista da Teoria da Dependência. Diante do fracasso das experiências da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) e do Pacto Andino como mecanismos autonomista, Puig defendeu que a solução para viabilizar a integração diante do problema da assimetria, está em modificar a lógica econômica em

favor da chamada “integração solidária”. A integração solidária corresponde a um movimento impulsionado pelas semelhanças entre os atores, sobretudo em relação ao seu status e aos valores compartilhados (Puig, 1987). No caso da América Latina, mais que o status – já que a dependência se manifesta em diferentes graus sobre cada país – é o valor compartilhado da autonomia que funcionaria como motor da integração. A proposta de política externa apresentada pelo autor era marcada por um alto perfil e assertividade frente às questões reativas à autonomia política e econômica nos marcos do que se chamou de “nacionalismo desenvolvimentista” (Paradiso, 2005), um capitalismo dirigido nacionalmente, voltado para industrialização. A ampla difusão alcançada por essas teses e sua influência sobre as políticas externas latino-americanas, e à da Argentina, sobretudo, fez do paradigma alvo de duras críticas, como as de Carlos Escudé (1995). Segundo Escudé, Estados que adotam um comportamento mais assertivo do que aquele autorizado por seus recursos de poder geram custos muito superiores aos benefícios que podem ser auferidos (Escudé, 1995). Em sintonia com a tese dos “Estados comerciantes”, de 1987 proposta por Richard Rosecrane, a proposta de Escudé consistia em dar à política externa um conteúdo essencialmente econômico, eliminando os demais pontos de confrontação com as grandes potências, o que, na prática, traduzia-se em um abandono da ideia de autonomia como meta da política externa.

Como se pode depreender, o debate sobre autonomia encontra-se encadeado às discussões a respeito da orientação econômica do país em um dado momento. Com efeito, a sabedoria convencional caracteriza a política externa argentina como um fenômeno errático, contraditório, carente de orientações de longo prazo. Diferentemente do que sói ocorrer em outros países, a Argentina teria uma política externa marcada pelo aspecto da descontinuidade, inclusive em relação à postura de alinhamento ou autonomia mantida junto às grandes potências.

Na obra “*Um lugar no mundo: a Argentina e a busca da identidade internacional*” (2005), José Paradiso apresenta um bem-informado levantamento da trajetória da política externa do país, e lança a hipótese de que as controvérsias sobre seus rumos foram mais proeminentes nos momentos em que “se criava ou esgotava uma determinada modalidade de desenvolvimento” (Paradiso, 2005, p. 20). Nesse mesmo sentido, Bernal-Meza (1998, p. 94) defende que os paradigmas de política externa do país que, junto à orientação econômica, formam parte de uma “concepção política do desenvolvimento nacional possível”. Busso, por sua vez, resume esta visão de modo sintético, ao afirmar que “a Argentina é um país que ainda não concluiu o debate histórico sobre qual é o modelo de desenvolvimento mais adequado à nação. Esse debate leva também a diferentes concepções de democracia e política exterior” (Busso, 2014, p. 11-12).

Usualmente, a interface entre a política externa e a economia é feita pela bibliografia especializada sob a rubrica de “modelo de desenvolvimento”. Embora bastante disseminada e persuasiva, esta chave analítica padece de algumas limitações que recomendam cautela em sua incorporação. Tanto na definição¹ quanto em sua operacionalização como referencial de pesquisa, a ideia de modelo de desenvolvimento pressupõe uma organicidade e coerência interna entre os

¹ Um esforço recente de discussão do termo, sob uma perspectiva de Relações Internacionais, define-o como “A maneira como se articulam política e economia, entre o Estado e o mercado, em um contexto histórico determinado. A cada modelo corresponde um modo de produção, de distribuição da riqueza, e uma estratégia de inserção internacional. Como resultado, haverá diferentes padrões de tipos de câmbio, regulações de comércio exterior, demandas nas negociações internacionais e a posição que o ator assume frente a outros temas como educação, recursos tecnológicos, conhecimento, instituições etc” (Actis, Lorenzini e Zelicovich, 2016, p. 15, tradução minha).

diferentes segmentos que a compõem que se mostra incompatível com a natureza dinâmica e frequentemente contraditória assumida pelo complexo das relações entre Estado e sociedade civil.

Tendo em vista os objetivos propostos para esse texto, optei por enfatizar a configuração social do poder econômico como elemento organizador da narrativa apresentada nas seções seguintes. Esta é uma opção que, embora não se pretenda exaustiva ou exclusiva, oferece importantes subsídios para uma compreensão mais acurada dos interesses e conflitos subjacentes à política externa. O texto está organizado em três seções. Na primeira, recupero de maneira breve as transformações do poder econômico na Argentina a partir dos anos 1970, visando pavimentar a discussão do período subsequente. As seções posteriores repassam às agendas de política externa dos governos Alfonsín e Menem. Por fim, algumas considerações finais são apresentadas.

2 A reconfiguração do padrão de acumulação na Argentina nos anos 1970

Desde 1930, a Argentina foi marcada por uma constante instabilidade fundada no impasse entre os interesses dos grupos dominantes no país, o esgotamento do modelo econômico primário-exportador e a incorporação das massas como sujeitos ativos do processo político nacional. Esta instabilidade foi constante ao longo das décadas seguintes e teve como aspecto central a constante intervenção das Forças Armadas no processo político, que chegou ao cume com a deposição de Isabelita Perón, em março de 1976, e a instituição do autointitulado Processo de Reorganização Nacional (PRN).

Os seis anos do PRN foram marcados por dois elementos principais: a sistemática e violenta repressão aos opositores do regime e uma política econômica responsável pelas primeiras reformas que introduziram o neoliberalismo no país. Tais aspectos não constituíam faces desconhecidas do regime; eles articulavam-se como meios para implantar um modelo de acumulação² apoiado nas prescrições do neoliberalismo que, nos anos 1970, ganhava corpo como orientação econômica dominante nos centros do capitalismo mundial. Em linhas gerais, este modelo visava consolidar um padrão de acumulação baseado na especialização produtiva segundo vantagens comparativas e na valorização de ativos financeiros.

Entre 1976 e 1983, a política econômica liderada pelo ministro Martínez de Hoz, implementou um amplo pacote de medidas liberalizantes, que incluíam a desregulamentação de mercados, um enfoque monetarista da inflação e o recurso ao endividamento externo para financiar os desequilíbrios do balanço de pagamentos. Autor de um estudo seminal sobre o tópico, Eduardo Basualdo (2006) sintetiza o processo nos seguintes termos

Desde o golpe de Estado os trabalhadores foram perdendo os direitos trabalhistas mais básicos e elementares que haviam conquistado através de lutas sociais desenvolvidas ao longo de muitas décadas. Este processo teve início quando se tornou claro que o novo padrão de acumulação diminuía o papel que a demanda assalariada havia assumido durante a vigência da industrialização substitutiva. Enquanto a valorização financeira deslocou a produção de bens industriais como eixo do processo econômico e da expansão do capital oligopolizado, o salário perdeu o atributo de fator indispensável para assegurar o nível de demanda e a realização do

² O termo comporta diferentes definições na literatura especializada. Apesar de divergências pontuais, existe um núcleo comum às diferentes acepções, que constitui o significado atribuído ao termo neste texto: um conjunto de regulações que asseguram uma progressão geral e relativamente coerente da acumulação de capital, que permita absorver ou postergar as distorções e desequilíbrios que são reiteradamente produzidas por este processo (Boyer, 1990).

excedente. Ele se tornou um custo de produção que deveria ser reduzido à mínima expressão para assegurar os ganhos do empresariado (Basualdo, 2006, p. 117).

A fixação das diretrizes neoliberais requeria suplantar a aliança entre trabalhadores e frações da burguesia argentina, que havia sido o esteio do processo de industrialização substitutiva. Esta aliança se expressava politicamente no peronismo, cuja potência eleitoral mostrou-se sucessivamente imbatível em condições justas de competição. Destarte, na ausência de votos, a realização do programa neoliberal demandava o disciplinamento dos atores sociais que apresentavam resistência à agenda de liberalização, sobretudo sindicalistas, militantes de esquerda, setores da classe média e intelectuais (Ayerbe, 1998; Basualdo, 2006).

O PRN atuou no sentido de consolidar um modelo de condução político-econômica que representava setores específicos da sociedade argentina e não logrou se estabelecer como alternativa representativa nos marcos da democracia. Conforme aponta Saín,

A profunda transformação econômico-social levada a cabo pelo regime militar desestruturou a matriz social e política que convertia os setores populares e a classe operária em atores fundamentais do sistema político local e, com isso, desarticularam-se as bases de sustentação do peronismo como a mais importante força político-social desse cenário. Configurou-se então um novo poder econômico, do qual surgiram novas facções políticas e sociais dominantes (Saín, 2000, p. 25).

As facções políticas e sociais dominantes a que se refere o autor são constituídas pela elite agropecuária, o setor bancário-financeiro e grandes conglomerados industriais dos setores químico, petrolífero, de celulose e têxtil, cujo controle acionário foi sendo gradativamente concentrado no capital externo (Basualdo, 2006; Míguez, 2013). Estes setores constituem os segmentos de maior interação com o exterior através de fluxos de comércio e de capitais e de associações de controle acionário sobre companhias locais (Ramos, 2007; Wainer e Schorr, 2014). Em comum, suas atividades caracterizam-se por serem intensivas na geração de divisas, de tal modo que seu desempenho afeta diretamente o volume de moeda estrangeira que circula na economia, interagindo com variáveis macroeconômicas cruciais como a taxa de câmbio e a inflação.

Combinadas, repressão e liberalização econômica geraram implicações importantes para a política externa. O êxito da agenda do PRN demandava maior aproximação com os centros decisórios mais importantes do capitalismo, notadamente os Estados Unidos da América. Esta aproximação era especialmente necessária para a obtenção de linhas de crédito junto ao Fundo Monetário Internacional (FMI). O estreitamento de relações com os EUA, algo atípico no histórico das relações bilaterais, foi inicialmente facilitado pela prédica da luta anticomunista, que unificava militares, empresariado e o governo estadunidense em meio ao contexto da Guerra Fria. Esta aproximação, porém, foi contida à medida que a questão dos direitos humanos ganhava mais ênfase na política externa dos EUA, criando pontos de atrito diplomático com a Argentina.

Os desdobramentos para a política externa não ficariam restritos ao governo autoritário ao produzirem demandas que precisaram ser acomodadas pelo governo seguinte. A dívida externa, que havia triplicado entre 1975 e 1980 (Cepal, 1981), tornou-se insustentável após a elevação das taxas de juros nos Estados Unidos e encaminhou a Argentina para uma crise de enormes proporções. Paralelamente, as credenciais genocidas do regime passaram a ser amplamente conhecidas em todo

o mundo graças às denúncias de ativistas de direitos humanos. À “guerra suja” seria somada uma guerra insana: a desditosa campanha militar nas Ilhas Malvinas, que corroe de vez a reputação internacional da Argentina. À época, Carlos Escudé (1984), que posteriormente seria a principal referência teórica da política externa do governo Menem, diagnosticava a situação do país como um “pária internacional”.

3 O ensaio autonomista do governo de Raúl Alfonsín (1983-1989)

A reversão deste quadro foi fixada como meta central da política externa do governo de Raúl Alfonsín. Advogado de formação e um dos principais quadros da União Cívica Radical (UCR), Alfonsín foi responsável pela primeira derrota eleitoral do peronismo ao impor-se sobre Ítalo Luder na eleição de 1983. Ao tomar posse, Alfonsín encampou um programa de política externa dividido em duas frentes que visavam: 1) recompor a posição argentina internacionalmente e 2) buscar, no exterior, apoios para afiançar a redemocratização. Neste plano, a autonomia ocupava um lugar central como categoria organizadora de ação.

O resgate da autonomia como ideia-força da política externa repercutia o histórico da União Cívica Radical. O partido do Presidente possuía um acervo de tradições que prescreviam linhas de política externa baseadas na defesa da autonomia nacional, não-alinhamento, aproximação com os países da América Latina, e posição cautelosa em relação aos Estados Unidos (Paradiso, 2005; Míguez, 2013). Ao longo dos cinco anos e meio de governo, Alfonsín buscou consolidar a imagem de um país periférico, ocidental, não-alinhado, comprometido com o direito internacional, com a solução pacífica de conflitos e com a defesa inalienável da soberania territorial do Estado.

Estas posições precisavam ser acomodadas em um contexto no qual o reaquecimento da Guerra Fria e as pressões derivadas da situação política e econômica do país, notadamente a crise da dívida externa, atuavam como forças que limitavam as opções disponíveis. O diagnóstico do governo era que renunciar à posição ocidental da Argentina não era possível nem desejável, mas isso não deveria resultar em uma política de alinhamento aos Estados Unidos (Paradiso, 2005).

A intenção inicial era conduzir as relações com os EUA de modo equilibrado, enfatizando as convergências temáticas e minimizando eventuais focos de atrito. Segundo Míguez (2013), havia a intenção de segmentar a agenda de política externa, separando os temas econômicos dos políticos, de modo a assegurar que as vulnerabilidades econômicas do país não constrangessem as posições da política externa em temas que lhe eram caros, como a defesa da não-intervenção e da democracia. Ao longo do governo Alfonsín, a afirmação de uma identidade terceiro-mundista conviveria com uma ação cautelosa para evitar pontos de confrontação que debilitassem ainda mais a já frágil posição internacional do país. A orientação dada naquele momento era, nas palavras do chanceler Dante Caputo, “diversificar pontos de apoio” (Míguez, 2013), isto é, evitar que a política externa estivesse ancorada em apenas um eixo de relações bilaterais. Isso se manifestava na busca simultânea por reforçar os vínculos da Argentina com a Europa Ocidental e a América Latina, enquanto assegurava a presença do país no Movimento dos Não-Alinhados e cultivava relações amistosas com a União Soviética. Neste último caso, o cálculo era essencialmente pragmático e apoiado na relevância comercial do bloco soviético, que respondia por 28% das exportações argentinas (Paradiso, 2005). Estas compras, cabe lembrar, eram responsáveis por prover a Argentina de divisas fundamentais para a administração da precária situação cambial do país.

Repercutindo uma tradição comum à maioria dos países latino-americanos, a recuperação da ideia de autonomia vinha articulada ao incentivo de reforço dos vínculos regionais. Segundo a tradição autonomista, a realização de uma política externa que resguardasse o país de ingerências das grandes potências tem na aproximação política com os países que compartilhavam desafios semelhantes um movimento necessário (Briceño, 2015). Sob esta ótica – e seguindo o imperativo de restauração do país internacionalmente – o governo argentino operou um amplo movimento em direção à América Latina.

A Argentina propôs e engajou-se em iniciativas multilaterais que buscavam enfrentar problemas comuns aos países latino-americanos. A adesão ao Grupo de Contadora³ e as tentativas de consolidação do Consenso de Cartagena inserem-se neste esforço. Neste último caso, tratava-se de uma iniciativa especialmente relevante, dado que a proposta era criar “grupo de devedores”, reunindo os países envolvidos na crise da dívida externa para negociação conjunta frente aos credores internacionais. Malograda, a tentativa mostrou como as fragilidades econômicas da região podem ser manobradas para a decomposição de iniciativas de articulação regional (Tussie, 2015).

A principal expressão deste vetor regional se deu no Cone Sul, com Chile e Brasil. Alfonsín encerrou a disputa com o Chile pelo Canal de Beagle com a assinatura de um tratado viabilizado pelo apoio popular, expresso em plebiscito, ao laudo papal para solução do caso. Encerrava-se, assim, um dos maiores focos potenciais de conflito internacional envolvendo a Argentina, o que deve ser entendido em dupla chave. Tratava-se de uma importante manifestação fática do discurso de solução pacífica de controvérsias e reforço dos laços latino-americanos, já que os dois países estiveram à beira da guerra em 1978. Havia, porém, mais que exposição de coerência. Ao resolver a disputa com o Chile eliminava-se uma das principais hipóteses de conflito armado do país, o que era um meio para reduzir a relevância dos militares num momento em que o governo enfrentava tensões com as Forças Armadas.

Lógica semelhante pode ser aplicada à aproximação com o Brasil. É verdade que os primeiros movimentos em direção à distensão das relações bilaterais remontam ao final dos anos 1970, quando os dois países, ainda em governos autoritários, equacionaram a querela de Corpus – Itaipu. Alfonsín, porém, deu novo impulso e dimensão a essa relação, o que foi facilitado pelo fim do regime autoritário no Brasil e a posse de José Sarney. Os dois presidentes desenvolveram uma agenda bilateral ambiciosa, ancorada na cooperação política e articulação econômica no campo industrial (Saraiva, 2013). Neste caso, nota-se um ponto de contato entre a agenda de Alfonsín e outro aspecto do pensamento autonomista argentino: a ideia de que os vínculos regionais não podem ser subsumidos ao comércio, mas antes devem se basear em um movimento impulsionado pelas semelhanças entre os atores, sobretudo em relação ao seu status e aos valores compartilhados (Puig, 1987).

Um dos principais resultados dessa agenda foi consolidar a dissolução do dilema de segurança com o Brasil e a conseqüente abertura de relações estáveis, nas quais uma dinâmica cooperativa prepondera na maior parte do tempo (Russell e Tokatlian, 2003). Alfonsín deu prosseguimento à agenda iniciada pelos generais Videla e Figueiredo, avançando nos entendimentos da questão nuclear, tema que havia sido mote de tensões entre os dois países na década de 1969 e 1970, período no qual quatro tentativas de acordo foram frustradas (Spektor, Mallea e Wheeler, 2015).

³ Mecanismo criado para coordenar uma resposta regional à retomada do intervencionismo estadunidense na América Central em face da questão nicaraguense. A adesão de diversos outros países constituiria, no começo dos anos 1990, o Grupo do Rio.

O entendimento no campo nuclear, expresso na Ata de Itaipu de 1985 e posteriormente materializado na criação da Agência Brasil-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC), ocorrida em 1991, foi um passo decisivo na melhora das relações bilaterais. Novamente, não se tratava de um interesse isolado, na medida em que a aproximação era funcional à busca argentina por obter as credenciais que afixassem sua diretriz de política externa. Igualmente, o conjunto de intenções definido pelos presidentes Sarney e Alfonsín criou o ambiente político para que, posteriormente, fosse criado o MERCOSUL, ainda que o viés comercial assumido pelo bloco represente uma certa deformação das intenções iniciais que lhe deram ensejo.

O alcance dos resultados positivos obtidos com Brasil e Chile constituem os principais êxitos da política externa de Alfonsín, sobretudo porque foram responsáveis por encerrar hipóteses de conflito armado e formaram a base sobre a qual uma série de entendimentos posteriores seria assentada. Ao longo das décadas seguintes, a Argentina ampliou a agenda de cooperação com Brasil e Chile em arranjos de profundidade institucional variável, em um movimento que consolidaria o Cone Sul como principal espaço de atuação da política externa do país e âncora de sua projeção extrarregional (Pereira, 2016).

O êxito amealhado nas iniciativas Cone Sul não se repetiu no conjunto da política externa, notadamente nos eixos mais assimétricos de relacionamento externo. A pretensão de segmentar a agenda com os Estados Unidos mostrou-se irrealizável na medida em que as negociações da dívida externa mostravam que a obtenção de melhores condições neste tema demandaria mais concessões políticas do que as realizadas até então (Escudé e Cisneros, 2000).

Ao longo dos anos 1980, os Estados Unidos mantiveram uma posição rígida em relação ao problema da dívida externa da América Latina e Alfonsín tampouco logrou obter o apoio que esperava dos países da Europa Ocidental que, em sua maioria, acompanhavam as posições dos EUA e do FMI. Na América Latina, as tentativas de articulação com os países endividados tampouco renderam frutos e o Grupo de Cartagena terminou natimorto, em boa medida pela falta de engajamento do Brasil e do México nessa iniciativa (Tussie, 2015).

A falta de apoio europeu e o fracasso das iniciativas na América Latina evidenciaram os limites fáticos da tática de diversificação de pontos de apoio e tornaram a política externa cada vez mais dependente das relações com os Estados Unidos e o Brasil. Adicionalmente, à medida que a década ia se aproximando do fim e a vitória estadunidense na Guerra Fria ia se configurando como inevitável, os Estados Unidos se fortaleceram ainda mais e a possibilidade de barganha foi reduzida.

Internamente, cresceram as objeções a Alfonsín, sobretudo à sua política econômica. Alfonsín pretendia reativar a economia através de políticas de estímulo à produção industrial e elevação da demanda agregada, o que implicava, entre outras coisas, em elevar os níveis salariais. Esta linha de ação ia de encontro direto àquela que prevalecera nos anos do PRN. A questão, porém, era mais profunda que um choque de visões sobre aspectos de política econômica.

Bancos, agronegócio e indústrias controladas pelo capital externo foram, de diferentes maneiras, os principais beneficiados pela política econômica do regime autoritário, amealhando porções cada vez maiores de poder. Além dos benefícios auferidos pela liberalização e mudanças nos marcos regulatórios, estes grupos obtiveram a estatização de parte de sua dívida externa, efetuada pelo PRN no final dos anos 1970. Mais que isto, a profundidade das reformas levadas a cabo durante o regime assegurou a retenção, por parte destes grupos, de um enorme poder de veto sobre a política econômica, granjeado sobretudo pelo seu desempenho intensivo em divisas.

O programa econômico adotado por Alfonsín era de corte heterodoxo e herdeiro da tradição do desenvolvimentismo latino-americano, o que ficava explícito com seu primeiro ministro da economia, Bernardo Grispun, conhecido como discípulo das ideias de Raúl Prebisch e da CEPAL. Ao tomar esse curso de ação, o governo buscava interromper a continuidade das políticas dos anos 1970, entendidas como responsáveis pela formação da crise atravessada pelo país. Sem qualquer surpresa, os grupos mencionados, na posição de principais interessados na continuidade da abertura econômica e da abordagem monetarista, passaram a pressionar fortemente o governo para assegurar os privilégios obtidos durante o regime autoritário.

A sequência de insucessos dos planos econômicos coincidia com dificuldades de articulação política e, somada às pressões destacadas, inviabilizaram a tentativa de reversão das políticas empreendidas durante o regime. Com este ambiente, nem mesmo o significativo grau de convergência nas posições dos dois principais partidos políticos do país (a UCR e o Partido Justicialista), acerca dos rumos da política externa, foi suficiente para blindar Alfonsín das pressões sofridas internamente (Míguez, 2013). Com a política econômica objetada pelos setores mais poderosos da economia nacional e a continuidade das pressões externas em torno do tema da dívida, o governo foi forçado a abandonar, na agenda econômica, o discurso autonomista que dera a tônica de sua política externa até então.

O ponto de inflexão foi o tema da “dívida ilegítima”. O termo era usado em referência à dívida com credores internacionais contraída por agentes privados, que havia sido parcialmente estatizada no final do regime autoritário. Em 1985, o governo Alfonsín concluiu o processo de estatização como parte das concessões feitas ao Fundo Monetário Internacional, em troca do aval para o Plano Austral. Na prática, isso significou uma derrota expressiva para Alfonsín, que desde o início do governo havia adotado uma postura rígida em defesa do repúdio à “dívida ilegítima” (Míguez, 2013, p. 66), e uma vitória dos credores e das instituições financeiras internacionais. Era, por fim, um triunfo maiúsculo dos setores do empresariado argentino que tiveram suas dívidas definitivamente assumidas pelo conjunto da sociedade.

Ao fim, a gestão Alfonsín acabou aprofundando medidas tomadas para tentar superar a crise econômica que elas mesmas tinham gerado (Basualdo, 2006; Cruz, 2007; Míguez, 2013). Nenhuma das concessões realizadas pelo governo teve efeitos positivos sobre a crise econômica, que se agravou até alcançar uma situação de hiperinflação, em 1989. Politicamente, o recuo da plataforma nacionalista e reformista em favor de medidas de corte monetarista pavimentou o caminho para que o setor perfilado ao projeto neoliberal, de forte caráter agroexportador e financista, consolidasse sua hegemonia sobre os demais grupos políticos do país.

As orientações pretendidas para a política externa por Alfonsín e seu partido no início do mandato terminaram esvaziadas e frustradas pelo concurso de diferentes forças cujo poder era muito superior ao disposto por um presidente que governava em meio ao caos econômico e sob a sombra de um possível golpe. Apesar de garantir a ocorrência de uma transição pacífica para um sucessor eleito, Alfonsín, precisou deixar o poder seis meses antes do prazo constitucional, acossado pelo agravamento da crise econômica e das tensões sociais que o levaram a decretar estado de sítio. A maior parte das posturas adotadas em fidelidade aos princípios partidários e presidenciais foi progressivamente deixada de lado em favor de medidas motivadas por um pragmatismo cru, alimentado pelo senso de urgência que a situação do país impunha.

Dessa maneira, não foi preciso sequer que houvesse uma mudança de governo para que a orientação fosse revista. A combinação de pressões de origem externa e interna, num contexto de deterioração da economia e expansão do poder estadunidense se sobrepôs ao ativismo e às intenções do governo, inviabilizando a sustentabilidade de posturas autonomistas. A partir da reunião destes elementos, é possível caracterizar a política externa do período como um “ensaio autonomista”, uma tentativa malsucedida de restabelecer a posição internacional do país preservando os espaços de decisão e posicionamentos da ingerência de potências estrangeiras.

4 “Aquiência Pragmática” ou “subordinação auto-imposta”⁴? Neoliberalismo e política externa nos anos Menem

O peronista Carlos Saúl Menem se projetou nacionalmente durante o regime autoritário e, nos anos 1980, como governador da província de La Rioja, tornou-se um dos críticos mais ferrenhos da gestão Alfonsín. Ao longo de sua campanha presidencial, Menem atraiu para si o sindicalismo peronista, a extrema esquerda e lideranças locais, mostrando-se como uma figura simples, próxima ao povo. A propaganda do candidato recorria com frequência à veiculação de imagens mostrando Menem compartilhando hábitos simples, como tomar mate, sempre acompanhado de populares. Segundo Cavarozzi (2002), Menem

exercitou um estilo de comunicação política diferente daquele organizado em torno do ato público e o tradicional discurso do político. A partir de 1982, não deixou de visitar povoados e cidades ao longo do país, demonstrando sempre uma extraordinária habilidade para exercer contato direto com as pessoas, sob a base do afeto e da empatia (Cavarozzi, 2002, p. 79, tradução minha).

Em meio ao fracasso da política econômica de Alfonsín, Menem apelava às massas prometendo, cenograficamente, um “*salariato*” e uma genérica “revolução produtiva”. A campanha, porém, seria marcada por ambiguidades. Enquanto reprisava os típicos motes peronistas, propondo uma agenda de estabilização econômica que não impusesse perdas às classes médias e aos trabalhadores, Menem articulou uma rede de apoios composta por forças políticas heterogêneas e de interesses conflitantes (Stokes, 2004; Paradiso, 2005).

Aos grupos já citados, foram agregados os setores de poder mais tradicionais da Argentina como a alta hierarquia da Igreja Católica, alas das Forças Armadas e grupos de empresários e financistas (Romero, 2006). Estes segmentos representavam o mais autêntico e, em certos casos, violento anti-peronismo. Depois de eleito, Menem comporia sua equipe econômica com pessoas que representavam justamente os interesses que seu discurso de campanha prometia combater, como Maria Julia Alsogaray, ligada ao setor bancário, e Néstor Rapanelli, egresso do grupo empresarial Bunge y Born, um dos maiores conglomerados cerealistas do país.

Susan Stokes (2004) caracteriza essa guinada como um caso de “neoliberalismo de surpresa”, em que um governo implementa uma agenda neoliberal em detrimento das defesas feitas na campanha. É preciso atentar, porém, que havia alguns indícios que sinalizavam nessa direção. Por exemplo, é sintomático que, logo após vencer as prévias internas do Partido Justicialista, Menem tenha realizado um giro pela Europa, findo o qual o futuro presidente falava em exageros da presença

⁴ O termo “subordinação auto-imposta” é tomado de empréstimo de José Paradiso (2005).

do Estado na economia dos países latino-americanos e na necessidade de eliminação às barreiras contra o capital externo (Míguez, 2013).

Essa postura, de aberta contradição com o histórico do peronismo e com a narrativa de campanha de Menem, encontrava sua racionalidade em um cálculo muito mais pragmático que programático. A meu ver, os movimentos realizados por Menem indicam uma interpretação dos desafios existentes à consolidação do governo, na conjuntura em que ele transcorreria. Parte do fracasso do governo radical em domar a crise econômica, apesar da inegável legitimidade social do Presidente, residida em seu enfrentamento com os poderes efetivamente estabelecidos desde o final dos anos 1970. Paralelamente, o avanço das políticas neoliberais em países centrais, em especial nos EUA, no Reino Unido e na Alemanha, ocorridos já nos anos 1980, influenciavam os rumos da economia internacional, pressionando pela universalização do neoliberalismo. A conclusão era simples e apontava que enfrentar estes setores – o que seria necessário para concretizar o “*salariazó*” e a “*revolução produtiva*” – teria como resultado quase certo a ruína do governo.

Ao longo de seus dois mandatos, Carlos Menem logrou uma notável convergência das principais forças políticas no país acerca da orientação de política econômica, expressa no aval ao Plano de Conversibilidade⁵. O feito foi repetido no Pacto de Olivos, que sacramentou uma rara articulação bipartidária com a UCR e resultou na aprovação da Reforma Constitucional de 1994. Entre outras coisas, a reforma instituiu a possibilidade de reeleição, alcançada por Menem na eleição de maio de 1995 com quase 50% dos votos⁶ (Base, 1999).

Mesmo quando o modelo passou a dar evidentes sinais de desgaste as forças de oposição ao programa do governo Menem não foram capazes exercer uma pressão concreta capaz de interferir nos rumos que o país tomava. Se em 1989 o presidente cometeu um dos mais evidentes casos de estelionato eleitoral de que se tem notícia na região, o sucesso no combate à inflação ampliou sua popularidade e viabilizou sua reeleição, com 20% de vantagem sobre o segundo colocado (Base, 1999).

Desta vez, todos sabiam exatamente em qual programa estavam depositando sua chancela. A observação que María Cecilia Míguez (2013) faz sobre o assunto é precisa. A autora aponta o efeito disciplinador que a hiperinflação desempenhou na população argentina, que se aferrou à conversibilidade como uma salvação ao desastre econômico do final dos anos 1980. A inflação em altos níveis era um elemento do cotidiano argentino desde o *Rodrigazo*⁷ e havia chegado a extremos no final do governo Alfonsín. Somado a isso, os desdobramentos das políticas empreendidas durante a última ditadura desestruturaram os setores capazes de fazer uma oposição laxa ao modelo e, ainda, a

⁵ O Plano de conversibilidade foi estabelecido com a lei nº 23.928, de março de 1991. A lei determinava que a totalidade da massa monetária denominada em pesos circulante no país teria respaldo em dólar e permitia a feitura de contratos em moeda estrangeira. Além disso, condicionava a emissão de moeda à disponibilidade de divisas equivalente. Inicialmente, o plano foi bem-sucedido no processo de contenção da hiperinflação e recuperação do poder de compra da moeda. O êxito da conversibilidade em seus anos iniciais é ratificado pela facilidade com a qual Menem reelegeu-se presidente, em 1994, a despeito das evidentes disparidades entre seu discurso de campanha e os atos realizados uma vez no governo.

⁶ A legislação eleitoral argentina prevê eleição em primeiro turno do candidato que cumprir um dos dois requisitos: a) obtenção de mais de 45% dos votos válidos; b) obtenção de 40% dos votos válidos com uma diferença de 10 ou mais pontos percentuais em relação ao segundo lugar. Não cumpridos estes critérios, passa-se ao segundo turno, vencido por quem obtiver a maioria dos votos válidos.

⁷ Referência ao Plano Rodrigo, implementado nos estertores do governo de Isabel Perón, em 1975. O plano baseava-se em um ajuste fiscal combinado com a maxidesvalorização cambial.

crise do governo Alfonsín provocou descrença da sociedade acerca da capacidade gestora do Estado (Cavarozzi, 2002).

Nesse contexto, os governos Menem marcam a consolidação e os primeiros sinais de declínio do neoliberalismo enquanto orientação política e econômica na Argentina. A profundidade das reformas neoliberais, expressa em uma ampla retração do papel do Estado enquanto provedor de direitos sociais e indutor da atividade econômica, fez da Argentina um dos países que mais se aprofundaram nessa orientação. As implicações disso para a política externa foram significativas ao formatarem uma agenda e hierarquizarem interesses, a seguir apresentados.

Do ponto de vista de sua formulação intelectual, a política externa dos governos Menem se caracteriza por uma aceitação acrítica das teses que demarcavam o fim da Guerra Fria como um momento de reestruturação da ordem mundial, sob a liderança incontestada dos EUA. A política externa sofreu uma guinada, marcada pela ênfase nas relações com a potência hegemônica e pelo abandono de pautas “terceiro-mundistas”, que tinham como conteúdo a contestação da ordem internacional e seus efeitos sobre países periféricos.

Desde o início da gestão, um dos principais esforços da política externa do governo Menem foi melhorar a imagem internacional da Argentina, tendo como avalista os Estados Unidos. Como aponta Onuki (2002, p. 110) “na incerteza de qual de qual seria o direcionamento da política externa dos Estados Unidos, a Argentina tentava se afirmar como um parceiro privilegiado”. A aderência às agendas propostas pelos Estados Unidos, na forma desenhada por Washington, foi a marca principal dessa política exterior e inscreveu-se como verdadeira novidade nos anais da diplomacia do país, mais pelo parceiro que pela prática em si.

Menem buscou dar um novo verniz às relações com os Estados Unidos que, historicamente, estavam marcadas por confrontações mais ou menos veladas e pela desconfiança mútua, esforçando-se para construir uma relação pessoal amistosa com seus pares George Bush e Bill Clinton. Foi criada uma agenda positiva com os Estados Unidos através de acenos concretos, como o envio de duas fragatas da Marinha argentina à Guerra do Golfo – sem que se fizesse a necessária consulta ao Congresso Nacional –, a adesão às políticas de liberalização econômica, além da retirada do país do Movimento dos Não-Alinhados, em 1991.

Essas ações eram defendidas pelo governo como movimento de “aquiescência pragmática”, em defesa de um modelo de “relações especiais” com os Estados Unidos. Qualquer dúvida que pudesse haver sobre o significado concreto dessa proposta foi dirimida de maneira anedótica, mas precisa, por Guido di Tella, em janeiro de 1991. Na ocasião, Di Tella deixava a embaixada da Argentina em Washington para assumir o cargo de chanceler do governo Menem, e sintetizou as intenções do governo na conhecida declaração em que manifestou querer “relações carnavais” com os Estados Unidos (Morgenfeld, 2018).

Esse tipo de postura apoiava-se na inspiração teórica do Realismo Periférico, cujo principal expoente, Carlos Escudé, atuou como assessor no Ministério de Relações Exteriores. A tese de Escudé partia de uma revisão da história da política externa da Argentina⁸, especialmente na década de 1940. O autor avaliava que a decisão de países como Alemanha, Japão e Austrália que, no pós-Segunda Guerra, alinharam-se aos Estados Unidos, era responsável por promover ganhos políticos e

⁸ Apresentada em sua tese de doutoramento “Gran Bretaña, Estados Unidos y la declinación argentina, 1942-1949”, publicada em 1982, pela Editorial Belgrano.

econômicos resultantes de cooperação com os estadunidenses, o que contrastava com a postura de confrontação assumida em diferentes ocasiões pela Argentina⁹ (Santoro, 2008).

A insistência em persistir em uma relação especial com os britânicos quando o centro do poder mundial já havia se deslocado para os Estados Unidos e a resistência à política externa desse país estariam, nesta visão, no centro das razões que levaram à decadência argentina ao longo da segunda metade do século XX. Nessa interpretação, a postura mais adequada a uma país de capacidades materiais restritas, como a Argentina, era aderir às iniciativas das grandes potências para evitar confrontos políticos que resultassem em obstáculos ao crescimento econômico do país (Escudé, 1995).

Concretamente, a prescrição do Realismo Periférico era retomar um modelo de aderência às agendas da potência hegemônica, engajando-se nos regimes e agendas por ela patrocinados, reduzindo os focos de dissenso apenas às questões que significassem ganhos econômicos concretos. Além do Realismo Periférico, essa orientação amparava-se também nas teses que dominaram o ambiente intelectual do imediato pós-Guerra Fria, em especial à proposta por Francis Fukuyama. Na leitura de Fukuyama, a derrota soviética assinalava o triunfo da democracia liberal de mercado como modelo superior de organização sociopolítica, assinalando, portanto, o “fim da história” em termos hegelianos. Do ponto de vista das relações internacionais, a “nova ordem mundial” liderada pelo Estados Unidos seria a principal consequência fática desse momento.

As agendas empreendidas pelo governo na política externa mostrariam que as “relações carnis” não eram blague ou excesso retórico. Esta linha se expressou não apenas diretamente nas relações com os Estados Unidos, mas, também, em outros itens da agenda internacional da Argentina. O restabelecimento de diálogo e, posteriormente, a normalização das relações bilaterais com o Reino Unido também se inserem nesse quadro, em parte como resposta à pressão exercida por Washington nessa direção.

Os primeiros movimentos de aproximação ocorreram ainda em 1989, com o estabelecimento do chamado modelo do “guarda-chuva¹⁰”. Posteriormente, a reforma constitucional de 1994 consagrou a soberania das ilhas Malvinas como objetivo irrenunciável e definiu uma abordagem diplomática para a questão. A partir daí o governo promoveu um deslocamento da discussão acerca das ilhas da ONU, palco principal das investidas argentinas desde os anos 1960, para o âmbito bilateral. Em outra mudança histórica, iniciou-se uma política de atração em relação aos kelpers – como são chamados os moradores das ilhas e historicamente ignorados pela Argentina – buscando “seduzi-los”.

O encerramento do programa de míssil balístico Cóndor II foi um dos passos mais significativos dado pelo governo Menem em direção aos Estados Unidos. O programa era uma espécie de “joia da coroa” da Força Aérea Argentina e vinha sendo desenvolvido desde meados dos anos 1970. O Cóndor

⁹ Diversos exemplos podem ser citados. Por exemplo, em 1889, quando da Primeira Conferência Pan-Americana, a Argentina se opôs à proposta estadunidense de criação de uma união aduaneira e monetária e, em resposta ao lema da Doutrina Monroe, o então presidente Roque Saenz Peña afirmou “A América para humanidade” (Rapoport, 2009, p. 29). A neutralidade mantida na Primeira Guerra, a posição ambígua (com indícios pró-fascistas) na Segunda Guerra, os embates na Conferência Pan-Americana de 1948 e a resistência na aceitação de que o eixo de poder mundial havia se deslocado de Londres para Washington, são exemplos de uma relação quase sempre tensa.

¹⁰ Nome pelo qual ficou conhecida a Declaração Conjunta, assinada por Argentina e Reino Unido em outubro de 1989. A declaração estabelecia um “guarda-chuva” sobre o tema da soberania das ilhas e focava em outros pontos de possível cooperação. Isto é, os países reconheciam que as conversas sobre outros tópicos referentes às ilhas não implicavam em alterações nos posicionamentos de ambos em relação ao tema da soberania sobre arquipélago.

II, porém, causava controvérsia com os EUA tanto por sua natureza quanto pelas parcerias envolvidas: o projeto era desenvolvido com o Egito e com o Iraque, à época presidido por Saddam Hussein, além de envolver cooperação com a Argélia.

Apesar da resistência da Força Aérea, o projeto acabou encerrado em 1993, após intenso debate interno no governo e críticas da oposição. Prevaleceu, ao fim, a posição dos grupos ligados à política econômica e à diplomacia, em especial Domingo Cavallo, baseadas na ideia de que o desmonte do programa era central para obter apoio dos Estados Unidos junto aos organismos internacionais de crédito (Corigliano, 2000).

Nessa mesma toada, a suspensão da cooperação nuclear com o Irã, que se desenvolvia há pelo menos uma década, com a busca, por parte do Irã, de aproveitar a expertise argentina em matéria nuclear foi outro aceno a Washington¹¹. O que por muito tempo foi objeto de especulação se confirmou em 2015, quando Cavallo, que foi chanceler entre 1989 e 1991, sintetizou as pressões sofridas na época afirmando que “os norte-americanos nos disseram que se quiséssemos ter boas relações com eles, havia que cancelar os acordos com os iranianos e assim o fizemos” (Filkins, 2015, tradução minha).

No âmbito regional, a política externa do governo Menem avançou na política de aproximação com o Brasil, que à época era presidido por Fernando Collor de Melo. A atuação dos dois governos foi diversa daquela adotada por seus antecessores, imprimindo à relação bilateral um caráter mais instrumental que de objetivo em si. Os esforços de Alfonsín e Sarney em alicerçar uma cooperação política, com objetivos mais profundos e ambiciosos, foram redirecionados em favor de um projeto voltado mais aos aspectos econômicos e comerciais, que registrariam resultados importantes ao longo da década. A mudança de abordagem – de uma proposta de construção de convergências de posições e atuação conjunta para uma articulação de cunho comercial – tinha como uma de suas metas a diluição dos custos da abertura econômica que ambos pretendiam realizar.

A lógica instrumental não ficou restrita à agenda comercial, como evidencia o andamento da questão nuclear. Winand (2016) aponta que as ações conjugadas dos dois países neste campo estavam direcionadas mais à obtenção de dividendos particulares que à articulação de um projeto de cooperação final em si. Para a Argentina, tratava-se de dar um passo a mais no processo de construção de confiança e credibilidade com os Estados Unidos, em um tema sensível para o país. A cooperação nuclear assumia um peso duplo, na medida em que era funcional a dois interesses centrais da política externa. Ela avançava no processo de desconstrução da rivalidade com o Brasil no campo da segurança e agregava densidade à busca por credibilidade externa. Para esse último aspecto, a criação da Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC) representou um passo decisivo, visto que a agência é amplamente reconhecida como um caso exemplar em matéria de administração de questões nucleares regionais (Winand, 2006).

A questão nuclear representa uma rara intersecção positiva entre a agenda estabelecida com o Brasil e os Estados Unidos. De fato, a política de alinhamento aos EUA gerou, em geral, mais dissensos que convergências. A pretensão argentina de adesão à Organização do Tratado do Atlântico Norte provocou um dos maiores desencontros registrados com o Brasil no período. Apesar de desmentida pelas autoridades argentinas, a incorporação à OTAN como membro pleno foi

¹¹ Cabe destacar ainda que os atentados à embaixada de Israel em Buenos Aires, em 1992, e à Associação Mutual Israelita Argentina, em 1994, contribuíram para um afastamento das relações com Teerã, dadas as suspeitas de envolvimento do governo iraniano nos ataques.

efetivamente buscada, embora tenha sido rechaçada pelos Estados Unidos. Mesmo sem êxito, o episódio gerou fricções tanto com o Chile como com o Brasil, que via na ação argentina um elemento desestabilizador do equilíbrio regional de forças, enfraquecendo a posição brasileira na América do Sul. Ao fim, o país lograria o status de aliado extra OTAN.

A satisfação do que seria uma vaidade argentina comprometia a estabilidade regional, na interpretação crítica de setores brasileiros. Completava esse contexto a questão da busca brasileira por um assento no Conselho de Segurança da ONU. A Argentina propunha que fosse criada uma cadeira regional, ocupada rotativamente, como forma de evitar um sobrepeso do Brasil na região. No auge das animosidades, o então chanceler brasileiro Luiz Felipe Lampreia ameaçou rechaçar o modelo de vaga rotativa caso a Argentina aderisse à OTAN e o ex-presidente do Brasil, José Sarney, chamou Menem de “inocente útil”, pois não percebia que a intenção dos Estados Unidos era esfacelar o MERCOSUL (Clarín, 1997).

O pragmatismo que supostamente orientava a aproximação com os Estados Unidos mostrou-se contestável do ponto de vista dos efeitos práticos da relação, sobretudo quando o país se mostrou irredutível na decisão de não viabilizar o socorro demandado no contexto da crise de 2001. Além disso, em nome do aval de Washington, a política externa percorreu caminhos contraditórios em relação ao histórico do país, como o envolvimento da Guerra do Golfo.

A disposição com que o governo vinculava a Argentina aos Estados Unidos buscava fazer desse país a principal plataforma de projeção de sua política externa, o que significava, por extensão, descolar o Brasil desse papel. Todavia, a correção dessa leitura não autoriza afirmar que o Brasil era uma peça menos importante para o êxito da política externa. Vejamos o porquê.

A relevância do Brasil não era resultado de desejos ou intenções do governo Menem em ter o país como aliado estratégico fundamental, mas fruto de contingências do modelo econômico adotado pelo governo. O sucesso da conversibilidade demandava um fluxo constante e massivo de dólares para o país, que assegurasse a paridade cambial. Às duas formas mais tradicionais de obter essas divisas, o comércio e os investimentos externos, o governo argentino agregou dois outros mecanismos: as privatizações de empresas estatais – com os limites que lhe são inerentes – e o endividamento externo.

A política externa do país concentrou, então, suas energias na construção de uma imagem respeitável no cenário internacional, que servisse ao propósito de atrair os investimentos e viabilizar a recepção dos títulos argentinos no exterior, visando a entrada dos dólares necessários ao êxito do Plano de Conversibilidade. Nessa trama, o alinhamento aos Estados Unidos e o adensamento da relação com o Brasil eram faces complementares. As relações especiais com os EUA cumpriam um papel central porque ter o país como avalista de sua política econômica significava um ganho importante para uma estratégia econômica baseada em confiança e credibilidade, além de facilitar o trânsito nas Instituições Financeiras Internacionais.

Por outro lado, as mesmas demandas elevavam o patamar de importância das relações com o Brasil. A dinâmica de comércio exterior gerada pela concentração da pauta exportadora nos produtos agrícolas e no extrativismo não é suficiente para prover os dólares necessários ao equilíbrio da economia com as características da Argentina, sobretudo em um contexto de paridade cambial com o dólar. Por esta razão, o comércio interno no MERCOSUL era essencial para o provimento de divisas, dado que a pauta comercial com o bloco beneficiava produtos de maior valor agregado, como automóveis.

Do ponto de vista de aquisição de credenciais para solidificar uma imagem amigável aos mercados e aos países desenvolvidos, as relações com o Brasil eram igualmente importantes. O êxito na desconstrução da rivalidade política se traduzia como crédito importante para a Argentina, que podia demonstrar a “seriedade” de suas intenções e provar o seu compromisso com o abandono de velhas teses que orientaram sua política externa. A sociedade com o Brasil no plano estratégico, materializada na ABACC, era uma peça-chave nesse contexto, especialmente graças ao caráter inédito da Agência no mundo.

Certamente é possível argumentar que, mantido esse curso, a intenção no horizonte era despegar-se do Brasil e eventualmente até assumir um papel mais destacado na região. Aspectos como a aproximação com a OTAN e o engajamento em fóruns internacionais são um ponto de partida para uma interpretação deste viés. Todavia, ainda que isso possa ser verdade, não basta para minimizar o fato de que o Brasil, por debaixo de toda a euforia retórica das relações carnavais, era um sócio talvez indesejado, mas sem dúvida indispensável.

5 Considerações finais

O trajeto da autonomia na política externa da Argentina entre 1983 e 1999 ilustra de maneira clara as transformações que a correlação de forças do poder econômico do país sofreu desde o último ciclo autoritário. As reformas do Processo de Reorganização Internacional cristalizaram os interesses de segmentos do capitalismo argentino como diretriz da política econômica, acentuado o poder político que estes grupos historicamente dispuseram no país. No presente artigo, esse reordenamento foi associado à política externa como um elemento indutor de interesses, prioridades e como uma força objetora ou estimulante de comportamentos específicos no campo das relações exteriores.

A reorganização do poder econômico promovida pelo regime mostrou-se suficientemente firme para abater os desejos do governo Alfonsín de realizar uma política econômica heterodoxa e uma política externa de conteúdo autonomista. É verdade que parte da agenda foi alcançada – como no caso da promoção da democracia e da distensão regional – e que iniciativas fracassadas – como o Consenso de Cartagena – geraram alguns benefícios residuais. Todavia, naquilo em que a capacidade de ação autônoma era mais necessária – nos embates em torno da dívida externa – o governo não conseguiu manter as posições pretendidas. A autonomia foi, assim, ensaiada: manteve-se como um desejo irrealizável diante de falta de respaldo doméstico à orientação geral do governo.

De ensaio, a autonomia migrou para a negação. Nos governos Menem, a disposição para buscar uma política externa autônoma não pareceu significativa em nenhum momento. De certo modo, o que prevaleceu foi uma concepção segundo a qual a autonomia não era uma meta desejável, ela poderia ser mais obstáculo que atalho para alcançar os objetivos almejados. O caráter utilitarista da política externa atendeu simultaneamente os interesses de governabilidade e realização do lucro das frações hegemônicas do capitalismo argentino. Bem-sucedida num primeiro momento, a conversibilidade logo começou a mostrar suas debilidades até que ruiu por completo, sob o peso de suas contradições internas. Quando isso ocorreu, a falência do modelo de alinhamento aos Estados Unidos mostrou-se evidente, haja vista a postura impassível que este país assumiu na ocasião.

Por fim, cabe registrar uma advertência. Ainda que este artigo tenha priorizado o destaque da correlação de forças econômicas como condicionante interno da política externa, uma compreensão mais abrangente desses anos demanda que se avance na articulação deste elemento com estímulos de

origem externa. O processo de consolidação de poder dos setores perfilados ao projeto neoliberal não transcorreu em um ambiente que lhe fosse hostil; ao contrário, ele ocorre paralelamente à reorganização do comércio e das finanças em escala global, além de interagir com as expressões concretas de traços estruturais da economia argentina, notadamente a questão da dependência de divisas. Nesse sentido, o significativo acervo de conhecimento disponível sobre a política externa da Argentina nas últimas décadas seria beneficiado de análises que agregassem esses elementos e, em especial, que analisassem os mecanismos e pontos de transmissão das relações entre elas.

Referências

ACTIS, Esteban; LORENZINI, Maria Elena; ZELICOVICH, Julieta. Modelo de desarrollo y estrategia de inserción: claves para la interpretación de su relación. In: BUSSO, Anabella (Org.). *Modelos de Desarrollo e Inserción Internacional: Aportes para el análisis de la política exterior argentina desde la redemocratización (1983-2011)*. Rosario: Editora UNR, 2016.

AYERBE, Luís Fernando. *Neoliberalismo e Política Externa na América Latina: uma análise a partir da experiência argentina recente*. São Paulo: Editora Unesp, 1998.

BASE de Datos Políticos de Las Américas. *Argentina: resultados de elección presidencial de 1995*. 1999. Disponível em: <http://pdba.georgetown.edu/Elecdata/Arg/arg95.html>. Acesso em: 19 maio 2019.

BASUALDO, Eduardo. *Estudios de historia económica argentina: desde mediados del siglo XX a la actualidad*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2006.

BERNAL-MEZA, Raúl. As relações entre Argentina, Brasil, Chile e Estados Unidos: política exterior e Mercosul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 41, n. 1, p. 90-108, 1998.

BOYER, Robert. *A Teoria da Regulação: uma análise crítica*. São Paulo: Nobel, 1990.

BRICEÑO, José. Saber y teoría: reconstruyendo la tradición autonómica en los estudios de integración en América Latina. In: RUIZ, José; SIMONOFF, Alejandro (Orgs.). *Integración y cooperación regional en América Latina: una relectura a partir de la teoría de la autonomía*. Buenos Aires: Editorial Biblos, 2015.

BUSSO, Anabela. Los vaivenes de la política exterior argentina re-democratizada (1983-2013). Reflexiones sobre el impacto de los condicionantes internos. *Estudios Internacionales*, v. 46, n. 11, p. 9-33, 2014.

CAVAROZZI, Marcelo. *Autoritarismo y democracia*. Buenos Aires: EUDEBA, 2002.

CEPAL. Comisión Económica Para América Latina y El Caribe. *Estudio Económico de América Latina 1980 (E/CEPAL/L.250)*, 1981.

CLARÍN. La situación regional frente a las críticas de Chile y Brasil: EE. UU elogió a la Argentina y reafirmó la alianza militar. *Diario Clarín*, 22 ago. 1997. Disponível em: https://www.clarin.com/politica/eeuu-elogia-argentina-reafirmo-alianza-militar_0HyVXybZCtx.html. Acesso em: 14 maio 2019.

CORIGLIANO, Francisco. La dimensión bilateral de las relaciones entre Argentina y los Estados Unidos durante la década de 1990: el ingreso al paradigma de “relaciones especiales”. In: ESCUDÉ, Carlos; CISNEROS, Andrés (Orgs.). *História General de las Relaciones Exteriores Argentinas*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 2000.

CRUZ, Sebastião Velasco. *Trajetória: capitalismo neoliberal e reformas nos países da periferia*. São Paulo: Editora UNESP/ Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas, 2007.

ESCUDÉ, Carlos. *La Argentina ¿Paria Internacional?* Buenos Aires: Editorial Belgrano, 1984.

ESCUDÉ, Carlos. *El realismo de los Estados débiles: la política exterior de primer gobierno Menem frente a la teoría de las relaciones internacionales*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1995.

ESCUDÉ, Carlos; CISNEROS, Andrés (Orgs.). *História General de las Relaciones Exteriores Argentinas*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 2000.

FILKINS, Dexter. The death of a prosecutor. *The New Yorker*, 20 jul. 2015. Disponível em: www.newyorker.com/magazine/2015/07/20/death-of-a-prosecutor. Acesso em: 19 maio 2019.

MÍGUEZ, María Cecilia. *Los Partidos Políticos y la Política Exterior Argentina*. Buenos Aires: Ariel, 2013.

MORGENFELD, Leandro. *Bienvenido Mr. President. De Trump a Roosevelt: las visitas de presidentes estadounidenses a la Argentina*. Buenos Aires: Ed. Octubre, 2018.

ONUKE, Janina. *As mudanças da Política Externa Argentina no governo Menem (1989-1999)*. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo, 2002.

PARADISO, José. *Um Lugar no Mundo: a Argentina e a busca da identidade internacional*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2005.

PEREIRA, Matheus. *Controle e autonomia nas gestões Kirchner e Fernández de Kirchner (2003-2011): a Argentina na construção do Conselho de Defesa Sul-Americano*. Dissertação de Mestrado. Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, 2016.

PUIG, Juan Carlos. Integración y Autonomía en América Latina en las postrimerías siglo XX. *Integración Latinoamericana*, v. 11, n. 109, p. 40-62, 1985.

PUIG, Juan Carlos. *Integración latino-americana y régimen internacional*. Caracas: Universidad Simón Bolívar, 1987.

RAMOS, Mónica. *La economía política argentina: poder político y clases sociales (1930-2006)*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2007.

RAPOPORT, Mario. Argentina: economía e política internacional – os processos históricos. *Diplomacia, Estratégia e Política/Projeto Raúl Prebisch*, n. 10, p. 27-51, 2009.

ROMERO, José Lis. *História Contemporânea da Argentina*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2006.

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

SAÍN, Marcelo. Democracia e Forças Armadas: entre a subordinação militar e os “defeitos” civis. In: D’ARAUJO, Maria Celina; CASTRO, Celso (Orgs.). *Democracia e Forças Armadas no Cone Sul*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2000.

SANTORO, Maurício. *Idéias, Diplomacia e Desenvolvimento: ascensão e queda do realismo periférico na Argentina*. Tese de Doutorado. Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, 2008.

SARAIVA, Miriam Gomes. *Encontros e Desencontros: o lugar da Argentina na política externa brasileira*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2013.

SPEKTOR; Matias; MALLEA, Rodrigo; WHEELER, Nicholas (Eds.). *Origens da cooperação nuclear: uma história oral crítica entre Brasil e Argentina*. Rio de Janeiro/Washington: Editora FGV/Woodrow Wilson Center for Scholars, 2015.

STOKES, Susan. *Mandates and Democracy: neoliberalism by surprise in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

TICKNER, Arlene. Autonomy and Latin American international thinking. In: DOMÍNGUEZ, Jorge; COVARRUBIAS, Ana (Orgs.). *Routledge Handbook of Latin America in the World*. New York: Routledge, 2015.

TUSSIE, Diana. La Concertación de Deudores: las negociaciones financieras en América Latina. *Análisis*, n. 20, p. 197-215, 2015.

WAINER, Andrés; SCHORR, Martín. Concentración y extranjerización del capital en la Argentina reciente: ¿Mayor autonomía nacional o incremento de la dependencia? *Latin American Research Review*, v. 49, n. 3, p. 103-125, 2014.

WINAND, Érica. *A segurança internacional na política externa do Brasil: Idas e vindas no processo de construção e consolidação da confiança mútua com a Argentina (1985-1994)*. Dissertação de Mestrado. Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, 2006.

WINAND, Érica. *Diplomacia e Defesa na gestão Fernando Henrique Cardoso (1995- 2002): História e conjuntura na análise das relações com a Argentina*. São Paulo: Editora UNESP, 2016.

Artigo recebido em: Junho/2021

Aprovado em: Outubro/2021

Matheus de Oliveira Pereira (matheus.mop@gmail.com) é Doutor em Relações Internacionais pela Universidade Estadual de Campinas, Professor na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo e na Universidade de Ribeirão Preto.

Ensaio e Negação: a Autonomia na Política Externa da Argentina (1983-1999)

Resumo. O propósito deste artigo é realçar a conexão entre a organização do poder econômico e o trajeto da autonomia na política externa da Argentina entre 1983 e 1999. Argumenta-se que esta organização foi um fator decisivo para estabelecer a viabilidade interna das diretrizes de política externa desenhadas no período, especialmente aquelas elaboradas em resposta a pressões de origem internacional. As reformas empreendidas pelo regime autoritário (1976-1983) consolidaram o poder de setores específicos do capitalismo argentino, assegurando-lhes amplo poder de veto sobre as decisões adotadas pelos diferentes governos posteriores. Diante disto, as intenções de uma política externa autônoma no governo Alfonsín foram tolhidas pelas objeções internas feitas por estes grupos, ao passo em que, no governo Menem, a plena concretização de seus interesses implicou em negação do conteúdo autonomista da política externa.

Palavras-chave: Argentina; Autonomia; Economia Política; Política Externa.

Essay and Denial: Autonomy in Argentina's Foreign Policy (1983-1999)

Abstract. In this article, the path of autonomy in Argentina's foreign policy is analyzed in association with the domestic organization of economic power from 1983 to 1999. I argue that this organization was a central factor in establishing the internal viability of the foreign policy guidelines drawn in the period, especially those prepared in response to external pressures. Neoliberal reforms conducted by the authoritarian regime (1976-1983) consolidated the power of specific sectors of Argentine capitalism, granting them broad veto power over the decisions taken by the different subsequent governments. Hence, intentions of an autonomous foreign policy in the Alfonsín government were hampered by the internal objections made by these groups, while in the Menem government the full realization of their interests implied a denial of the autonomist content of the foreign policy.

Keywords: Argentina; Autonomy; Political Economy; Foreign Policy.