

Argentina: entre a Decepção e a Esperança:

Breve Análise da Política Exterior 2003-2012

María del Pilar Bueno

Como citar: BUENO, M. D. P. Argentina: entre a Decepção e a Esperança: Breve Análise da Política Exterior 2003-2012. *In*: THOMAZ, L. F.; MATHIAS, S. K.; OLIVEIRA, M. F. D. (org.). **Diálogos sul-americanos** : 10 anos da política exterior. Marília: Oficina Universitária; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015. p.115-145. DOI: <https://doi.org/10.36311/2015.978-85-7983-594-0.p115-145>



All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0).

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-SemDerivações 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0).

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia Creative Commons Reconocimiento-No comercial-Sin derivados 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0).

CAPÍTULO 5
**ARGENTINA: ENTRE A DECEPÇÃO E
A ESPERANÇA: BREVE ANÁLISE DA POLÍTICA
EXTERIOR 2003-2012¹**

María del Pilar Bueno

Este artigo está vinculado ao trabalho realizado pelo Observatório de Política Exterior Argentina (OPEA). O OPEA realiza um monitoramento semanal da Política Exterior Argentina (PEA), por meio de uma série de meios gráficos de comunicação, tais como: *Clarín*, *La Nación* e *Página 12*; bem como os informes de imprensa do Ministério de Relações Exteriores, Comércio Internacional e Culto.

O Observatório é um projeto de monitoramento de notícias semanais veiculadas em jornais nacionais de alto impacto, ou seja, não implica posturas ou análises por parte do grupo redator. Por esta razão, este trabalho busca traçar algumas linhas de análise da PEA a partir das informações coletadas nos informes realizados pelo Observatório, assim como através de outras fontes primárias e secundárias. O período que se anali-

¹ Tradução do original espanhol por Kimberly Alves Digolin, graduanda em Relações Internacionais na FCHS-UNESP, redatora do Observatório de Política Exterior (Informe Brasil) e membro do GEDES

sa, neste caso, abarca os mandatos da “Aliança Frente para a Vitória”, ou seja, os governos de Néstor Kirchner (2003-2007) e de Cristina Fernández (2007-2011 e 2011-2012).

Néstor Kirchner assumiu a presidência em um momento de convulsão social, econômica e política, como resultado da renegociação de *default* iniciada na gestão interina de Eduardo Duhalde. Até as eleições legislativas de 2005, a agenda política doméstica e externa estiveram restritas ao mencionado processo e, com isso, a PEA foi prejudicada. Contudo, mesmo após esta data, a política externa continuou a seguir uma lógica de sujeição às emergências da política interna. Esperava-se que este fato apresentasse mudanças na primeira gestão de Cristina Fernández, tanto como produto da recuperação dos indicadores econômicos e sociais “*pós-default*”, como também produto do estilo político da mandatária. Tal fato não ocorreu e, até os dias atuais, tanto a agenda da PEA como a sua orientação continuam submetidos a grandes turbulências. Isso não afeta a existência de certos fatores ou variáveis persistentes da PEA, os quais analisamos e vinculamos sua existência ao caráter inconstante da política exterior.

O trabalho se organiza estruturalmente de forma similar à que os informes do Observatório utilizam, ou seja, tomando como ponto de partida as relações bilaterais e os temas prioritários de agenda. A partir de algumas referências teóricas que consideramos essenciais ao se estudar a PE, realizamos uma apresentação dos períodos em foco, destacando alguns pontos de discussão transversais à PEA. Em um segundo momento, abordamos as relações bilaterais que nos parecem mais interessantes por distintos motivos, que se justificam ao se examinar a relação, para posteriormente avaliar temas da agenda política.

QUADRO TEÓRICO E HISTÓRICO DE ANÁLISES DA POLÍTICA EXTERIOR DO KIRCHNERISMO

Compreendemos a PE no mesmo sentido que aponta Christopher Hill ao dizer que “[...] é a forma na qual a sociedade se define a si mesma frente ao mundo exterior.” Por conseguinte, a política exterior projeta os valores que a sociedade em questão considera universais, reforçando a cultura nacional (HILL, 2003, p. 5-9). Assim, trata-se de um processo de base

social e, portanto, para compreendê-lo é preciso levar em consideração os seus protagonistas, compreendendo seus interesses e crenças, os quais moldam a política externa (BUENO, 2010).

Esta maneira de olhar para a PE em termos de externalização de uma sociedade e seus valores, requer assumir a relevância do chamado fator interméstico (MANNING, 1977), tendo em vista que defender uma nítida divisão entre o plano interno e externo de tal política não é apenas improdutivo, mas irreal. Assim como estabelece James Rosenau, as mudanças no sistema devem ser analisadas a partir da compreensão de que a fronteira que separa o interno do externo é cada vez mais porosa e flexível (ROSENAU, 1997).

A distinção entre políticas, conseqüentemente, torna-se uma ferramenta de análise, no qual seus conteúdos são cada vez mais intercambiáveis. No entanto, a afirmação de que a PEA esteve sujeita às prioridades domésticas durante o período aqui estudado se vincula ao reconhecimento da existência de assuntos que pertencem a uma agenda nacional e outros que resultam das prioridades advindas de um Sistema Internacional cada vez mais globalizado. Identificar até que ponto os assuntos políticos são puramente domésticos ou externos mostra-se impossível e é a isso que nos referimos com a presunção do fator interméstico.

A *Frente para a Vitória* chegou à cadeira de Rivadavia de uma maneira inesperada e consolidou seu poder com velocidade e eficácia incomuns. A partir da escassa legitimidade que havia obtido nas urnas, Néstor Kirchner baseou parte de seu governo em uma cuidadosa observação da opinião pública, em que as pesquisas tiveram papel fundamental. Como consequência, as variáveis domésticas desempenharam um papel preponderante durante o processo de ressurgimento de indicadores econômicos positivos, acompanhados do processo de negociação da dívida e da recomposição social.

Kirchner havia sido um homem de Duhalde, e em parte foi por isso que alcançou a Presidência, ainda que as rivalidades entre ambos tenham se manifestado logo, gerando importantes mudanças no Gabinete de Ministros. Quando Kirchner assumiu a Presidência, o país não era mais aquele que Duhalde conhecera, em janeiro de 2002. Algumas negocia-

ções estavam avançadas e as bases do modelo econômico foram continuadas, com a permanência do ministro da Economia, Roberto Lavagna, que abandonou a Casa Rosada quando a saída do *default* já estava finalizada.

Desde o discurso inaugural, o presidente marcou as bases do que seria a política exterior de seu governo, caracterizada por buscar o lugar que correspondia à Argentina no mundo e “pensar o mundo em argentino”. Ainda assim, estabeleceu uma espécie de agenda de prioridades na qual o aprofundamento da integração latino-americana, especialmente mercossulina, era um aspecto central. Neste contexto, a segurança do ponto de vista humano, referindo-se à pobreza, ao meio ambiente, ao desemprego e outras áreas em um sentido mais amplo, foram alguns dos elementos apontados em seus primeiros discursos e em documentos de seus ministros de confiança (BIELSA; LAVAGNA; ROSATTI, 2005). A leitura realizada por Kirchner e a frase anunciada a respeito de se pensar o mundo em argentino, mostraram a grande necessidade de olhar para dentro e resolver as prioridades da própria agenda antes de fornecer solução aos assuntos que eram prioritários no cenário internacional. Isto ocorreu por conta da planificação governamental e porque o mundo o permitiu, contanto que Kirchner corrigisse as contas deixadas pelo *default*.

Quando tornou-se o candidato apoiado por Duhalde para sua sucessão, Kirchner era governador de uma província no sul da Argentina, figura política pouco conhecida nas províncias centrais, especialmente em Buenos Aires. Já Cristina Fernández, sua esposa, era uma interlocutora com maior repercussão nos meios de massa, uma vez que como legisladora nacional (deputada e senadora) havia desempenhado um importante papel em muitas das sessões mais críticas do Congresso desde os anos noventa. No entanto, até 2007, os seus estilos políticos pareciam muito distintos, e a campanha eleitoral do mesmo ano pretendeu mostrar que havia chegado o momento de diversificar a agenda externa e aprofundar a trajetória cada vez mais economicista da PEA.

“A mudança está apenas começando”, foi o slogan de uma campanha marcada por mudanças discursivas sob a mesma lógica do governo antecessor. No entanto, após assumir o poder, as continuidades foram o fator dominante sobre as mudanças que nunca vieram. Mais do que o aprofundamento de um modelo que gradualmente assumiu o seu papel,

ele apresentou oposição com a Resolução de 125/2008, que tratava da política agropecuária, e uma luta interna com o setor agropecuário. Por esse motivo, passada a primeira gestão da mandatária e durante o curso da segunda, é possível notar continuidades principalmente no período 2003-2012, bem como um estilo político que, além de não se afastar de seu antecessor, o aprofunda e aperfeiçoa. O estilo que Cristina não inaugurou, mas sim aperfeiçoou, é marcado por uma constante retórica confrontacionista, que talvez seja o lado mais peronista de sua gestão. Trata-se de um modelo marcado por dicotomias e pelos jogos políticos de soma zero.

Assim, após trinta anos de democracia, a PEA continua a ser uma prisioneira de seus velhos dilemas, principalmente o debate sobre a inserção internacional. Diversos analistas argentinos (ESCUDE, 1984; RUSSELL, 1994, 2010a, 2010b; BOLOGNA, 1991, 2001; PARADISO, 1993; PUIG, 1975; SIMONOFF, 1999; MIRANDA, 2007, 2010) têm abordado este aspecto da PEA, mas como afirma Zubelzú (2011, p. 20):

A inserção é utilizada por um mesmo acadêmico com um sentido estático (uma posição/um lugar adquirido em uma estrutura internacional hierárquica e determinada – seja privilegiando a dimensão político-estratégica, político-ideológica ou econômico-social) e em um sentido dinâmico (como processo de vaivéns, submetido a variações de condicionalidades externas, resultado de negociações, alianças e adesões a marcos integracionistas regionais ou internacionais).

Com isso, concordamos com a autora que, reconhecendo a constante preocupação de um grupo de analistas argentinos com a questão da inserção, é necessário afirmar em primeiro lugar que nem todos eles se referem à mesma coisa e, em segundo lugar, que muitos deles relacionam este conceito com o de isolamento internacional.

De acordo com um destes autores, Roberto Russell (2010a) escrevendo antes da realização do *default*, afirmava que

Tampouco esses anos contornam uma curiosa constante da política exterior argentina: a busca permanente por ‘reinserção’ no mundo, que expressa a crise de identidade internacional que vivemos há várias décadas e as dificuldades das classes dirigentes argentinas em entender como o mundo funciona e o papel correspondente ao país na ordem internacional.

Este diagnóstico não é tão diferente nos tempos recentes, tendo em vista que em 2010 levantou-se que a Argentina sofria um ensimesmamento de sua elite e que, portanto, a política exterior se encontrava sufocada pelos condicionantes da política interna.

Longe do que se poderia pensar, este debate não se encontra unicamente radicado na mente dos analistas, visto que o próprio Kirchner afirmou em discurso na Assembleia Legislativa de 2005:

Nossa inserção no mundo não deve estar restringida apenas ao aspecto financeiro e, portanto, especulativo, que termina a favor da renda financeira e afeta a competitividade externa. Para nós, a inserção mundial deve ser baseada no comércio exterior e no investimento estrangeiro direto produtivo.

Portanto, se Néstor Kirchner interpretou a política exterior como uma política governada por assuntos econômico-comerciais, pode-se afirmar que ele obteve um profundo êxito, ou ao menos houve concordância entre o discurso e o plano de ação, visto que, assim como afirmamos, a PEA aprofundou seu caráter economicista como variável persistente (BUENO, 2010), em continuação à tradição na qual se inserem Puig (1975) e Ferrari (1981).

Gustavo Ferrari postula a existência de constantes na PEA, entre elas o pacifismo; o isolamento; a evasão através do direito; o moralismo; o enfrentamento com os Estados Unidos a favor do europeísmo; e o desmembramento territorial (FERRARI, 1981). Com relação a estas constantes, existem extensos debates sobre sua permanência ao longo do tempo e suas possíveis modificações em virtude de condicionantes tanto domésticas como externas. Juan Carlos Puig analisa este fenômeno em função do conceito de tendências profundas e significativas na PEA.

O autor identificou uma série de elementos que em sua opinião se desenvolveram até o primeiro governo de Perón, tais como a relação com a Grã Bretanha; a oposição aos Estados Unidos; o isolamento da região da América Latina; e a política territorial recessiva (PUIG, 1975). Isso significa que dos quatro aspectos abordados por Puig, Ferrari aceita todos e ainda propõe dois adicionais. Ainda assim, é importante abordar a vin-

culação existente entre estes elementos ao invés do isolamento de cada um. Diante disso, e reeditando estas categorias as quais denominamos variáveis persistentes da PEA, mencionamos: o juridicismo; a tensão na relação com os Estados Unidos; o europeísmo; o alto perfil nas relações sub-regionais, no economiscismo e na busca de reinserção no Sistema Internacional (BUENO, 2010).

Em primeiro lugar, importa avaliar o *juridicismo* na PEA. Esta é talvez uma das impressões mais marcantes de tal política desde a formação do Estado argentino, que se manteve mesmo após o dismantelamento do denominado modelo *fundacional* (se percebe fortemente desde a incorporação e defesa da fórmula de arbitragem e da Doutrina Drago) e durante todo o período até a atualidade. Alguns exemplos são: a recorrência dos argumentos baseados no Direito Internacional em distintos foros; a ênfase na busca de soluções aos conflitos territoriais tais como o Canal de Beagle e *Hielos Continentais*; a posição argentina frente ao caso cubano e a OEA durante o *frondicismo*; e as disputas pelo aproveitamento hidrelétrico dos cursos de água da região, principalmente com o Brasil, entre muitos outros. Inclusive a política das Malvinas, com exceção do período marcado pela guerra em 1982, esteve fortemente estigmatizada por esta variável persistente.

Quanto à *tensão com os Estados Unidos*, assim como Ferrari, consideramos acertado associá-la ao europeísmo. A Argentina do modelo *fundacional* era a representante da Europa, e particularmente da Grã Bretanha, na região. Essa impressão não era unilateral, visto que tal como assume o autor mencionado, houve um estímulo por parte da Europa à rivalidade com os Estados Unidos que se tornou evidente a partir da Primeira Conferência de Washington de 1890 (FERRARI, 1981). Com isso, o panamericanismo esteve fortemente ligado à disputa entre a Argentina e os Estados Unidos, com certas possibilidades de êxito da primeira após a concretização do segundo conflito bélico mundial.

Desde meados do século XX, e como resultado do papel que os Estados Unidos desempenharam na guerra, as possibilidades que a Argentina teve para sair vencedora em qualquer debate foram cada vez mais limitadas. A sustentação da postura neutra por parte da Argentina e o conseqüente boicote gerado assim que a guerra acabou exemplificam tais

afirmações.² Desse modo, a autonomia se manifestou em ações concretas, como assumir uma terceira posição, assim como em votações na ONU e na OEA em que alguns casos contrastaram com os interesses norte-americanos. Inclusive, muitas vezes se considera que, durante os governos de fato da segunda metade do século XX, o distanciamento do país ao mundo ocidental e capitalista foi irrestrito, rompendo com tal variável. A rejeição por parte da Argentina ao embargo cerealista empreendido contra a União Soviética no começo da década de 1980, representa outro exemplo dessa tendência.

Ainda que reconheçamos casos nos quais certas variáveis foram modificadas circunstancialmente, não consideramos que isso contradiga sua classificação como persistente. Um exemplo nesse sentido são as chamadas “relações carnis” levadas adiante durante a administração de Carlos Menem com os Estados Unidos, e a busca das gestões seguintes em manter uma posição cautelosa com relação a esse país, equidistante entre uma inimizade demasiadamente custosa e um alinhamento automático.

Quanto ao *alto perfil nas relações com os países da sub-região*, podemos afirmar primeiramente a relevância de considerar que a América Latina, especialmente a América do Sul, não é a mesma de meados do século XX, assim como a Argentina também não o é. Referimo-nos em particular à perda do protagonismo que o país apresentou na região e na sub-região nas mãos do Brasil. Isso resultou na perseverança em buscar manter um papel de protagonismo que em muitos casos não foi mais do que discursivo, com o contraste de uma realidade em mudança que a Argentina às vezes pareceu não perceber.

O ensaio de Russell (2010a) focando o bicentenário, se dedica, entre outras afirmações, a apontar como a maioria dos governos, desde os pais fundadores até a atualidade, têm desqualificado a ligação com a América Latina, afirmando que a Argentina é um “acidente geográfico” na região. Reconhece-se, portanto, que alguns governos peronistas e radicais têm assumido outra postura. A partir da posse de Luiz Inácio Lula da Silva, o Brasil aprofundou sua liderança regional, deixando a Argentina em uma situação de precariedade como ator no cenário latino-americano.

² Em relação ao boicote à Argentina promovido pelos Estados Unidos, ver Lanús (2000).

Enquanto isso, a resposta da Argentina tem se alinhado à sua política exterior, buscando protagonismo sub-regional através de ações específicas sem a construção de uma política latino-americanista.

Ao referir-se ao *isolacionismo* como constante, Ferrari fazia referência ao princípio de não intervenção como uma forma de corroborar a oposição à solidariedade hemisférica por parte da Argentina. A este respeito, contrariamos a postura do autor, visto que não compreendemos a não intervenção como desinteresse por parte da Argentina em se envolver em assuntos latino-americanos, nem reticência ao panamericanismo, mas sim como princípios autônomos frente aos Estados Unidos em consonância com a variável de tensão explicitada. Conseqüentemente, sustentamos ainda a busca por construir um espaço latino-americano onde o ator hegemônico se visse excluído e a Argentina tivesse primazia. Assim, alguns exemplos, como a Doutrina Drago, de 1902, vinculam-se com todas as variáveis mencionadas até aqui.

Outra variável persistente da PEA que se deve fazer referência e o *economicismo*. Quanto a isso, assumimos que, ainda que nem Ferrari nem Puig tenham feito alusão a tal tendência, ela tem sido parte da política exterior desde o modelo fundacional egroexportador que caracterizou a relação especial com a Grã Bretanha. Inclusive, tal variável foi fortemente aprofundada na década menemista, como fica expresso com a mudança de denominação do Ministério de Relações Exteriores, o qual englobou o comércio internacional como uma das áreas mais relevantes. Na prática, isso aponta para o condicionamento da política econômica sobre a política exterior em suas distintas dimensões. Assevera-se que tem sido uma variável persistente, visto que ao se desarticular do modelo agroexportador, houve diversas tentativas de gerar novos modelos de política, que também se encontraram profundamente arraigados a uma visão economicista, como foi o modelo de iniciativa por substituição de importações cepalino e o desenvolvimentismo.

Ao nos referirmos ao aprofundamento de tal aspecto no período aqui abordado, afirmamos que a política exterior subordinou-se à política econômica. Isto fez da inserção mundial argentina uma prioridade baseada nos assuntos econômico-comerciais. Esse alinhamento da política externa ao economicismo esteve inclusive em sintonia com a orientação que o go-

verno Menem imprimiu à PEA, o realismo periférico. Esta – denominada por Carlos Escudé – sustentava que as questões de cunho econômico-comerciais eram as únicas matérias nas quais era possível divergir da potência hegemônica (ESCUDE, 1992).

Finalmente, nos referimos novamente à *busca pela reinserção*. Nesse aspecto, sustentamos que desde o desmoronamento do modelo fundacional, as distintas gestões, tanto democraticamente eleitas como provenientes de governos de fato, têm feito alusão discursiva e protagonizado ações consistentes com o objetivo de reinserir o país no Sistema Internacional. O modelo fundacional baseou tal inserção no laço especial ou preferencial com a Grã Bretanha no século XIX e durante o primeiro quarto do século XX. A partir disso, é possível rastrear nos discursos presidenciais a recorrência da busca pela reinserção. Como exemplo, podemos mencionar que a política exterior durante a gestão de Menem teve como eixo central a reinserção da Argentina no mundo desenvolvido, tal como estabeleceu, não apenas o presidente, mas também os seus ministros nos foros internacionais e no cenário doméstico (CAVALLO, 1996).

Ricardo Alfonsín, em discurso na Abertura da Assembleia Legislativa no ano de 1983, referiu-se à relevância do voto:

Em um contexto internacional cada vez mais interdependente, o sufrágio garante a inserção mundial da Argentina como nação independente, visto que a violência de um ou outro sinal impede a inserção de um país no mundo ou o converte em um teatro de operações onde os atores perdem sua própria iniciativa, e o Estado, conseqüentemente, perde sua independência, arriscando que o governo emergente dessa luta não seja aquele decidido pela população, mas sim por um acordo na mesa de negociações das superpotências.

A percepção de Alfonsín da inserção baseada em uma lógica de práticas democráticas denota que não apenas os analistas, mas também as gestões do século XX, compreenderam a inserção argentina no mundo de maneira distinta.

Na segunda parte deste trabalho, propomo-nos a aplicar as variáveis persistentes aos governos de Néstor Kirchner e Cristina Fernández, buscando analisar até que ponto as variáveis continuam em vigência e

como isso se vincula com a constante referência à *pendência, imprevisibilidade e mudança* da PEA.

RELAÇÕES BILATERAIS, TEMAS DE AGENDA E A TENSÃO CONTINUIDADE/INCERTEZA NO CARÁTER DA PEA

Necessário se faz reconhecer que há grandes diferenças entre a situação da Argentina em 2002 e dez anos depois, em 2012. As variáveis macroeconômicas e os índices sociais apontam para um grande avanço pós-*default*, ao longo do qual os governos do *kirchnerismo* desempenharam papel protagônico. A tabela a seguir, ainda que composta de dados oficiais do INDEC – o que gera questionamentos acerca de sua veracidade – não deixa margem para dúvidas sobre esses avanços.

Tabela 1: Alguns dados da Argentina pós-crise

	2002 - 2003	2010-2011
Taxa de desemprego	24.8%	7.4%
Taxa de subemprego	18.9%	8.6%
Taxa de pobreza e indigência	45.4%	9.9% oficial 25-30% outras fontes (consultores privados e Igreja)
Postos de trabalho	13.3 milhões	17.6 milhões
Emprego público X emprego privado	15% Público 85% Privado	31.6% Público 68.4% Privado
Inflação anual	3.6%	9.5% oficial 25.7% outras fontes *
Relação dívida/PIB	50%	30%
PIB	US\$ 200 bilhões	US\$ 500 bilhões

*Os principais aumentos foram registrados nos setores de saúde, alimentação e educação
Fonte: Elaboração própria a partir de dados do INDEC.

Atentando para a segunda coluna da Tabela 1, centrada na situação econômica e social da Argentina de 2002-2003, é possível perceber

o motivo pelo qual o kirchnerismo se refugiou na política interna como base essencial de sua política exterior. Tal fato poderia ter mudado após a vitória nas eleições legislativas de 2005, e ainda mais depois das eleições presidenciais de 2007, porém isso não ocorreu.

Propomos uma reflexão a partir das denominadas variáveis persistentes a luz da divisão que o OPEA faz, dada por relações bilaterais e temas de agenda. O presidente Kirchner e sua sucessora designaram à relação com a América Latina um papel essencial, especialmente com os atores da América do Sul. Enquanto a América tem sido o espaço de influência natural da Argentina, a análise da PE aponta que grande parte dos governos desde a democratização de 1983, mostraram-se relutantes a reconhecer isso, possivelmente pelas rivalidades predominantes com o Brasil e o Chile. Nas mãos de Alfonsín e Menem, esta lógica perdeu peso e oscilou lentamente para uma relação baseada na cooperação e na integração. Inclusive, a sub-região foi estratégica no período de saída da crise, especialmente o papel do Brasil, que mediou, ainda que apenas no âmbito do discurso, nossas negociações com o Fundo Monetário Internacional. No entanto, existem alguns pontos que marcaram o debate sub-regional nesse período: a crescente liderança do Brasil, uma relação baseada às vezes no estritamente comercial e em outras áreas buscando aprofundamentos que não chegam; a tensão entre o Mercosul e a Unasul como espaços de influência; os receios de Uruguai e Paraguai como “sócios menores”; e a ambiguidade com relação à Venezuela.

Enquanto o Mercosul começou sendo um bloco comercial, no final da década de noventa ele passou a incentivar outros níveis de relação entre os sócios. Isto coincidiu com um período de paralisia que chegou com a constituição da Unasul como principal espaço de concertação política da sub-região. No entanto, este novo espaço gerou receios por parte da Argentina que o interpretou como uma nova tentativa do Brasil para mostrar-se como interlocutor válido da América do Sul diante do mundo e continuar seu caminho de ascensão como líder. Por outro lado, o mesmo Mercosul segue sendo um espaço de discussão de assuntos antigos, como as tensões entre os sócios maiores e menores do bloco,³ os debates comer-

³ Ao longo do conflito sobre as produtoras de celulose (pasteras), o Uruguai solicitou intervenção dos demais sócios do bloco, e fundamentalmente, do Brasil, no que jamais foi atendido. Isso fortaleceu a postura de que os mecanismos de solução de controvérsias eram apenas formais.

ciais não resolvidos e, como se isso não bastasse, a recente incorporação da Venezuela com a simultânea suspensão do Paraguai que tende a reavivar os velhos fantasmas. Quanto ao plano comercial, que tem sido sempre o principal espaço de integração entre os sócios, a política de substituição de importações argentinas, encabeçada pelo secretário Guilherme Moreno, revigorou a disputa pela balança comercial entre a Argentina e o Brasil e os setores que têm atraído históricas controvérsias: automotivo, linha branca, alguns alimentos, entre outros.

Apesar da Argentina ter sido refratária à ascensão do Brasil como um global player e observar com desânimo o seu crescimento, é impossível, entretanto, negar que ambos são parceiros inevitáveis e necessários, o que Néstor Kirchner e Cristina Fernández, assim como Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, souberam compreender. Nesse sentido, Alejandro Simonoff (2008) afirma que a PEA do período 2003-2007, moveu-se em um triângulo no qual o Brasil e os Estados Unidos foram as arestas restantes. Assim consideramos a visita oficial à Venezuela como um termómetro dos altos e baixos na relação com o Brasil. Por outro lado, e nesse mesmo triângulo, os laços com os Estados Unidos foram definidos pela gestão como “maduros, estáveis e razoáveis” e, como registrado em outras administrações, centraram-se nos fatores políticos e econômicos. Quanto ao plano político, que de forma geral esteve focado nas questões de segurança, os temas da agenda foram: o terrorismo, o narcotráfico, a missão no Haiti, a situação no Iraque, o caso colombiano, as relações com a Venezuela, os debates na OEA e a IV Cúpula das Américas. No plano econômico, os principais temas foram: os organismos internacionais de crédito - primeiro as negociações pela dívida e depois o discurso sobre a democratização desses organismos -, o G7, as negociações na OMC e a ALCA (BIELSA; LAVAGNA; ROSATTI, 2005).

Neste período, a Argentina cumpriu algumas das principais exigências de Washington que, somadas ao processo de negociação da dívida que adquiriu características de solidez, concedeu certas margens de manobra, bem como o apoio dos Estados Unidos na negociação com os organismos internacionais de crédito. Entre os aspectos que a Argentina cumpriu em resposta aos pedidos de Washington, esteve a ratificação por parte do Congresso de dois documentos centrais: a Convenção Interamericana

contra o terrorismo e a Convenção Internacional para a Repressão ao Financiamento do Terrorismo. Ao contrário dos assuntos anteriores onde a Argentina adotou uma certa “postura complacente” frente a Washington, houve outros temas onde as posições foram de distanciamento. Nesse sentido, é possível citar o caso colombiano onde se continuou a postura dualista de “não intervenção, não ingerência”, a qual se traduz na releitura do princípio de não intervenção como abster-se de participar, exceto por expreso pedido da Colômbia. Essa decisão também pode ser analisada como uma expressão de juridicismo.

Como se conformaram as relações do triângulo após a visita à Venezuela? Consideramos que essa visita deve ser analisada por uma lógica mais pragmática que ideológica, visto que não apenas significou aos olhos de Kirchner e Fernández uma busca de equilíbrio frente à postura do Brasil na região, mas também representou um refúgio em momentos de sufoco econômico e até diplomático para a Argentina. A densidade das relações bilaterais foram surpreendentemente ressignificadas a partir de um ponto de vista político e econômico-comercial. Em um primeiro plano, não só a assinatura da associação estratégica em 2006 e a multiplicação dos encontros bilaterais e presidenciais, mas também no número de documentos assinados – 27% dos instrumentos firmados pela Argentina no período foram com a Venezuela. No plano econômico-comercial, o país bolivariano comprou mais de 5.500 milhões de dólares em títulos argentinos e demais instrumentos de financiamento externo, cuja perspectiva para a aquisição era praticamente nula; os intercâmbios comerciais incrementaram-se em 970%, com um saldo positivo para a Argentina; a Venezuela foi um fator essencial no alívio da crise energética em 2004, ofereceu liquidez em momentos de asfixia econômica, e ambos os Estados detiveram uma relação comercial complementar, visto que a Venezuela centrou-se na exportação de combustíveis e a Argentina no setor de alimentos, carnes, peças de reposição e medicamentos, entre outros.

O que acontece então com o plano ideológico? Consideramos que se tratou de uma mudança pragmática, não apenas pelo exposto acima, mas também porque a Argentina preservou espaços de autonomia nesse vínculo. Referimo-nos ao fato de que se permitiu discordar da Venezuela em sua relação com o Irã, visto que a Argentina mantém uma disputa

com esse país relacionada aos eventos terroristas ocorridos na década de noventa e que ainda não foram saldados por falta de cooperação do Irã no caso AMIA⁴. Outro aspecto que denota nossa hipótese é a relação com os Estados Unidos, visto que, apesar do discurso de Néstor Kirchner ter subido de tom em 2005 em sua crítica às ações unilaterais da potência, especialmente no Iraque, na prática não houve oposição aos temas que foram centrais para os Estados Unidos, que por isso ratificou os documentos mencionados relativos ao terrorismo. A Na mesma direção, esteve a concertação, no âmbito do Mercosul, de negativa contra a implantação da ALCA, encabeçada principalmente pelo Brasil.

No entanto, o país que historicamente havia sido pensado como uma balança nas relações regionais para fazer frente ao peso do Brasil não era a Venezuela, mas sim o México, Estado com o qual as relações bilaterais haviam sido de amizade. Alguém poderia perguntar-se: por que não o Chile? Consideramos que a Argentina avaliou este país como estando mais próximo do Brasil em uma relação triangular. Assim, é de se reconhecer que as relações com o Chile desde a democracia têm se consolidado, tanto do ponto de vista político como do econômico-comercial, vencendo os receios que ocorreram no passado pela divisão geopolítica durante grande parte do século XX, e confirmada pelo apoio deste país à Grã Bretanha na Guerra das Malvinas.

Referimo-nos ao caso do México porque não são poucos os autores que têm defendido que se tratava de uma opção viável para contrapor o crescente peso específico do Brasil e, finalmente, consolidar uma política latino-americanista. Desde 2003 detectamos uma forte oscilação nos vínculos que começou e finalizou com uma grande indiferença. Durante os primeiros anos da gestão de Kirchner, de 2003 a 2006, foi clara a falta de sintonia ideológica com Vicente Fox, no entanto, buscou-se aumentar os vínculos comerciais e houve diversos encontros presidenciais em conferências internacionais e reuniões regionais.

⁴ Em outubro de 2006, dois fiscais argentinos, Alberto Nisman y Marcelo Martínez Burgos, acusaram o governo iraniano de participar do atentado à AMIA, apontando ao grupo terrorista Hezbollah como executante. Na sequência da denúncia, o juiz Canicoba Corral, emitiu ordem de captura dos sete ex-funcionários inanianos e a um membro do operativo libanês do Hezbollah, identificados como responsáveis pelos fiscais. Em novembro de 2007, a Interpol ratificou a investigação levada a cabo pela justiça argentina e emitiu circulares de captura (de classificação vermelha) aos fugitivos iranianos para conduzi-los à justiça. No entanto, o governo do Iran não convalidou o pedido de extradição, o que levou à Argentina a denunciar tais ações em repetidas oportunidades ante as Nações Unidas.

Alguns deles foram: a abertura de sessões da Assembleia Geral das Nações Unidas na Assembleia Geral da ONU em 2003; a XIII Cúpula Ibero-Americana de Chefes de Estado e de Governo na Bolívia em 2003; a Cúpula extraordinária das Américas no México em 2004 e a XXVI Cúpula de Chefes de Estado do Mercosul em 2004 – na qual se discutiu o possível ingresso do México ao Mercosul. Entretanto, foi durante o governo de Fox o período de maior rispidez ou embate entre ambos os governos, em decorrência do debate pela ALCA, que deixou a Argentina e o México em dois extremos opostos. Essa lacuna é consistente com o que diversos autores têm proposto no sentido de que, desde o NAFTA, o México se voltou para a América do Norte e negligenciou o restante da região, que tinha sido sua área de influência e de associação. Foi assim que o continente americano se partiu em dois espaços distintos (TOKATLIAN, 2001).

Com a chegada ao poder de Felipe Calderón (2006-2010) no México, os analistas previam uma aproximação e sintonia política maiores entre os mandatários. Tais pensamentos encontraram base no discurso de Calderón em sua primeira visita à Argentina realizada em 2006, assim como na resposta dada pela visita de Cristina Fernández durante sua campanha eleitoral em 2007, e de Néstor Kirchner no mesmo ano. Este último foi o marco propício para a assinatura do acordo de Associação Estratégica, que foi recebido como um importante gesto por parte de ambos os países.

A todas essas medidas, contudo, seguiu-se um enfrentamento nas relações comerciais, passando o México à posição de 23º sócio argentino no ano de 2011, sendo que previamente o país oscilava entre o quinto e o sexto lugar. Ainda que a Argentina continue em quarto lugar para o México, o balanço do período analisado é negativo. Outros pontos de discordância, além da ALCA, foram a mudança de voto por parte do México frente a Cuba no Comitê de Direitos Humanos e as disputas comerciais que se aprofundaram com a decisão argentina de nacionalizar as ações da Repsol-YPF, nas quais a empresa de capitais mexicanos PEMEX tinha participação substantiva.

Em suma, analisar a PEA requer não apenas olhar os laços bilaterais isolados nem relações com regiões de forma estanque, visto que, tal como afirmamos na primeira parte do trabalho, as variáveis persistentes têm uma necessária vinculação entre si. O europeísmo foi o correlato de

uma relação distante com a América Latina desde o momento fundacional e durante grande parte do século XX, junto com as tensões com os Estados Unidos. Justamente a este respeito, a Argentina sustentou uma posição de rivalidade com Washington que começou nas conferências panamericanas do final do século XIX. Entretanto, nos tempos recentes, a relação é baseada na indiferença mútua.

Em termos de visitas presidenciais, George W. Bush visitou o Brasil e o Panamá em 2005 e assistiu à Cúpula das Américas na cidade de Mar del Plata, que foi determinante para a negação do projeto da ALCA. Desde então, os mandatários norte-americanos não voltaram a pisar em solo argentino. Em 2007, Bush visitou o Brasil, Uruguai, Colômbia, Guatemala e México, sem passar pela Argentina. A chegada de Barack Obama, ainda que tenha parecido melhorar os vínculos entre ambos os países em termos de visitas presidenciais da potência, não implicaram um bom presságio, visto que em sua turnê pela região em março de 2009, só incluiu o México e Trinidad e Tobago, assim como em março de 2011, passou apenas por Brasil, Chile e El Salvador.

As visitas presidenciais não são o único indicador de uma relação indiferente. Um dos momentos recentes de maior rispidez ocorreu em fevereiro de 2011, quando autoridades argentinas apreenderam material militar sensível em um avião da Força Aérea estadunidense. Em termos específicos, um avião C17 da Força Aérea dos Estados Unidos aterrissou no Aeroporto Internacional de Ezeiza, quando a alfândega e a Polícia de Segurança Aeroportuária constaram que o material “sensível” não coincidia com a lista entregue pela Embaixada dos Estados Unidos. Como resultado dessa verificação, foram apreendidos cerca de mil metros cúbicos de material que não figurava na lista oficial entregue pela Embaixada à Chancelaria.

O restante da carga foi liberado, retirado pelas autoridades diplomáticas dos Estados Unidos e transferido a um depósito. Este conflito levou meses de negociação e implicou uma troca de notas entre presidentes, funcionários da Chancelaria e membros de distintas forças de segurança norte-americanas. Por parte dos Estados Unidos, o feito acabou gerando perplexidade, visto que não se podia compreender como um assunto de tão baixa relevância havia gerado tantos distúrbios e subentendidos entre

funcionários de alto e baixo escalão. Grande parte das forças da oposição acusaram a Presidência e o Ministério das Relações Exteriores de exagero e excesso.

A este fato com o avião se agregaram outras discrepâncias nas relações bilaterais dadas pelas tradicionais disputas comerciais, que levaram, em junho de 2012, à suspensão da Argentina do Sistema Geral de Preferências, assim como a uma série de queixas na OMC como produto do aprofundamento da política comercial substitutiva e da decisão de expropriar as ações da empresa Repsol-YPF, o que gerou um grande debate acerca da permanência da Argentina no G20. O não cumprimento dos contratos, as demandas na CIADI – Centro Internacional para Arbitragem de Disputas sobre Investimentos do Banco Mundial – e o debate dos fundos de investimento também tiveram um papel prioritário, em conjunto com as críticas vinculadas à liberdade de imprensa. Estes são apenas alguns dos aspectos nos quais se tem desenvolvido a relação em tempos recentes.

Enquanto a relação com Washington se esfriava, é necessário analisar o que aconteceu na relação com a Europa, vínculo ao qual a Argentina tendeu a manter e interpretar como mais sensível às dificuldades e pontos inegociáveis argentinos. Isso não era necessariamente assim após o default, visto que muitos dos obrigacionistas europeus começaram a pressionar os Estados nacionais para que negociassem os termos da dívida. Ainda assim, ao deixar de lado a renegociação dos contratos de tarifas das empresas de serviços privatizadas e inclusive começar o processo de nacionalização de algumas delas, as relações sofreram um congelamento. Uma das principais exceções foi o caso da Espanha, que não apenas foi um dos principais sócios comerciais da Argentina na década de noventa, como também foi a origem por excelência dos investimentos estrangeiros diretos. Como tal, seus interesses na Argentina favoreciam muitas concessões nas relações bilaterais desde 2003.

Exemplo disso foi a nacionalização da empresa Aerolíneas Argentinas e dos fundos de pensão. Outro caso que vale a pena mencionar e que denota a capacidade de negociação que Néstor Kirchner soube ter em sua relação com a Espanha, foi o debate pela realocação da empresa produtora de papel Ence, de capitais espanhóis, a radicar-se na margem do Rio Uruguai, em conjunto com a Fábrica de Metsa Botnia. O lobby reali-

zado por Kirchner com o presidente Rodríguez Zapatero e com o rei Juan Carlos, o levou a um final feliz, no sentido de endossar o deslocamento da planta (BUENO, 2010). A decisão de nacionalizar as ações da Repsol-YPF não teve a mesma sorte, possivelmente não apenas por serem interesses sensíveis para ambos os Estados, mas em boa parte também porque a Espanha se encontra submersa em uma crise que a deixou extremamente vulnerável para sustentar uma frente externa que se some aos já suficientes conflitos internos.

O gráfico a seguir mostra a composição do governo corporativo da YPF antes da expropriação.

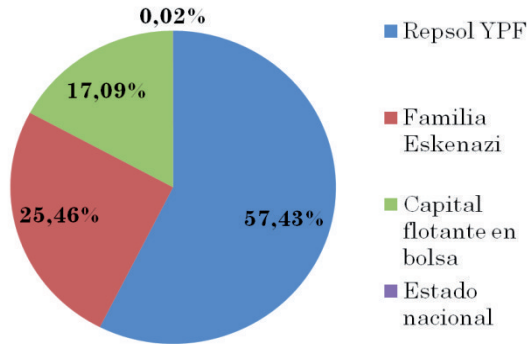


Gráfico 1 - Gobierno corporativo YPF hasta decisión CFH

Fonte: Elaboração própria com dados obtidos no sítio oficial da Presidência da Nação.

A decisão de Cristina Fernández foi expropriar 51% das ações da empresa, que correspondiam à espanhola Repsol. Alguns dos principais argumentos foram que, entre os anos 2000 e 2007, a empresa havia tido 105% de taxas de divisão dos dividendos. Contudo, essa política de divisão foi vivamente consentida quando no ano de 2007 se negociou o ingresso do grupo Eskenazi, que adquiriu sua parte das ações em troca dos dividendos futuros. Por outro lado, e somando aos argumentos da decisão argentina, entre 2008 e 2010 a companhia ganhou 12.916 milhões de dólares e repartiu 14.906 milhões de dólares. A taxa de divisão foi de 115% com picos de 135% em 2008 e 2010.

A Repsol respondeu afirmando que a política energética de não tocar as tarifas sustentadas pelo kirchnerismo havia prejudicado a empresa de tal forma que não era mais rentável colocar os dividendos em outros projetos. Pode-se agregar a isso o fato da Argentina ter argumentado que em 2011 houve um passivo carbonífero de 3.029 milhões de dólares por importação de petróleo e gás; houve uma diminuição de 50% de reservas de petróleo entre 2001 e 2011 por falta de inversão em prospecção sem que os lucros baixassem; e, finalmente, que a Argentina era o único país latino-americano que não produzia seu próprio petróleo.

Meses depois da decisão do governo nacional convalidada pelo Congresso Argentino de expropriar as ações da Repsol YPF, o Grupo Petersen – propriedade da família Eskenazi – não pode fazer frente à dívida adquirida com distintas entidades emitidas em troca de lucros por capital para a compra de parte das ações de YPF. Como resultado, o gráfico abaixo representa o novo estado da conta da companhia

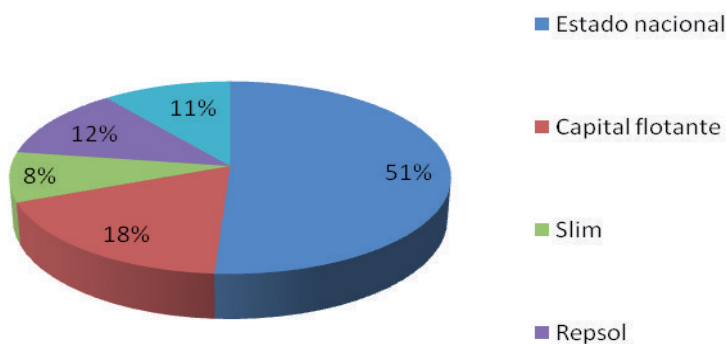


Gráfico 2 - Governança corporativa YPF junho de 2012

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do diário *La Nación*.

Entre as repercussões da decisão de nacionalizar as ações, não haviam apenas as já mencionadas com os Estados Unidos e México, mas uma tensão diplomática inédita com um país com o qual os vínculos, tanto econômico-comerciais, como políticos, haviam sido tradicionalmente muito bons. Ainda assim, o governo de Mariano Rajoy foi claro no que se tratava de levar disputa a todo foro no qual tivesse espaço, e por isso recentemente

bloqueou um crédito por 140 milhões de dólares que a Argentina esperava do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

Outra relação importante na região da Europa, ainda que por outros motivos, é a mantida com a Grã Bretanha. Deve-se reconhecer que a reflexão sobre o vínculo com a Grã Bretanha começa com o modelo fundacional baseado em uma relação especial, como produto dos investimentos do país na Argentina e a entrada de nossos produtos no Reino Unido. Passada a crise de 1930, e especialmente com o resultado da II Guerra Mundial, que convalidou a transformação dos Estados Unidos como principal potência global e o declínio da Grã Bretanha no mesmo tabuleiro, a relação entre ambos os Estados alcançou certa continuidade até a falida Guerra das Malvinas.

Após este episódio, toda a relação seria influenciada por este acontecimento e seu fatídico resultado contra os argentinos. Desde o restabelecimento das relações diplomáticas com a gestão de Menem, a Argentina tem buscado com diversas estratégias fazer com que a Grã Bretanha aceite uma negociação vinculada à soberania. A diplomacia kirchnerista pelas Malvinas tem sido ativa e fundamentalmente centrada no setor econômico, assim como grande parte de sua PE. A outra aresta da política esteve vinculada à questão dos voos, assim como as tradicionais negociações nos âmbitos regionais e multilaterais. Sem dúvida, trata-se do tema número um na agenda de política exterior da Argentina.

Assim, fazendo um balanço na relação da Argentina com os Estados Unidos, a Europa e a América Latina como parte das variáveis persistentes, argumentamos que as relações com o primeiro tem sido de indiferença. A Argentina é um país indiferente para os Estados Unidos e isso tem oferecido, inclusive, margens de ação. Se nosso país havia tradicionalmente composto sua PE com uma política europeísta, este traço foi sendo revisado em função das necessidades e conveniências e hoje a relação com a Europa é crescentemente fria. O mesmo tem acontecido com a América Latina, com a qual têm sido sustentados laços inevitáveis como no caso do Brasil, e onde se tem buscado certo protagonismo em foros regionais e sub-regionais, quando o Brasil o permite. Tal fato vem sendo acompanhado na sub-região da América do Sul por uma relação maior com a Venezuela e

um discurso centrado em mostrar que a receita argentina de crescimento é a correta, ao passo que a receita europeia de ajuste é um erro.

Seja correta ou não, na perspectiva do kirchnerismo, este não aprecia que apontem seus erros e se lhe imponham decisões. Possivelmente isso seja aceitável quando a relação é inevitavelmente assimétrica, como ocorreu com o Consenso de Washington. Todavia, como este não é o caso da sub-região, nem da América Latina, e muito menos o global, a crise financeira e econômica internacional ainda não permitiu que o mundo solicite à Argentina sua receita de crescimento e desenvolvimento.

Por outro lado, nem todos estão dispostos a reduzir sua PE ao plano econômico-comercial, já que a única diversificação que podemos fazer referência é quanto aos destinos de exportação, e nesse propósito a Argentina tendeu a socavar inclusive alguns dos princípios mais sólidos de sua nova imagem internacional. Por exemplo, a defesa internacional dos direitos humanos. Foi assim que se tornou escandalosa a visita do presidente da Guiné Equatorial, Teodoro Obiang, em fevereiro de 2008 – acusado por diversos organismos internacionais por suas violações aos direitos humanos e perseguição à sociedade civil –, assim como a delegação enviada à Angola em maio de 2012, um país governado por José Eduardo dos Santos há 32 anos.

Retornando às variáveis persistentes, além das relações com a América do Norte, Europa e América Latina, o juridicismo ou o refúgio no direito tem sido um instrumento central da nossa PE. A Argentina tem sido uma usuária assídua das ferramentas outorgadas pelo direito internacional e pelo direito doméstico para legitimar suas decisões em ambos os planos. Essa tradição, que muitos situam na Doutrina Drago, adquire profundidade na neutralidade da I e II Guerra, assim como na sustentação do princípio de não intervenção e a submissão dos litígios à arbitragem internacional, entre muitos outros. E não é necessário ir tão longe, mesmo durante o período analisado se continuou usando essas ferramentas como fundamento da PE e da política interna.

Um exemplo tem sido a decisão de levar o conflito com o Uruguai à Corte Internacional de Justiça, baseada na ideia de que sendo o fórum de decisão externo, o governo não perderia apoios internos, particularmente tendo em vista o processo eleitoral. Outro exemplo é a constante

busca do governo em atuar como requerente que emula, o que aconteceu desde os tempos antigos no campo internacional. O ocorrido no acidente ferroviário de Once teve como antecedentes as províncias argentinas atuando como requerentes em causas variadas, como as que realizaram contra os ambientalistas que acampam nas estradas, tentando impedir a continuidade de projetos mineiros sem a realização de consultas populares. Na Argentina atual, essa prática é cada vez mais usual, tanto na arena internacional com a aceitação da jurisdição do CIADI, o que outros países como Brasil não tem feito, como no âmbito onde se tem resolvido diversos litígios relativos aos contratos de inversão em solo nacional.

Aproximando-se do que concebemos como itens da agenda, onde a questão das Malvinas encabeça qualquer reflexão, focamo-nos na breve reflexão sobre outros assuntos que ocupam a agenda recente da PEA e marcam suas características. Vinculado ao principismo, ao juridicismo e inclusive com antecedentes no que Bignone denominou “potência moral” para caracterizar a Argentina, o kirchnerismo potencializou sua imagem externa através da causa dos direitos humanos. Um país devastado pelas vicissitudes de ataques terroristas e pelo terrorismo de Estado que deixou um saldo de 30.000 desaparecidos, inventou uma política denominada de memória e reparação. Essa política tem sido tanto a sua característica doméstica como externa, sendo ambas suficientemente afiançadas.

Alguns dos pontos nevrálgicos da política de direitos humanos foram: a nulidade das leis de Obediência Devida e Ponto Final; a anulação dos indultos da década de noventa; a retomada dos julgamentos contra os chamados “repressores”; a criação do Espaço para a Memória e para a Promoção e Defesa dos direitos humanos no prédio da Escola Superior de Mecânica da Armada; o papel político da Associação das Mães e Avós da Praça de Maio; e a externalização que permitiu levar essa bandeira aos organismos regionais e internacionais, convertendo-a em uma política valorosa e endossada por outros Estados. Neste sentido, não só para julgar Baltazar Garzón, que foi expulso do poder judiciário e condenado a 11 anos de desqualificação pelo caso Gurtel, mas também que se apoiou em distintos espaços governamentais e não governamentais ao ser julgado por investigar os crimes do franquismo, assim como concedeu um papel proe-

minente na abertura das sessões legislativas do ano de 2012, sendo citado no discurso presidencial.

O multilateralismo tem sido uma ferramenta que o kirchnerismo tem usado para defender alguns dos aspectos mais distintos de sua política, tal como a própria questão das Malvinas e a política de direitos humanos, entre outros. É assim que o Estado em desenvolvimento tem ocupado os espaços multilaterais como uma forma de expressar suas posturas e mostrar a reinserção argentina no mundo. A Assembleia Geral e o Conselho de Segurança das Nações Unidas, o G77, a Organização Mundial do Comércio, sua incorporação no G20 e outros espaços regionais têm sido essenciais em um discurso que mostra como as receitas kirchneristas contrárias ao ajuste conseguiram tirar o país de uma crise como a de 2001.

Desse modo, foram utilizados todos os meios disponíveis para levar a questão das Malvinas e conseguir apoios: Assembleia Geral, G77, Organização de Estados Americanos, Unasul, Mercosul e reuniões bilaterais, entre outros. Ainda assim, a Argentina assumiu seu novo papel no G20 como uma “resposta inicial a nova arquitetura global e ampliação do diálogo após a crise econômica e financeira de 2008”. Nesse sentido, a presidente interpretou que o convite para fazer parte do grupo apontava que a Argentina era tida em conta pelos principais países do mundo, na sua concepção de que o G8 não era suficiente para resolver os problemas dessa nova fase cíclica do capitalismo.

Nesse mesmo contexto, a Argentina sustentou desde a sua recuperação a necessidade de uma nova arquitetura do sistema financeiro internacional, mediante a reforma dos organismos internacionais criados após a II Guerra Mundial e Bretton Woods: Conselho de Segurança, BM e FMI. Finalmente, tem defendido os aspectos tradicionais de sua política comercial na OMC, assim como a nova condição substitutiva. Referimo-nos à participação nos debates na Rodada Doha junto com o Grupo Cairns, e em seguida com G20, especialmente contra os subsídios agrícolas e outras ameaças vindas dos países industrializados, e atualmente fazer frente às consequências de sua política comercial substitutiva.

A política comercial tem sido um dos pilares essenciais do modelo de inserção do kirchnerismo. A diversificação das relações bilaterais que

experimenta desde 2003, baseia-se fundamentalmente na busca por ampliar os destinos de exportação e a oferta exportável. Isso está claro desde os primeiros discursos do presidente Kirchner e de seu primeiro embaixador Rafael Bielsa (2005). Entretanto, na segunda gestão de Cristina Fernández é possível comprovar que o modelo econômico baseado em uma diferença de câmbio que nos tornou competitivos a partir da desvalorização, tornou-se cada vez menor. Ademais, a condição de constante instabilidade da economia tem gerado constantes fuga de capitais que as políticas anti-cíclicas não têm conseguido frear. Isso significa que, apesar do incremento sustentado no preço dos *commodities*, as condições domésticas e externas continuam perturbando a economia argentina.

Consequentemente, a partir de 2011 se instrumentalizou uma série de medidas destinadas a reduzir o recuo generalizado em moeda forte – dólar americano –, assim como outras políticas mais agressivas relativas às importações e o necessário equilíbrio das balanças comerciais. Nesse sentido, uma das primeiras relações comerciais de que se ressentiu foi a com o Brasil, com a qual a balança comercial tem sido historicamente deficitária. No topo da política comercial, colocou-se uma personalidade forte como a de Guillermo Moreno, a quem se reservou a capacidade de decidir quais os bens que ingressam no país e quais não, visto que as fronteiras alfandegárias se encontram fechadas à entrada de produtos.

Segundo dados oficiais, entre 2010 e 2011, as importações na Argentina cresceram 30,8%, mas no primeiro quadrimestre de 2012 baixaram 8%, como produto da política mencionada. Por isso, a meta auto-imposta pelo governo argentino para o primeiro quadrimestre de 2012, era um necessário superávit comercial de 8 bilhões de dólares, baseados no estrito controle das importações e no ingresso de dólares americanos pela liquidação da colheita de soja e outros grãos. Visto que desde a sua instrumentalização já era clara que a política restritiva geraria uma desaceleração do comércio total, se tem promovido atividades como a missão a Angola e outros laços similares que tentam compensar as esperadas reduções nas exportações.

Ainda que a política de investimento não tenha sido sequer comparada com a relevância da política comercial, se trata de outro aspecto ao qual consideramos necessário fazer referência. O investimento estrangeiro direto captado por um país em um período traduz o nível de confiabili-

dade que essa nação apresenta nos mercados globais e as condicionantes internas para os investimentos. Um recente relatório da CEPAL (2011) apontou que a Argentina foi o sexto receptor de IED na América Latina no ano de 2011, atrás do Brasil, México, Peru, Chile e Colômbia. O IED não especulativo na Argentina totalizou 7.243 milhões de dólares no ano de 2011. Desse montante, 33% corresponde a compra de ativos petrolíferos da empresa de capitais chineses Sinopec, por um valor de 2.450 milhões de dólares. Nesse mesmo período, o investimento na Argentina esteve liderado pelo Brasil, Chile, Estados Unidos e Espanha, o que confirma parte do que afirmamos, visto que desde o fim dos anos noventa a Espanha foi o primeiro investidor no país, deixando Estados Unidos em segundo lugar. Este papel tem sido menosprezado pela crise que o país ibérico sofre.

O Brasil não apenas é o principal receptor de IED da América latina, mas de acordo com o World Investment Report, da UNCTAD, em 2011 também alcançou o quinto lugar como destino internacional, sendo que antes permanecia dez posições abaixo. Foi assim que o IED no Brasil aumentou de 25.9 milhões de dólares em 2009 para 48.4. Inclusive o documento anunciou que possivelmente atinja uma nova posição para 2012. Ademais, na primeira parte do século XXI, o Brasil se transformou de um país fundamentalmente receptor de IED para um país investidor, através de sua política de transnacionalização de empresas.

Assim como nos anos oitenta os principais receptores de IED global foram os próprios países desenvolvidos, nos anos noventa ocorreu uma mudança em relação aos PED. Na América Latina, a Argentina foi um dos principais receptores mediado pela convertibilidade, no entanto, essa tendência sofreu importante mutação na última década. O mesmo documento da CEPAL, em sua versão 2010, aponta que em tal ano receberam mais IED do que a Argentina países como Brasil (48.462 milhões de dólares), México (17.726 milhões de dólares), Chile (15.095 milhões de dólares), Peru (7.328 milhões de dólares) e Colômbia (6.760 milhões de dólares). O recebimento de 6.193 milhões de dólares em 2010 por parte da Argentina a deixa não apenas atrás de países com economias maiores na região, como Brasil ou México, mas também atrás de Estados com economias muito menores, tais como Chile, Colômbia e Peru. Os mesmos documentos da CEPAL mostram que entre os anos 2000 e 2005, a Argentina recebeu

4.296 milhões de dólares anuais, o que a posicionava frente à Colômbia (3.683 milhões de dólares), Peru (1.604 milhões de dólares) e Chile (5.012 milhões de dólares).

Na segunda metade da primeira década do século XXI, entre 2006 e 2010, a Argentina começou a receber valores menores em termos de IED em comparação a alguns dos países mencionados. Ainda que tenha recebido um IED nominal maior que outras economias como Bolívia, Paraguai, Uruguai, Equador ou Venezuela, seu papel como receptor de IED foi inegavelmente afetado, colocando-a em um cômodo sexto lugar como tendência que começou no início da década e se consolidou no final.

REFLEXIONES FINAIS

Iniciamos este trabalho afirmando que, com o advento do governo de Néstor Kirchner e a sucessão de Cristina Fernández, os principais indicadores econômicos e sociais melhoraram em porcentagens substanciais. Mesmo nos valendo de críticas destinadas à intervenção do INDEC e seus cálculos da inflação, assim como outros embates vinculados ao cálculo da taxa de emprego e da questão da pobreza, é inegável que a situação mudou, posicionando a Argentina como um país com certa normalidade e que apresenta instrumentos para lutar contra a crise global. Mesmo reconhecendo esses benefícios do modelo do kirchnerismo, a PEA não se viu beneficiada por este processo e com o passar dos anos, consideramos que sua agenda está cada vez mais limitada.

A imagem internacional não é precisamente a melhor em função das negociações inconclusas com os credores e com o Club de Paris, assim continua como o país com maiores demandas na CIADI pelo cumprimento de contratos fundamentalmente advindos de privatizações. A inflexibilidade de nossa política comercial recente tampouco ajuda a melhorar essa imagem, visto que inclusive os aliados naturais como Brasil tem apresentado suas queixas na OMC por medidas impostas que derrubam algumas das tradicionais posturas argentinas nos debates comerciais internacionais. Por outro lado, a perda de aliados tradicionais como Espanha, ainda que pareça não ser tão custosa pela sua atual crise doméstica, pode o ser a longo prazo.

Com isso, consideramos que há a persistência de elementos que apesar de terem marcado nossa política desde o nascimento como nação, em alguns casos não se acomodam à realidade do Sistema Internacional atual, como antes quando a Argentina não pôde compreender com suficiente rapidez o declínio da Grã Bretanha e a eloquência do poder norte-americano. Isso não significa, como disse Carlos Escudé, aceitar nossa situação de dependência, e apenas mudar de mãos, da Grã Bretanha para com os Estados Unidos, ou sua nova proposta de aplicar o realismo periférico à China (ESCUDE, 2012). Aposta-se em um modelo autônomo, como afirmava Juan Carlos Puig, tratando de potencializar as variáveis persistentes que nos deram um lugar no mundo, uma inserção, e modificando aquelas que hoje nos atam a uma situação que já não responde às realidades globais.

O juridicismo foi uma ferramenta da política de prestígio que nas aplicações contemporâneas só tem tido efeitos diletantes e negativos. O economicismo é uma clara orientação da PEA que não tem se movido desde o modelo fundacional, mas que tem se aprofundado e aperfeiçoado através dos elementos da política comercial. Consideramos que essa primazia prejudicará o caráter puramente político que deve ter a PEA. Do contrário, as disparidades aparecem com facilidade, como o ocorrido com a visita do presidente de Guiné Equatorial ou a Missão a Angola, prejudiciais a uma política positiva como a dos direitos humanos.

Por outro lado, as relações com a Europa e com os Estados Unidos devem se normalizar definitivamente, compreendendo que a primeira não representa o anjo da guarda, nem o segundo o responsável por nossos problemas atuais. As Relações Internacionais desde a formação dos Estados estão dadas pelos interesses, com o qual, para que uma política externa seja positiva para o país que a detenha deve tender a refletir os interesses dos atores que a formam, por isso começamos dizendo que a PE era a externalização cultural de uma sociedade, de suas vivências. As Relações Internacionais atuais demandam relações de cooperação com atores centrais, como Estados Unidos e países europeus, assim como possíveis alianças com nações periféricas em ascensão, como é o caso do nosso principal parceiro, o Brasil.

Dessa forma, como podemos apresentar a existência de variáveis persistentes e ao mesmo tempo uma lógica de vulnerabilidade pela cons-

tante propensão à espontaneidade? Pareceria que sua compatibilidade é inverossímil e, no entanto, essa dicotomia persiste em nossa PE, visto que coincidem uma série de aspectos mencionados que são constante ou intermitentemente utilizados em nossas relações externas, mas ao mesmo tempo que as decisões que envolvem tal política pública, se mostram demasiado inconsequentes em um espaço onde o mais apreciado é a continuidade e as certezas. Nesse sentido, a Argentina continua sem inserção, na nossa perspectiva, não porque está isolada nem porque tenha vocação para estar, mas porque o kirchnerismo não tem esse objetivo. Pelo contrário, a não inserção provém da constante inclinação à inconstância e isso é o que faz com que permanentemente naveguemos entre a decepção e a esperança.

REFERÊNCIAS

ALFONSIN, Ricardo. *Discurso de apertura de sesiones legislativas de 1983*. Disponível em: <www.fuali.org.ar>. Acesso em: maio 2013.

BIELSA, Rafael; LAVAGNA, Roberto; ROSATTI, Horacio. *Estado y globalización: el caso argentino*. Santa Fe: Robinzal - Culzoni editores, 2005.

BOLOGNA, Alfredo Bruno. Dos modelos de inserción de Argentina en el mundo: las presidencias de Alfonsín y Menem. *Cuadernos de Política Exterior Argentina*, Rosario, n. 2, p. 1-65, dic. 1991. Informe sobre Proyectos de Investigación.

BOLOGNA, Alfredo Bruno. El modelo neoliberal a través del Consenso de Washington. *El Economista*, Buenos Aires, 4 mayo 2001.

BUENO, María del Pilar. *Política Exterior y Medio Ambiente en la Argentina. La influencia de los actores subnacionales y no estatales en la toma de decisiones entre 1989 y 2009*. 2010. Tesis Doctoral (Doctorado en Relaciones Internacionales) - Universidad Nacional de Rosario, 2010.

CAVALLO, Domingo Felipe. La inserción de la Argentina en el primer mundo 1989-1991. In: JALABE, Silvia (Comp.). *La política exterior argentina y sus protagonistas 1880-1995*. Buenos Aires: CARI-Grupo Editor Latinoamericano, 1996. p. 357-378.

ESCODÉ, Carlos. *La Argentina: ¿paria internacional?* Buenos Aires: Ed. Belgrano, 1984.

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

ESCUDE, Carlos. *Principios de realismo periférico: vigencia de una teoría argentina ante el ascenso de China*. Buenos Aires: Ed. Lumière, 2012.

FERRARI, Gustavo. *Esquema de la política exterior Argentina*. Buenos Aires: Eudeba, 1981.

HILL, Christopher. *The changing politics of foreign policy*. New York: Palgrave and MacMillan, 2003.

LANÚS, Juan Archivaldo. *De Chapultepec al Beagle. Política Exterior Argentina 1945-1980*. Buenos Aires: Emecé, 2000.

LASAGNA, Marcelo. Cambio institucional y política exterior: un modelo explicativo. *Revista Cidob d'Afers Internacionals*, Barcelona, n. 32, p. 45-64, 1996.

MANNING, Bayless. The Congress, the Executive and Intermestic Affairs: three proposals. *Foreign Affairs*, New York, p. 306-324, 1977.

MIRANDA, Roberto. *Brasil, Venezuela y la inserción argentina en Sudamérica*. Río Cuarto: Centro de Estudios Ateneo de Estudios Internacionales, 2007.

MIRANDA, Roberto. De la Argentina para-colonial al pos-default. La actualidad de los doscientos años de su política exterior. In: SIMONOFF, Alejandro (Comp.). *La Argentina y el mundo frente al bicentenario de la Revolución de mayo*. La Plata: Universidad Nacional de La Plata, 2010. p. 17-24.

PARADISO, José. *Debates y trayectoria de la política exterior argentina*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1993.

PUIG, Juan Carlos. La política exterior y sus tendencias profundas. *Revista Argentina de Relaciones Internacionales*, Buenos Aires, año 1, n. 1, p. 7-27, enero/abr. 1975.

ROSENAU, James. *Along the domestic-foreign frontier. Exploring governance in a turbulent world*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

RUSSELL, Roberto. Los ejes estructurantes de la política exterior Argentina. *Revista América Latina /Internacional*, Nueva Época, Buenos Aires, v. 1, n. 2, p. 25-38, 1994.

RUSSELL, Roberto. Siempre hubo una diplomacia paralela. [jul. 2010]. Entrevistador: Ricardo Carpena. *Diario La Nación*, Suplemento Enfoques, domingo, 11 jul. 2010a.

RUSSELL, Roberto. La Argentina del Segundo Centenario: ficciones y realidades de la política exterior. In: RUSSELL, Roberto (Ed.). *Argentina 1910-2010. Balance del siglo*. Buenos Aires: Ed. Taurus, 2010b. p. 227-308.

SIMONOFF, Alejandro. *Apuntes sobre las políticas exteriores argentinas. Los giros copernicanos y sus tendencias profundas*. La Plata: Universidad de La Plata, Instituto de Relaciones Internacionales, 1999. (Serie Libros, n. 3).

SIMONOFF, Alejandro. El triángulo Buenos Aires-Brasilia-Washington como eje para la interpretación de la política exterior argentina reciente. In: WEHBE, Pablo (Comp.). *El presente internacional de la Argentina. Cuestiones de su agenda de política exterior*. Río Cuarto: Universidad Nacional de Río Cuarto, 2008. p. 96-132.

TOKATLIAN, Juan Gabriel. Colombia, el Plan Colombia y la región andina ¿Implosión o concertación? *Revista Nueva Sociedad*, n. 173, p. 13-32, 2001. Disponible em: <www.nuso.org>. Acceso em: maio 2013.

ZUBELZÚ, Graciela. Algunas reflexiones en torno al concepto de *inserción* internacional. Su relevancia para el análisis de la Política Exterior Argentina contemporánea. In: CONGRESO NACIONAL DE CIENCIA POLÍTICA, 10., 27-30 jul. 2011, Córdoba. Organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Católica de Córdoba.

DOCUMENTOS DE ORGANISMOS INTERNACIONALES E INFORMES DEL OPEA

CEPAL. La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe 2010, 2011. Disponible em: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/9/43289/2011-322-LIE-2010-WEB_ULTIMO.pdf>. Acceso em: maio 2013.

CEPAL. La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe 2011, 2012. Disponible em: <<http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/0/46570/LIE2011esp.pdf>>. Acceso em: maio 2013.

INFORMES DEL OBSERVATORIO DE POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA. Universidad Nacional de Rosario, 2011 y 2012. Disponible em: <<http://www.opeargentina.org>>. Acceso em: maio 2013.

UNCTAD. World Investment Report 2011. Non-equity modes of international production and development. Disponible em: <http://unctad.org/en/docs/wir2011_embargoed_en.pdf>. Acceso em: maio 2013.