

A crise de 2001 e a política externa argentina

Maurício Santoro

Maurício Santoro

é professor adjunto do Departamento de Relações Internacionais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). E-mail: mauricio.rocha@uerj.br

Resumo

Este artigo discute a crise de 2001 na Argentina e avalia as consequências para sua política externa, analisando os dados sobre a economia e as dificuldades enfrentadas pelo país. O texto examina os impactos das turbulências financeiras globais, a deterioração do comércio com o Brasil e a falta de interesse dos Estados Unidos. Conclui que a crise levou ao declínio do modelo do “realismo periférico”, baseado no alinhamento com Washington e estimulou a busca de um novo paradigma diplomático.

Palavras-chave

Argentina, crise, política externa

Abstract

This article discusses the 2001 Argentine crisis and evaluates its consequences on foreign policy, analysing the data on the economy and the difficulties faced by the country. The text analyses the impacts of the global financial troubles, the deterioration of commerce with Brazil and the lack of interest of the United States. It concludes that crisis led to the decline of the model of the “peripheral realism”, based upon the alignment with the United States, and that it stimulated the search for a new diplomatic paradigm.

Keywords

Argentina, crisis, foreign policy

Introdução

A crise de 2001 foi a prova de fogo da política externa do realismo periférico, implementada pelo presidente argentino Carlos Menem (1989-1999). A nova doutrina de política externa era baseada no alinhamento com os Estados Unidos nas grandes questões globais e na integração comercial com o Brasil como primeiro passo para uma maior liberalização de mercados. Essas medidas eram defendidas pelo governo como condições para a retomada do desenvolvimento (ESCUDE, 1992). No entanto, após uma década de implementação do modelo econômico associado a esse paradigma diplomático o país caiu numa das piores crises de sua história. Este artigo examina o impacto do turbilhão financeiro em debilitar essa linha de política externa e estimular a busca por outro modo de inserção internacional.

A primeira seção analisa os principais acontecimentos desse momento, com especial atenção para os fatores de economia política internacional, como as turbulências financeiras na Ásia, Rússia, Brasil e as consequências da paridade entre peso e dólar para o comércio exterior argentino. Esse foi o contexto da ascensão do presidente Fernando de La Rúa (1999-2001) e as dificuldades políticas de sua coalizão, minoritária no Congresso e nos governos provinciais. A discussão é fundamental para compreender as limitações e pressões que definiram as escolhas diplomáticas do período.

“A Política Externa da Crise” é o tema da seção seguinte, que aborda as relações entre Argentina, Brasil e Estados Unidos durante a crise. Avaliam-se os conflitos nos governos Fernando De La Rúa e Eduardo Duhalde (2002-2003), em particular as decisões que Domingo Cavallo tomou quando reassumiu o Ministério da Economia e que com frequência entraram em choque com as medidas preconizadas pelo Ministério das Relações Exteriores. A seção discute também as posições do Fundo Monetário Internacional e do governo dos Estados Unidos para a Argentina.

1. A Crise de 2001

O governo Menem apresentou bom desempenho econômico em seu primeiro mandato, com o controle da inflação após o surto hiperinflacionário de Raúl Alfonsín (1983-1989) e altas taxas de crescimento do PIB. Apesar disso, o desemprego aumentou bastante. Menem foi reeleito em 1995 e enfrentou mais dificuldades em seu segundo período presidencial, oriundas sobretudo da necessidade de ajustes para se adaptar aos choques externos da Crise Asiática. Ao mesmo tempo, repetidos escândalos de corrupção debilitaram o governo, envolvendo a cúpula administrativa e familiares do mandatário em casos como cobrança de subornos em privatizações, superfaturamento em licitações públicas, contas secretas no exterior, lavagem de dinheiro e contrabando. A economia já estava em recessão em seu último ano como presidente.

Fernando De La Rúa venceu a disputa à Casa Rosada em 1999 à frente da coalizão entre a União Cívica Radical (UCR) e a Frente País Solidário (Frepasso) com compromisso triplo: preservar a estabilidade macroeconômica, combater os problemas sociais do país (em particular o desemprego) e a corrupção. Seu curto governo falhou em todos esses pontos.

Tabela 1: Indicadores Econômicos da Argentina – 1999-2002

Ano	Varição do PIB	Desemprego	Inflação
1999	-3,4%	13,8%	-1,8%
2000	-0,8%	14,7%	-0,7%
2001	-4,4%	18,3%	-1,5%
2002	-10,9%	17,8%	41%

Fonte: Indec / Centro de Economia Internacional, Ministério das Relações Exteriores, Comércio Internacional e Culto da Argentina

De La Rúa era distante do grupo hegemônico da UCR, chefiado pelo ex-presidente Raul Alfonsín. Este firmou o Pacto de Olivos com Menem, garantindo a aprovação da emenda constitucional da reeleição em troca de mais cargos de senadores, que beneficiariam a UCR. O acordo foi fruto da percepção de Alfonsín de que a popularidade do rival peronista era muito elevada e que ele seria reeleito de qualquer modo. O melhor a fazer seria aproveitar a oportunidade para extrair concessões para seu partido. De La Rúa ganhou popularidade como opositor dessa linha.

Apesar do respaldo eleitoral, De La Rúa não tinha a mesma força de Alfonsín como líder partidário e precisava lidar com o desafio de conduzir a coalizão com a Frepasso. A frente era uma coligação de cinco partidos de esquerda e dissidentes do peronismo (como o Grupo dos Oito) criada em 1994 e que teve uma ascensão vertiginosa, chegando em segundo lugar nas eleições presidenciais de 1995. Os principais líderes da Frepasso eram Carlos “Chacho” Alvarez e Graciela Mejide.

A UCR reconheceu o potencial de um acordo com a Frepasso e formaram a Aliança pelo Trabalho, Justiça e Educação, que foi vitoriosa nas eleições presidenciais de 1999, com a chapa De La Rúa-Chacho Alvarez. A Aliança teve 48,5% dos votos para a presidência, contra 38,09% dos peronistas (cujo candidato foi o governador da província de Buenos Aires, Eduardo Duhalde) e 10,09% da Ação Pela República, partido do ex-ministro Domingo Cavallo. A coligação estava em minoria no Congresso, tanto na Câmara dos Deputados (39,7%) quanto no Senado (30,6%). O mesmo ocorria nos governos das províncias (29,2%).¹

O regime de conversibilidade adotado no governo Menem estabelecia a paridade entre o peso e o dólar. Essa âncora cambial teve sucesso em conter a hiperinflação, mas só era sustentável na medida em que os investimentos externos continuassem a alimentar a Argentina com divisas. Isso passou a ser um problema sério após a sequência de crises financeiras internacionais, que começaram em 1994 no México, prosseguiram em 1997 na Ásia e se espalharam para a Rússia e para o Brasil. A conjuntura foi agravada devido ao fato de que no fim dos anos 1990 o dólar havia se valorizado com relação às moedas dos principais parceiros comerciais da Argentina – Brasil, Chile e União Europeia. As empresas argentinas, às voltas com o peso paritário ao dólar, se viram em desvantagens competitivas.

Contudo, a conversibilidade era vista pelas autoridades e pelo mercado como essencial para a estabilidade macroeconômica, mesmo que estivessem claros os custos crescentes

de tal política. Na busca por divisas para manter o regime cambial, o governo se voltou cada vez mais para o endividamento externo, o que aumentou as taxas de juros. No segundo mandato de Menem, a dívida externa pulou de US\$80 bilhões para US\$120 bilhões (NOVARO, 2002).

Portanto, De La Rúa assumiu a presidência numa conjuntura econômica internacional bastante deteriorada com relação àquela em Menem governou. As dificuldades de se manter a conversibilidade eram grandes. E ao contrário de seu antecessor peronista, estava na posição desconfortável de ter minoria no Congresso e entre os governadores das províncias, além de ser um tanto isolado em seu próprio partido.

Na Argentina da época as províncias eram responsáveis por 38% do gasto público do país, chegando a 90% no que diz respeito às verbas da educação primária e 74% nas da saúde. Qualquer plano para equilibrar o orçamento do Estado precisa da cooperação dos governadores para ser bem-sucedido, mas nem sempre isso ocorre. Enquanto o governo federal cortava funcionários na primeira metade da década de 1990 (de 835.500 para 190.500), as províncias aumentavam suas contratações em 77% (REMMER e WIBBELS, 2000). Examinando as relações entre a Presidência, o Congresso e as unidades subnacionais, estudiosos do federalismo argentino chegaram à conclusão que o “gasto mais baixo ocorre nas províncias em que o governador é do mesmo partido e que o presidente” (JONES, SANGUINETTI e TOMMASI, 2000). Segundo esses autores, a estrutura de poder partidária é fundamental para disciplinar as autoridades provinciais aos planos de ajuste, pois o sistema clientelista de distribuição de favores e recompensas por parte do Executivo ajuda a amenizar os problemas de ação coletiva.

Mas o governo De La Rúa se deparou com um quadro em que a maioria das províncias era governada pela oposição peronista, dificultando o ajuste fiscal conduzido pelo presidente. De La Rúa nomeou para o ministério da Economia José Luís Machinea, ex-auxiliar de Alfonsín, que havia presidido o Banco Central da Argentina. Machinea tentou evitar a desvalorização do peso negociando a “blindagem” da economia através de acordo com o FMI. O Fundo exigiu reforma do sistema previdenciário e pacto fiscal com as províncias, mas terminou aceitando apenas passos iniciais nas duas direções, dada a impossibilidade política de o governo conseguir fechar consensos com a oposição quanto a esses temas.

Com relação à previdência, De La Rúa realizou mudanças como o aumento da idade de aposentadoria das mulheres. Também revogou leis trabalhistas, diminuiu salários no serviço público e os vencimentos dos aposentados, medidas que antagonizaram o governo com os sindicatos e com os aliados da Frepaso, que se opuseram no Congresso a várias dessas decisões. No curso das negociações para aprovar as medidas no Senado, o Executivo foi acusado de subornar parlamentares para que votassem de acordo com as propostas do governo.

O vice-presidente Alvarez renunciou no fim de 2000, em protesto contra a ausência de investigações sobre as denúncias. Sua saída também foi estimulada pela luta por cargos e poder de decisão entre membros da coalizão. Além de enfraquecer a capacidade de articulação política do presidente De La Rúa, a renúncia de Alvarez abriu caminho para o fortalecimento do Congresso na crise. Pela Lei de Acefalia, vigente na Argentina desde 1975, cabe ao parlamento apontar o novo presidente em caso de renúncia do titular e do vice. Como o Congresso estava sob maioria dos peronistas, isso dava ao partido um fortíssimo incentivo institucional para querer a saída de De La Rúa e assim escolher seu sucessor.

O pacto fiscal com as províncias também foi difícil. Durante a campanha presidencial de 1999, foi aprovada uma Lei de Responsabilidade Fiscal para o Executivo Federal. Porém, não havia equivalente para as províncias. Governadores de oposição – cerca de 70% do total no governo De La Rúa – foram mais propensos a aumentar os gastos públicos, colocando obstáculos a programas de ajuste fiscal. No fim, o governo conseguiu acordo congelando os gastos provinciais por cinco anos, mas sob patamar que implicava aumento de US\$500 milhões com relação aos anos anteriores.

O acordo com o FMI resultou em pacote de ajuda de US\$39,7 bilhões, mas o empréstimo não “blindou” a economia argentina. As dificuldades das empresas, particularmente a queda nas exportações, deram origem a mais problemas. O pior foi a redução na arrecadação, combatida por Machinea com uma impopular alta de impostos. O ministro renunciou em fevereiro de 2001, 14 meses depois de assumir o cargo. A saída de Machinea inaugurou o período mais virulento da crise. Seu sucessor, Ricardo López Murphy, permaneceu apenas duas semanas como ministro, renunciando após não conseguir aprovar pacote de reformas que incluía cortes de gastos nas províncias e na área educacional. O “mais liberal dos radicais”, como era definido López Murphy, deixou o governo em meio a protestos de estudantes e de desempregados.

O clima político da Argentina se tornou mais tenso, com o risco país subindo e o ex-presidente Menem defendendo a dolarização da economia como modo de implantar um “choque de credibilidade”. De La Rúa surpreendeu ao convidar para o ministério da Economia o ex-titular da pasta, Domingo Cavallo, criador do regime de conversibilidade. A nomeação de um político ao qual a UCR havia se oposto por uma década foi uma tentativa presidencial de conquistar a confiança do mercado financeiro, sinalizando que a estabilidade seria mantida mesmo que ao custo do descontentamento dos movimentos sociais e dos próprios aliados governamentais.

Cavallo reassumiu o cargo com o objetivo de garantir a conversibilidade, embora estimando que o peso estivesse sobrevalorizado em 20%. O ministro buscou uma saída para o impasse modificando o regime. A âncora cambial seria mantida, o peso não seria fixado somente ao dólar, teria metade de seu valor definido com relação ao euro. Como na ocasião a moeda europeia estava com cotações mais baixas, a intenção era melhorar a competitividade cambial da Argentina e ao mesmo tempo manter a estabilidade. O efeito foi o oposto: “o custo do ajuste, entretanto, foi instantâneo, à medida que investidores e depositantes perceberam que a conversibilidade não era tão sagrada quanto pensavam” (LLACH, 2004). A situação também era preocupante do ponto de vista fiscal, porque havia o medo da dívida externa aumentar muito em caso de desvalorização.

A conjuntura política piorou, com o governo De La Rúa enfrentando protestos crescentes por parte da população. Em outubro houve eleições legislativas e registrou-se o chamado “voto bronca”: 27,2% do eleitorado se abstiveram, e dos que compareceram 21,1% optaram por votos brancos ou nulos. O desencanto com a política se expressou no conhecido grito das manifestações, *Que se vayan todos*:

Retomando o argumento: embora por vias distintas, os círculos de opinião, tanto de centro-esquerda quanto de centro-direita, convergiram na crítica da classe política. Os primeiros, salientando as relações baseadas em conluios entre os principais partidos em detrimento do respeito aos mecanismos da democracia; os segundos, questionando sua pouca sintonia com os consensos existentes a favor da eficiência da gestão pública e da modernização da economia (Torre, 2004).

O golpe final veio dois meses depois, em primeiro de dezembro, quando o governo decretou restrições ao saque dos depósitos bancários (corralito) e a proibição de transferências ao exterior. O objetivo era impedir o pânico financeiro que ocorreria com uma corrida aos bancos, para trocar pesos por dólares e escapar da iminente desvalorização. A princípio, o corralito deveria durar apenas 90 dias. Mas a população enfureceu-se com as dificuldades criadas para a vida cotidiana, além do receio das perdas que viriam com a desvalorização do peso.²

Os protestos culminaram em violentos confrontos com a polícia nos dias 20 e 21 de dezembro de 2001. De La Rúa renunciou e deixou a Casa Rosada de helicóptero. As semanas seguintes à renúncia presidencial foram de extrema instabilidade e lutas internas no Congresso, em especial no PJ – a única força política capaz de oferecer alguma possibilidade de governabilidade ao país. Entre dezembro de 2001 e janeiro de 2002, a Argentina teve quatro presidentes. O peronista Adolfo Rodríguez Saá, que foi presidente durante a última semana de dezembro, decretou a moratória da dívida externa, em função da escassez de reservas em moeda forte. Os problemas com os credores internacionais continuariam até que fosse negociada uma reestruturação da dívida no governo Kirchner.

O ciclo mais brutal de instabilidade terminou em janeiro de 2002 com a ascensão do líder peronista Eduardo Duhalde, que havia sido o candidato do PJ derrotado por De La Rúa na eleição de 1999. Coube a Duhalde a tarefa de encerrar a conversibilidade. Os efeitos foram péssimos, como previsto. O peso se desvalorizou rapidamente, encerrando 2002 ao câmbio de 4:1 com relação ao dólar. As importações encareceram, a inflação disparou e o PIB caiu mais de 10%. O breve governo de Duhalde foi marcado por diversas tensões sociais, como se verá adiante, mas também pela reorientação econômica e política da Argentina. O ano de 2003 já seria marcado pela retomada do crescimento, em taxas superiores a 8%, e Kirchner manteve, na etapa inicial, o ministro da Economia de Duhalde, Roberto Lavagna.

2. Política Externa da Crise Argentina

A política externa de De La Rúa se deu num contexto de limitações extremas. No plano internacional, pela necessidade de lidar com a fuga de capitais e as negociações com Estados Unidos, Brasil e FMI. No campo doméstico, pelos conflitos entre o Ministério das Relações Exteriores e o Ministério da Economia, em particular na gestão de Cavallo. Tudo isso contribuiu para que o governo da Aliança mantivesse, em larga medida, o paradigma do realismo periférico, embora modificando algumas posições.

O realismo periférico foi elaborado a partir do revisionismo histórico realizado por intelectuais como Carlos Escudé, Felipe de la Balze e Andrés Cisneros, ligados a Menem. Eles avaliaram que a política externa argentina desde a Segunda Guerra Mundial havia sido hostil aos Estados Unidos e conflituosa com o Brasil, e que isso havia resultado em obstáculos para o desenvolvimento econômico do país. Em seu lugar, preconizavam um modelo diplomático baseado no alinhamento com Washington e na integração comercial com Brasília. (SANTORO, 2015)

Esse novo paradigma diplomático foi implementado ao longo do governo Menem, com os chanceleres Domingo Cavallo e Guido di Tella, em conjunto com uma série de reformas pró-mercado como abertura comercial e privatizações. Nesse período, a Argentina eliminou vários contenciosos com os Estados Unidos, aderindo a regimes internacionais de controles de armas, retirando-se do Movimento dos Países Não-Alinhados, abrindo sua economia aos investimentos americanos e pleiteando, sem sucesso, o ingresso na aliança

militar da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). A criação do Mercado Comum do Sul (Mercosul) levou ao aumento do comércio com o Brasil. (CORIGLIANO, 2003)

De La Rúa nomeou como chanceler o economista Adalberto Rodríguez Giavarini, que havia exercido diversos cargos da área econômica em governos da UCR e pertencia à linha mais conservadora do partido. O novo ministro colocou como prioridade o estabelecimento de “relações maduras” com os Estados Unidos e o aprofundamento da cooperação bilateral com o Brasil. Este ponto era especialmente caro a vários líderes da Aliança, como Alfonsín e Chacho Alvarez, que frisavam a necessidade de fortalecer o Mercosul.

Para além dos temas ligados diretamente à crise econômica, a agenda com Washington prosseguiu com os contenciosos da época de Menem, como as disputas em torno das patentes farmacêuticas e as reclamações americanas a respeito da falta de apoio dos serviços policiais e de inteligência da Argentina no combate ao terrorismo. Não houve avanços significativos em nenhuma das questões. Na ONU, o governo De La Rúa manteve o apoio aos Estados Unidos com a condenação à Cuba pela violação de direitos humanos, apesar de pressões consideráveis da Frepaso para que essa posição fosse alterada. Na questão Malvinas, porém, abandonou-se o enfoque de buscar a simpatia dos habitantes das ilhas e houve o retorno aos confrontos com o Reino Unido no âmbito da Assembleia Geral.

Marco de mudança diplomática foi o discurso de De La Rúa na I Cúpula de Presidentes da América do Sul, ocorrida em Brasília, em 2000. O presidente argentino condenou o Plano Colômbia, patrocinado pelos Estados Unidos, e defendeu a não-intervenção no conflito colombiano. No entanto, no mesmo encontro destacou que a Cúpula não deveria ser vista como o embrião de um bloco político sul-americano oposto aos interesses das grandes potências.

Ou seja, a diplomacia do chanceler Giavarini apontava para a revisão de pontos polêmicos da política externa de Menem e a adoção de estilo mais moderado. O agravamento da situação econômica argentina impediu a consolidação da agenda de mudança.

As duas tabelas abaixo dão o panorama da deterioração do comércio exterior da Argentina com os Estados Unidos e o Brasil, durante os anos de crise:

TABELA 2: Comércio entre Argentina e Estados Unidos, 2000-2002

Ano	Exportações aos Estados Unidos (em bilhões de dólares)	Importações dos Estados Unidos (em bilhões de dólares)	Saldo
2000	3,11	4,73	-1,62
2001	2,85	3,73	-0,88
2002	2,87	1,78	1,09

Fonte: Centro de Economia Internacional, Ministério das Relações Exteriores, Comércio Internacional e Culto da Argentina

Tabela 3: Comércio entre Argentina e Brasil, 2000-2002

Ano	Exportações ao Brasil Unidos (em bilhões de dólares)	Importações do Brasil (em bilhões de dólares)	Saldo
2000	6,99	6,44	0,55
2001	6,27	5,23	1,04
2002	4,80	2,52	2,29

Fonte: Centro de Economia Internacional, Ministério das Relações Exteriores, Comércio Internacional e Culto da Argentina

Os dados mostram de maneira clara que o principal impacto da crise para o comércio exterior foi a queda brutal nas importações argentinas, acompanhada também pela instabilidade de suas exportações, que caíram significativamente. As estatísticas do Indec sobre balança comercial mostram que se passou de um superávit de US\$1 bi (2000) para US\$16 bi (2002). O bom resultado foi obtido sobretudo pela desvalorização do peso e pela redução das importações, indicadores sensíveis de como a política da conversibilidade havia prejudicado a competitividade das empresas do país e o equilíbrio da balança de comércio. A lição foi aprendida e os governos pós-crise mantiveram o peso desvalorizado, alcançando grande dinamismo nas exportações. Mas no período de turbulência houve controvérsias comerciais, em especial pela adoção na Argentina de medidas protecionistas com relação ao Brasil.

Após deixar o governo Menem, Cavallo se dedicou a trabalhos de consultoria, o mais importante dos quais foi assessorar o Equador a implantar a dolarização. Seu retorno ao Ministério da Economia significou também maior interferência na política externa. Cavallo voltou a atacar o Mercosul, afirmando que as discussões sobre a Tarifa Externa Comum não levavam a lugar nenhum e que o melhor para o bloco era se concentrar na expansão do livre comércio pela América do Sul. As declarações do ministro provocaram conflitos com o Brasil:

A percepção da diplomacia e da imprensa brasileira é que o governo argentino fala pela boca de Cavallo, pessoa que nunca teve boa imagem no Brasil, dada sua reconhecida filiação pró-americana (ALCA) e sua visão crítica sobre o Mercosul. Sem embargo, esta é uma percepção equivocada: é o presidente De La Rúa quem decide a política. Mas por que ele tem permitido que Cavallo maneje sua política bilateral com o governo brasileiro? A resposta tem a ver com as limitações próprias que a situação econômico-financeira argentina impõe e a dependência que o governo tem da figura de Cavallo como sua última ratio, dentro da continuidade do modelo de ajuste estrutural. (BERNAL MEZA, 2002)

Muitas das medidas tomadas por Cavallo desrespeitaram os acordos do Mercosul e enfureceram o governo brasileiro. O ministro aumentou as tarifas de diversos bens de consumo para 35%, o máximo permitido pela Organização Mundial do Comércio, mas passando por cima do acordo com os sócios do bloco regional. Ao mesmo tempo, diminuiu as tarifas para a importação de bens de capital e concedeu benefícios tributários a exportadores. O objetivo de tais decisões era proteger a economia argentina e dar a suas empresas um pouco de fôlego no mercado internacional, onde competiam em péssimas condições devido ao peso sobrevalorizado. Em protesto, o presidente Fernando Henrique Cardoso cancelou visita que faria a Buenos Aires. Tratava-se da continuidade, e do agravamento, dos conflitos bilaterais oriundos da desvalorização do real (1999) e da busca pela Argentina de mecanismos de adaptação ao novo valor da moeda brasileira.

A piora na situação econômica coincidiu com a mudança de governo nos Estados Unidos e a posse do presidente George W. Bush. Os republicanos haviam criticado Clinton e os democratas

por seus grandes pacotes de ajuda financeira internacional ao México, à Rússia e ao Brasil. Afirmavam que essa prática incentivava o “risco moral”, pois estimularia governos irresponsáveis a continuar com más políticas econômicas, sabendo que seriam resgatados no momento decisivo pela ação de Washington. Bush assumiu o poder disposto a ter atitudes mais rigorosas com o Fundo Monetário Internacional. Teve que abrandar sua política quando a Turquia precisou de ajuda, devido ao papel importante desse país na estratégia de segurança dos Estados Unidos. Na Argentina, não havia interesse vital semelhante. Bush não usaria dinheiro do Tesouro americano para auxiliá-la. A situação dela era crítica aos olhos do mercado financeiro global:

O choque da moratória na Rússia, país que se acreditava ser demasiado importante geopoliticamente para fracassar, levou muitos investidores a abandonar suas apostas em países em desenvolvimento. “Crossover investors” — grandes fundos de pensão, seguradoras e outras instituições que alocaram uns poucos pontos percentuais de seus ativos em mercados emergentes no auge, em meados da década de 90 — retrocediam para refúgios seguros. (BLUSTEIN, 2005, p. 77)

A rigor, o comportamento não era muito diferente do que ocorre em qualquer crise financeira internacional. Mas no México, na Rússia, no Sudeste da Ásia e no Brasil, as empresas e investidores acreditavam que a importância política daquelas regiões era a garantia de que algo seria feito para impedir que a turbulência se alastrasse. Os fracassos do FMI em diversas das situações anteriores agravaram as dificuldades para a Argentina, somada à sua menor importância para a economia global. Nos últimos meses do governo Clinton, o Fundo concedeu grande empréstimo à Argentina, mas que não conseguiu “blindar” a economia. Apenas deu curto fôlego extra à conversibilidade, “permitindo a mais alguns argentinos retirar seu dinheiro e a mais alguns bancos americanos e ocidentais serem pagos antes da quebra” (STIGLITZ, 2003, p.50).

Na avaliação de especialistas em crises financeiras, como o jornalista Paul Blustein, o maior erro do Fundo foi fechar os olhos para a deterioração da situação argentina, como o grande aumento na dívida pública, só agindo quando já era tarde demais. Ao longo do ano crítico de 2001, o Fundo discutiu como poderia auxiliar o país a sair de uma situação que parecia não oferecer possibilidades de escapatória. As relações com o governo De La Rúa tornaram-se tensas. Apesar da confiança que o FMI tinha em Cavallo, as atitudes do ministro desagradavam muito à equipe da instituição. Com frequência, Cavallo só avisava sobre decisões econômicas vitais poucas horas antes de serem anunciadas publicamente. Na análise de Blustein, os técnicos do Fundo começaram a se questionar se Cavallo não estava excessivamente otimista quanto à sua própria capacidade de resolver a crise econômica, repetindo o êxito que tivera em 1991, ao implantar a conversibilidade. Apesar da relutância, o FMI ainda concedeu um pacote de ajuda à Argentina, em agosto de 2001.

A peça decisiva do tabuleiro era o governo americano, em particular o Departamento do Tesouro, dirigido por Paul O’Neill. Ele avaliou que a Argentina não tinha como pagar sua enorme dívida externa, mas temia as consequências políticas da renegociação com os credores. Ao mesmo tempo, não queria comprometer o governo dos Estados Unidos e o FMI com um amplo pacote de ajuda. Ao fim, o Tesouro optou por buscar um caminho intermediário, propondo uma renegociação da dívida por meio de emissão de novos títulos. Mas situação do país se agravou ainda mais e o FMI retirou sua missão do país em novembro de 2001. A justificativa dos Estados Unidos para o gesto ficou marcada pela declaração de O’Neill:

Não é justo utilizar o dinheiro dos carpinteiros e dos encanadores americanos para resgatar empresas que fizeram maus investimentos em países de alto risco em busca de rentabilidade mais alta e mais rápida. Se aceitaram correr o risco, devem assumir o custo. (RUSSEL e TOKATLIAN, 2003, p. 61)

As palavras foram especialmente humilhantes para a Argentina porque equiparavam o país aos mercados turbulentos da periferia mundial, rompendo com a ilusão de uma relação especial entre Buenos Aires e Washington, que levaria à prosperidade econômica e ao retorno ao Clube do Ocidente e às nações desenvolvidas. O que motivou a decisão dos Estados Unidos foi o cálculo de perdas e ganhos na tradição da realpolitik:

De sua parte, o Tesouro dos Estados Unidos estava nessa altura confortável em sua convicção de que puxar a tomada da Argentina não resultaria em sérias consequências financeiras internacionais. (...) um declínio expressivo na demanda argentina por bens estrangeiros provavelmente não afetaria vizinhos importantes como o Brasil — certamente não na extensão que a crise brasileira tinha afetado a Argentina. E embora um par de bancos espanhóis que tinham concedido muitos empréstimos na Argentina fossem sofrer, o impacto financeiro da quebra sobre outros países seria limitado. (STIGLI, 2003, p. 48)

As autoridades do Tesouro concluíram que tinham agido corretamente, pois de fato a crise argentina teve poucas consequências no exterior, a não ser no Uruguai e em menor grau no Brasil e na Espanha. Para outros analistas, a Argentina se tornou um dos principais exemplos de fracassos do FMI. Joseph Stiglitz, ex-economista-chefe do Banco Mundial e prêmio Nobel, discutiu-a como amostra do que estava errado na atuação do Fundo. No caso argentino, apoiar durante anos uma paridade cambial insustentável, para preservar o país como vitrine das reformas pró-mercado na América Latina. Quando o momento de prosperidade financeira internacional passou, a Argentina foi deixada a sua própria sorte.

O impacto da crise sobre o realismo periférico foi imenso: basicamente, deslegitimou o alinhamento com os Estados Unidos, pois tal estratégia em nada ajudou o país na hora da catástrofe. Quando a Argentina começou sua recuperação econômica, foi fundamental buscar também um novo paradigma diplomático, mais voltado para a América do Sul. A guinada respondia ainda à nova conjuntura internacional, com o recesso regional do neoliberalismo, a ascensão de governos de centro-esquerda no continente e as posições cada vez mais unilaterais assumidas por Washington após os atentados de 11 de setembro de 2001.

O ex-chanceler Guido de Tella, principal implementador do realismo periférico, morreu em 2001, o mesmo ano da crise e dos atentados. Em homenagem a Di Tella, seu ex-assessor Carlos Escudé enumera esses fatos para marcar o fim de uma época e de seu sonho. As observações do principal teórico do realismo periférico quanto à importância da Argentina para os Estados Unidos são melancólicas. A Argentina não seria relevante nem mesmo como problema, como a Colômbia e a Venezuela, e se desaparecesse do planeta o americano médio nem se daria conta.³

Esse foi o contexto em que Eduardo Duhalde assumiu a presidência. Sua política externa se orientou por dois eixos: revalorização da relação com o Brasil e a busca de entendimentos com os Estados Unidos, visando a novo acordo com o FMI e negociações para reestruturar a dívida externa. À medida que as tensões políticas na Argentina aumentavam em função da proximidade das eleições presidenciais de 2003, Duhalde valeu-se cada vez mais da carta sul-americana. Em seus meses iniciais de governo, tomou medidas que procuravam dar a Washington sinais positivos quanto ao alinhamento da Argentina. Foi mantida a condenação à Cuba nos fóruns de direitos humanos da ONU e apoiou-se a gestão americana que retirou o diplomata brasileiro José Maurício Bustami da presidência da Organização para a Proibição de Armas Químicas.⁴

A renegociação da dívida externa não avançou durante o governo Duhalde, mas foi firmado um acordo controverso com o FMI, baseado em cortes fiscais nas províncias — em especial das moedas criadas por elas, que tiveram ampla circulação durante o período mais caótico da crise — e na promulgação de leis de falência e subvenção financeira que facilitavam a credores internacionais assumir o controle de empresas argentinas (ARANDA, 2004).

O acordo foi assinado em abril de 2002 e a partir dessa data houve um giro na política externa de Duhalde. O presidente “revalorizou o Mercosul como estratégico para a Argentina e recebeu a compreensão brasileira pelos efeitos da desvalorização no intercâmbio comercial e o apoio por seus esforços em estabilizar a economia.” (ARANDA, 2004) Tal posição foi analisada como “um olhar de alcance sul-americano, que privilegia os vínculos com o Brasil” (CORIGLIANO, 2004) e que ia além dos temas mercosulinos, dando grande importância à criação de uma Comunidade Sul-Americana de Nações — projeto que se concretizou em dezembro de 2004, já no governo Kirchner.

Um dos marcos da visão sul-americana de Duhalde foi o apoio que deu à preservação da democracia na Venezuela, quando da tentativa de golpe de Estado contra Chávez. A posição foi comum aos países latino-americanos, através do Grupo do Rio, e contrastou com o respaldo aos golpistas assumido pelos Estados Unidos e pelo FMI. Ao longo do governo Kirchner, a relação com a Venezuela se tornaria mais intensa, com amplos projetos de cooperação econômica. Nesta segunda etapa de sua política externa, Duhalde também mudou o voto na ONU com relação à Cuba, interrompendo a condenação que se repetia desde a presidência Menem.

Este foi o cenário no qual Néstor Kirchner assumiu a presidência em 2003. A política externa adotada por ele e sua esposa e sucessora, Cristina Fernández de Kirchner, desenvolveu como prioridade a integração sul-americana e os vínculos com outros países do sul global, e teve que administrar os contenciosos herdados da crise, em particular as difíceis renegociações da dívida externa com os credores internacionais, que atravessaram os 12 anos do Kirchnerismo

Conclusão

A crise de 1998-2002 foi uma das piores catástrofes econômicas da história da Argentina e teve impacto profundo sobre a política externa, encerrando o ciclo do realismo periférico e lançando as bases para novo debate diplomático, inspirado em maior aproximação entre os países da América do Sul.

As razões principais da crise estão nos impactos negativos da conversibilidade, que prejudicou a competitividade das empresas argentinas, que se viram às voltas com moeda sobrevalorizada diante de seus principais parceiros comerciais. A rigidez cambial se tornou armadilha perigosa no contexto de turbulências financeiras internacionais (que diminuíram os investimentos no país) e de crescente dívida externa (que multiplicava os custos e ajustes na moeda). Muitos dos problemas da Argentina entre 1998 e 2002 se explicam pela relutância do governo em arcar com as consequências da desvalorização do peso, optando por paliativos de alto custo social, como corte de salários e redução nos gastos públicos. As dificuldades foram agravadas pela fragilidade política da coalizão minoritária liderada pelo presidente Fernando De La Rúa.

A política externa da crise foi marcada pela necessidade de angariar apoio dos Estados Unidos e do FMI para as estratégias de ajuste do governo argentino. Em segundo momento, depois da moratória e da desvalorização, esses esforços se manifestaram na tentativa de iniciar a renegociação da dívida e obter novos acordos com o Fundo Monetário Internacional.

Apesar das circunstâncias dramáticas em que se deu a formulação da política externa, tanto De La Rúa quanto Duhalde tomaram medidas de aproximação do Brasil e de fortalecimento do Mercosul. Essas decisões foram limitadas pela baixa capacidade de ação da Argentina durante a crise, e por divisões entre a elite política, em particular pelas posições pró-Estados Unidos adotadas pelo ministro da Economia Domingo Cavallo.

No governo Duhalde foram lançadas as bases para um novo paradigma diplomático, priorizando a integração sul-americana, que foi desenvolvido sob os Kirchners. Mas eles herdaram graves dificuldades externas do período da crise, em especial as pendências para renegociar a dívida externa.

92

(Recebido para publicação em novembro de 2015)

(Reapresentado em dezembro de 2015)

(Aprovado para publicação em dezembro de 2015)

Cite este artigo

SANTORO, Maurício. A crise de 2001 e a política externa argentina.

Revista Estudos Políticos: a publicação eletrônica semestral do Laboratório de Estudos Hum(e)anos (UFF). Rio de Janeiro, nº 8, pp. 81 – 93, Janeiro 2017. Disponível em: <http://revistaestudospoliticos.com/>

Notas

¹ Todos os dados eleitorais argentinos citados neste artigo foram retirados do site Observatorio Electoral Latinoamericano, www.observatorioelectoral.org. Acesso em novembro de 2015.

² Em 2002, já no governo Duahlde, o presidente converteria por decreto os depósitos de dólares em peso, ao câmbio de 1:1, em medida que ficou conhecida como corralón.

³ Entrevista ao autor. Buenos Aires, 2007.

⁴ Como presidente da OPAQ, Bustami procurou levar o Iraque a tornar-se parte da organização. Isso contrariou o desejo dos Estados Unidos de isolar o país, a pretexto de que Saddam Hussein teria armas de destruição em massa.

Referências bibliográficas

ARANDA, Ramón. La Política Exterior Argentina: de Menem a Kirchner. Integración en Ideas. IDEA/UNT, 2004.

BERNAL MEZA, Raúl. *Política Exterior Argentina: de Menem a De La Rúa: hay una nueva política?* São Paulo em Perspectiva, v. 16, n. 1, 2002, p. 74-93.

BLUSTEIN, Paul. *And The Money Kept Rolling*. In (And Out): Wall Street, IMF and the bankrupting of Argentina. Nova York: Public Affairs, p. 304, 2005.

CORIGLIANO, Francisco. *La Política Latinoamericana de Kirchner*. Critério, n. 2300, 2004.

_____. (2003) “La Dimensión Bilateral de las Relaciones entre Argentina y Estados Unidos Durante la Década de 1990: el ingreso al paradigma de ‘relaciones especiales’”. In: C. Escudé (org.) *Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina – Tomo XV – Las ‘Relaciones Carnales’, los vínculos políticos com las grandes potencias, 1989-2000*.

- ESCUDE, Carlos. *Realismo Periférico*. Buenos Aires: Planeta, p. 292, 1992. 93
- INDEC, Centro de Economia Internacional, Ministério das Relações Exteriores, Comércio Internacional e Culto da Argentina. Disponível em <<https://www.mrecic.gov.ar/>> Acesso em: 20 de dezembro de 2015
- JONES, Mark, SANGUINETTI, Pablo e TOMMASI, Mariano. *Politics, Institutions and Fiscal Performance in a Federal System: an analysis of the Argentine provinces*. Journal of Development Economics, v. 61, n. 2, p. 305-333, 2000.
- LLACH, Lucas. *A Depression in Perspective: the economics and political economy of Argentina's crisis of the millennium*. In: Flavia Fiorucci e Marcus Klein (orgs) *The Argentine Crisis at the Turn of the Millenium: causes, consequences and explanations*. Amsterdam: Askant, 2004, p.40-63.
- NOVARO, Marco La Alianza, de la Glória del Llano a la Dèbacle del Gobierno. In: Marcp Novarro (org) *El Derrumbe Político em el Ocaso de la Convertibilidad*. Buenos Aires: Grupo Editorial Norma, p. 31-105, 2002.
- REMMER, Karen. WIBBELS, Erik. *The Subnational Politics of Economic Adjustment: provincial politics and fiscal performance in Argentina*. Comparative Political Studies, v. 33, n 5, p. 419-451, 2000.
- RUSSELL, Roberto. TOKATLIAN, Juan Gabriel. *El Lugar de Brasil en la Política Exterior Argentina*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, p. 126, 2003.
- SANTORO, Maurício. *As Bases Ideológicas do Realismo Periférico na Política Externa Argentina*. Mural Internacional, v.6, n.1. p.115-130, 2015.
- STIGLITZ, Joseph (2003) *Globalization and Development*. In: David Held e Mathias Koenig-Archibugi (orgs) *Taming Globalization: frontiers of governance*. Cambridge: Polity, 2003, p.47-67.
- TORRE, Juan Carlo (2000) *A Crise da Representação Partidária na Argentina*. In. B. Sallum Jr. (org) *Brasil e Argentina Hoje*. Bauru, Edusc, 2004, 290p.