A nova Argentina e o futuro da integração

Janina Onuki*

O objetivo deste artigo é discutir as perspectivas da política externa do atual governo argentino de Cristina Kirchner. Tomando como ponto central a integração regional, o artigo reflete sobre os resultados alcançados pelo governo anterior, discute os pontos de continuidade e mudança e as propostas do novo governo para a região.

A eleição de Cristina Fernández de Kirchner à Presidência da República Argentina, com praticamente 45% dos votos, não surpreendeu. Não apenas porque confirmou os resultados das pesquisas eleitorais, mas, sobretudo, porque a então candidata herdava bons resultados do governo anterior, administrado por seu marido Néstor Kirchner, e soube aproveitá-los eleitoralmente.

Por outro lado, a estratégia pré-eleitoral de Kirchner em não se recandidatar, garantindo espaço para Cristina, refletiu, em parte, um jogo eleitoral que procurava superar os pontos de rejeição do seu governo (ameaça da inflação, denúncias de corrupção que cresciam nos últimos meses de campanha – embora não ameaçassem sua eleição – e a crise energética – superada após o apoio à produção de biocombustíveis). A estratégia também refletiu uma forma de consolidar a liderança dos Kirchner no poder e à frente do Partido Justicialista (PJ), fragmentado desde as últimas eleições de 2001, quando o PJ concorreu com três candidatos (Carlos Menem, Néstor Kirchner e Adolfo Rodriguez Saá).

A campanha eleitoral de Cristina Kirchner foi considerada minimalista pelos especialistas, já que a candidata deu poucas entrevistas, evitou debates públicos e confirmou um programa de governo que apontava para mais continuidade do que mudanças.

Este artigo procura analisar as implicações dessa eleição, particularmente no que tange a integração regional e o Mercosul. O que se pode esperar deste novo governo? Essa pergunta é importante, já que a Argentina é considerada o parceiro estratégico do Brasil desde finais da década de 80 e tem adotado uma política externa bastante pragmática – e pouco diplomática – nos últimos anos. Nas relações regionais, a Argentina parece atuar num equilíbrio delicado, especialmente ao apoiar o ingresso da Venezuela no Mercosul.

A primeira parte desse artigo analisa a repercussão e o significado da eleição de Cristina Fernández de Kirchner à presidência argentina, ao passo que a segunda parte procura avaliar seu programa de governo e posicionamento em temas de política externa, particularmente no que diz respeito à integração regional.

A consolidação de uma nova força política

O sistema político argentino, historicamente calcado em duas forças políticas que tornaram o sistema praticamente bipartidário (com o peronista Partido Justicialista e a União Cívica Radical – UCR), fragmentou-se de forma radical nos últimos anos. Surgiram diversos micro-partidos e o sistema partidário não soube renovar-se de forma organizada no período pós-autoritário. Ainda, o que se verifica na Argentina é a ascensão – tanto quanto a queda – de governos baseados, predominantemente, em personalidades política fortes.

A campanha eleitoral de Cristina Kirchner... confirmou um programa de governo que apontava para mais continuidade do que mudanças.

Nesse contexto, podemos observar que a liderança dos Kirchner vem consolidando-se ao longo dos últimos anos, não apenas com a eleição à presidência, mas com a própria eleição ao Senado de Cristina em 2005, quando obteve um percentual de votos bastante superior à sua opositora, Hilda "Chiche" González de Duhalde. Nessas mesmas eleições, o Presidente Kirchner obteve maioria no Congresso. Tudo isso facilitou a administração do governo no enfrentamento dos problemas econômicos e políticos e é por isso que se atribui ao governo Kirchner a responsabilidade pela superação de uma das piores crises da história do país.

Néstor Kirchner assumiu a presidência em um momento no qual o país ainda apresentava graves problemas de ingovernabilidade e conseguiu, minimamente, colocar a Argentina nos trilhos, com a retomada da estabilidade e do crescimento econômico. O custo de tais realizações foi bastante alto: um desequilíbrio de poder, em favor do Executivo.

Diversos trabalhos mostram que o processo decisório em democracias presidencialistas latino-americanas é fortemente centralizado no Poder Executivo. Sabe-se também que a estrutura do sistema político argentino favorece essa centralização do poder, bem como a manutenção de políticas personalistas. Assim, a marca do "hiperpresidencialismo" tem dominado a Argentina há décadas. Com Kirchner, essa prática só foi ampliada: sua justificativa para maior centralização de poder foi a própria crise econômica, o grande fantasma que ameaçava a população.

Em um país no qual as personalidades políticas sobrepõem-se aos partidos, pelo menos no que diz respeito à força eleitoral, a estratégia foi manter a continuidade do "kirchnerismo" no poder. A candidatura de Cristina Kirchner foi gestada ao longo desses últimos anos, beneficiada pela boa aceitação popular da Senadora e pela capacidade dos Kirchner de recentralizar as dissidências peronistas.

Se, por um lado, a crise vivida pelos argentinos a partir de 2001 trouxe um conjunto de novos problemas, também se reforçou a idéia de que era necessário eliminar de vez qualquer resquício dos dez anos de "menemismo", culpado pelos resultados negativos da economia e pelas vulnerabilidades que as políticas liberalizantes de Carlos Menem deixaram de herança para a população.

Do ponto de vista da institucionalidade política, entretanto, os grandes desafio da Argentina ainda continuam sendo superar o hiperpresidencialismo personalista e consolidar as instituições políticas e partidárias.

No início da década de 90, Menem soube beneficiar-se da "legitimidade de resultados". Para uma população vinda de um cenário catastrófico de hiperinflação, a prioridade deveria ser a estabilidade da economia. Menem ofereceu tal estabilidade como resultado imediato de seu primeiro ano de governo e conquistou legitimidade para realizar uma série de reformas, o que reforçou ainda mais o traço do hiperpresidencialismo. A crise econômica de 2001 fez vir à tona um problema de natureza política e estrutural.

Cristina Kirchner não é apenas a primeira mulher a ser eleita presidente em seu país: ela tem em suas mãos a responsabilidade de recuperar a tradição política peronista (pelo menos no campo partidário), assim como de superar o fantasma da inflação e enfrentar os desafios da modernização e do desenvolvimento, temas que o governo anterior não conseguiu avançar.

O pragmatismo responsável da Argentina

Ao revisar-se o discurso pré-eleitoral do Presidente Néstor Kirchner, em 2002, no que se refere à política externa, percebe-se a defesa de uma parceria quase exclusiva com o Brasil e a garantia de que seu governo apostaria no aprofundamento da integração do Mercosul como prioridade. À época, entretanto, o discurso derivava mais da falta de um projeto de política externa e da necessidade de fazer oposição ao seu maior adversário, Carlos Menem, do que da defesa da integração do país com os Estados Unidos, tal como foi o alinhamento mantido durante a década de 90.

Pode-se observar, no entanto, que o governo Kirchner foi caracterizado por um descompromisso com o Mercosul, justificado pela necessidade imediata de resolver a crise que assolava o país. Por isso, foi dada prioridade às negociações com o Fundo Monetário Internacional (FMI) e às relações com todos aqueles que pudessem oferecer ajuda, principalmente a Venezuela.

No que diz respeito ao aprofundamento do Mercosul, não houve propriamente avanços (vale ressaltar que não apenas por responsabilidade da Argentina), e pouco foi discutido sobre medidas efetivas para a concretização da "Agenda 2006". O ponto alto da política externa argentina para o Mercosul foi a defesa do ingresso da Venezuela. Não que isso também não tenha sido apoiado pelo governo brasileiro, mas por diversas vezes a postura argentina parecia aliar-se a Hugo Chávez, numa combinação pragmática a seu maior credor e na tentativa de conter a expansão da liderança brasileira no continente, o que levava a crer que a Argentina procurava evitar um aprofundamento da dependência em relação ao Brasil.

Neste período, a postura da Argentina coincidiu mais com um free rider do que propriamente um parceiro ativo no processo de integração. Isso já era de se esperar, já que Kirchner, mergulhado em problemas domésticos, minimizou suas propostas na área de política externa. A defesa do Mercosul serviu para diferenciar seu governo do de Menem (que voltava a insistir na relação com os estadunidenses) e o beneficiou ao garantir o apoio político do Presidente Lula durante sua campanha, cuja imagem positiva junto aos argentinos era surpreendente.

Aos poucos, expectativas positivas viram-se transformadas em resistências na construção de uma nova agenda de negociações para o Mercosul. Alguns sinais mais recentes apontam para maiores dificuldades: de coordenação de posições e de desconfiança entre os sócios.

Cristina Kirchner foi eleita com o discurso da ampliação do Mercosul (defendendo o ingresso da Venezuela), com base no mesmo discurso do seu marido: dar à América Latina um outro lugar no mundo. Mas a relação com a Venezuela – e também com o Brasil – tornou-se ponto fundamental para a Argentina, que precisa diversificar sua pauta de exportações e superar a ameaça de uma crise energética mais grave.

Contrariamente a seu principal opositor – a UCR, o Partido Justicialista de Cristina Kirchner defende a integração latino-americana e o Mercosul é entendido como um instrumento para ampliar este processo – daí a justificativa para o ingresso da Venezuela. Partindo dessa proposta, a Argentina pretendeu expandir o Mercosul para uma integração sul-americana. No entanto, Néstor Kirchner opôs-se à proposta brasileira da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA) e contestou a liderança do Brasil neste projeto.

A UCR, por sua vez, entende que o Mercosul deve ser recuperado e retomar o modelo da década de 80, proposto pelos então presidentes José Sarney e Raúl Alfonsín. O programa partidário da "Frente para la Victória", que elegeu Cristina Kirchner, é bastante superficial no que se refere à

Agenda Regional MERCOSUL

04.03.08
Reunião do Comitê de Direção do Observatório da Democracia
Montevidéu, Uruguai

10.03.08
Reunião do Subgrupo de Trabalho nº 2 sobre Aspectos Institucionais
Buenos Aires, Argentina

11.03.08
Reunião do Comitê Técnico nº 1 sobre Tarifas, Nomenclaturas e Classificação de Mercadorias
Buenos Aires, Argentina

13.03.08
Reunião Técnica do Grupo Mercado Comum para Incorporação da Normativa Mercosul
Buenos Aires, Argentina

18.03.08
Reunião do Grupo Ad Hoc sobre Biocombustíveis
Buenos Aires, Argentina

25.03.08
Reunião do Subgrupo de Trabalho nº 3 sobre Regras Técnicas e Avaliação de Conformidade
Buenos Aires, Argentina

Reunião do Grupo Ad Hoc de Alto Nível para a Reforma Institucional
Buenos Aires, Argentina

Reunião do Grupo de Trabalho sobre Assuntos Consulares e Jurídicos do Mercosul
Buenos Aires, Argentina

26.03.08
Reunião do Subgrupo de Trabalho nº 13 sobre Comércio Eletrônico
Buenos Aires, Argentina

Agenda Regional MERCOSUL(cont.)

27.03.08
Reunião de Altas Autoridades de Direitos Humanos
Buenos Aires, Argentina

01.04.08
99ª Reunião da Comissão de Comércio
Montevidéu, Uruguay

02.04.08
73ª Reunião do Comitê de Cooperação Técnica
Buenos Aires, Argentina

07.04.08
Reunião do Grupo Ad Hoc de Consulta e Coordenação para as Negociações OMC-SGPC
Buenos Aires, Argentina

14.04.08
Reunião do Subgrupo de Trabalho nº 6 sobre Meio Ambiente
Buenos Aires, Argentina

15.04.08
71ª Reunião Ordinária do Grupo Mercado Comum
Buenos Aires, Argentina

17.04.08
Reunião dos Ministros de Turismo -
Buenos Aires, Argentina

21.04.08
Reunião do Comitê Técnico nº 5 sobre Defesa da Concorrência -
Buenos Aires, Argentina

Reunião do Subgrupo de Trabalho nº 11 sobre Saúde
Buenos Aires, Argentina

28.04.08
Reunião do Grupo Ad Hoc de Alto Nível para a Reforma Institucional do Mercosul
Buenos Aires, Argentina

política externa, mas defende o Mercosul como projeto regional, desde que não haja prejuízo de outras relações multilaterais. Há várias formas de interpretar isso: trata-se de uma continuidade em relação ao governo anterior, isto é, ter o Mercosul como ponto central, mas não prioridade.

Nesse sentido, vale a pena estar atento para acompanhar os desdobramentos da relação da Argentina com o Brasil e o grau de comprometimento do primeiro com o projeto de integração. Ainda no que tange às discussões sobre a implementação do Parlamento do Mercosul, existem divergências no que se refere à sua estrutura, funcionamento e objetivos. A ausência de uma estrutura institucional mais consolidada no bloco torna o Parlamento um elemento central para aumentar sua legitimidade e será preciso muito empenho para transformá-lo em um pilar da representação da sociedade, e não restringi-lo a um órgão de solução de controvérsias.

O futuro do Mercosul

Ainda não há clareza de qual rumo tomará o governo de Cristina Fernández de Kirchner. O discurso, no que se refere ao Mercosul, tem apontado para o aprofundamento da integração. A expectativa, neste caso, diz respeito ao perfil mais diplomático da nova presidente. Isso pode facilitar o diálogo, mas não é suficiente para garantir empenho no avanço dos problemas do bloco.

A Argentina parece ainda manter uma postura de pouco investimento. Antes tudo era justificado pela necessidade de superar a crise. Mas passadas as dificuldades mais graves, ainda não há clareza sobre os projetos da nova presidente da Argentina no que se refere à agenda de política externa, até porque Cristina pouco apresentou seus planos durante a campanha eleitoral.

Contudo, os maiores entraves da integração sul-americana encontram-se na ausência de interesses políticos convergentes ou de identidade de grupo. Ou bem não há consenso entre os países da região sobre a necessidade de levar adiante a integração, ou bem o significado que cada um dos países confere a este processo é distinto. O ponto central, neste campo, é o fato de haver divergências de fundo quanto ao nível de prioridade da integração regional nos quadros da política externa dos países da região, em especial de seus países-pivô (Argentina, Brasil e Venezuela). Além disso, são baixos os níveis de interdependência intra-regional, em particular no campo econômico.

Neste contexto, a Argentina tem um papel central, como fiel da balança, entre a liderança de Brasil e Venezuela, e não é interessante pender integralmente para nenhum dos lados, até porque nesses dois parceiros encontra-se parte das soluções para os problemas da Argentina: energia e diversificação da pauta de exportações. Até agora, o Mercosul tem-se revelado benéfico no que diz respeito à inserção internacional dos países, pelo menos do ponto de vista comercial, embora ainda bastante limitado, se comparado a outras iniciativas do mesmo porte. Tudo muito pragmático, mas, por enquanto, aparentemente sem uma proposta concreta.

Talvez a Argentina tenha acostumado-se a reagir a problemas de curto prazo, mas a integração exige um comprometimento maior dos governos para ampliar a legitimidade do bloco e um plano mais claro da Argentina que, inclusive, estará à frente da presidência pró-tempore do Mercosul, de janeiro a junho deste ano. Mas, por enquanto, aparentemente sem uma proposta concreta.

No Brasil, o tema do ingresso da Venezuela parece ter-se tornado ponto central da discussão sobre o Mercosul. No entanto, como afirma Lia Valls, a "entrada de um novo sócio não significa a consolidação do processo"[1]. Tampouco significa a dissolução do bloco, como têm apostado parte da elite brasileira, mas certamente coloca um ponto adicional na já complicada trajetória da integração.

Os desafios enfrentados pelo Mercosul são mais profundos. O bloco espera, ainda, a elaboração de um projeto mais amplo de desenvolvimento dos países. E isso requer compromisso de todos os membros. E talvez este seja o problema central: além de não haver uma visão comum sobre o objetivo que se deseja alcançar, também não foi possível chegar a um consenso no que se refere a um projeto comum de desenvolvimento dos países membros do bloco.

** Professora do Instituto de Relações Internacionais da USP e pesquisadora do Centro de Estudos das Negociações Internacionais (CAENI/USP).*

[1] VALLS PEREIRA, Lia. "Acessão da Venezuela no Mercosul". Pontes, janeiro-fevereiro 2006, pp. 14-15.