

# A POLÍTICA EXTERNA DOS GOVERNOS KIRCHNERISTAS (2003-2011): DO MODELO PRÓPRIO AO MERCOSUL

## FOREIGN POLICY IN KIRCHNERIST GOVERNMENTS (2003-2011): FROM A PROPER MODEL TO MERCOSUL

Leonardo Granato<sup>1</sup>

Rafael Alvariza Allende<sup>2</sup>

### RESUMO:

O presente artigo propõe realizar uma abordagem das principais linhas da política externa dos governos de Néstor Kirchner e de Cristina Fernández de Kirchner (2003-2011), assim como das principais características de seus processos internos de governo e dos ideais políticos que guiaram a formulação da ação externa argentina. Propomos efetuar uma abordagem que vincule a política externa e a integração regional, como ferramentas daquela, com o projeto de reindustrialização e de desenvolvimento interno impulsionado pelos governos kirchneristas.

### PALAVRAS-CHAVE:

Política Externa Argentina; Desenvolvimento; Integração Regional; Néstor Kirchner; Cristina Fernández de Kirchner.

### ABSTRACT:

This article presents an analysis of the trends of foreign policy in the governments of Néstor Kirchner and Cristina Fernández de Kirchner (2003-2011), as well as the main features of their internal processes of government and political ideals that guided the formulation of the Argentine foreign action. We

---

1 Professor adjunto da Faculdade de Direito e Ciências Políticas da Universidad Abierta Interamericana (UAI), Argentina. Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PEPI/UFRJ). Pesquisador do Departamento de Economia Política e Sistema Mundial do Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini, Argentina. Contacto: granato.leonardo@gmail.com

2 Mestrando em Ciências Humanas – Opção Estudos Latino-Americanos e Bacharel em Relações Internacionais pela Universidad de la República (UdelaR), Uruguai. Pesquisador do Observatório de Política Exterior Uruguia do Programa de Estudos Internacionais da Faculdade de Ciências Sociais (OPEU/PEI/FCS/UdelaR), e do Núcleo de Estudos em Relações e Organizações Internacionais do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (NEROI/PUCRS). Contato: rafael.alvariza@gmail.com

propose an approach that links foreign policy and regional integration in a way that the latter functions as a tool of the former, as we consider the project of re-industrialization and domestic development led by kirchnerist governments.

**KEYWORDS:**

Argentine Foreign Policy; Development; Regional Integration; Néstor Kirchner; Cristina Fernández de Kirchner.

**Introdução**

As experiências neoliberais tomaram impulso na América Latina no início dos anos 1990, quando uma onda de presidentes eleitos as adaptou como modelo de governo. No caso da Argentina, em particular, isso resultou numa “involução” representada pelos impactos regressivos. No final dessa década, e marcada por diversas crises, a ordem neoliberal demonstrou sua incapacidade de gerar um desenvolvimento sustentado nos países da região, o que ficou evidenciado no grave deterioramento dos indicadores econômicos e sociais desses países.

Os embates das políticas neoliberais na América Latina geraram sua própria resistência, e grandes setores da população escolheram democraticamente forças políticas nacionalistas, desenvolvimentistas e socialistas, que (com o objetivo de construir projetos alternativos) propuseram revitalizar o papel do Estado como regulador da economia, promotor do desenvolvimento e distribuidor do bem-estar social ao setor majoritário da população (SADER, 2009, p. 72). Os presidentes eleitos Hugo Chávez, na Venezuela (1999, reeleito três vezes), Luiz Inácio Lula da Silva – o primeiro presidente de origem obreira –, no Brasil (2003, reeleito uma vez), Néstor Kirchner, na Argentina (2003), Tabaré Vázquez, no Uruguai (2005), Evo Morales – o primeiro presidente indígena –, na Bolívia (2006), Michelle Bachelet, no Chile (2006), Rafael Correa, no Equador (2007, reeleito três vezes), Cristina Fernández, na Argentina (2007 e reeleita uma vez), e Fernando Lugo, no Paraguai (2008)<sup>3</sup>, são identificados por Sader (2009) como as personalidades que moldaram o processo de luta antineoliberal.

Ainda que esses novos governos não representassem um conjunto homogêneo, nem contassem com um projeto político-ideológico consistente prévio, entre os elementos em comum (em função de seus distintos enfoques e perspectivas), encontramos: a recuperação do Estado como garantia do desenvolvimento econômico e do progresso social; a adoção de políticas em matéria de desenvolvimento produtivo, democratização e participação social, e de luta contra a pobreza e o desemprego; e a participação em processos de integração

---

<sup>3</sup> As presidentes Fernández e Bachelet foram as primeiras mulheres a alcançar o Poder Executivo por meio de eleições em seus respectivos países, sendo seguidas pela brasileira Dilma Rousseff, em 2011.

que ofereçam maior autonomia de decisão e desenvolvimento nacional pela via regional (SARTI, 2010; GRANATO, 2010).

No presente trabalho, focalizaremos os governos de Néstor Kirchner e de Cristina Fernández de Kirchner, em suas ideias e formulações políticas que informaram seus governos internos, assim como as suas políticas externas. Em um primeiro momento, abordaremos os aspectos mais salientes do projeto nacional e popular kirchnerista. No segundo ponto, faremos referência a ideias e práxis em termos de política externa, do qual se desprenderão os terceiro e quarto momentos, nos quais abordaremos os principais aspectos das negociações comerciais internacionais e da integração regional no marco da política externa dos governos kirchneristas.

### **1 Os governos kirchneristas e o início de um novo ciclo**

Mostra-se impossível estudar a política externa dos governos kirchneristas sem vinculá-la necessariamente ao projeto de desenvolvimento do país ou à sua estratégia interna. Inclusive porque – como será analisado no texto –, para a política interna, os governos kirchneristas tiveram um projeto, diferentemente da política externa, onde se apresentam ambiguidades.

A profunda crise econômica, política e social que vivenciou a Argentina ao final de 2001 e a quebra de legitimidade do modelo neoliberal que imperou na condução do país durante a década de 1990 (como continuidade e aprofundamento de muitas das políticas implementadas pela última ditadura militar de 1976-1983) marcaram o “fim de uma época” e impuseram a necessidade de se articular uma solução para, por um lado, responder às prementes necessidades dos vastos estratos sociais caídos no desemprego ou submersos na pobreza ou na indigência, e, por outro, deslocar o eixo da economia do setor financeiro para a esfera produtiva.

Durante 2002, a crise se desenvolveu plenamente, e logo após um novo chamado a eleições, em meio a uma tendência recessiva que tendeu a se suavizar, em maio de 2003 assumiu a presidência o candidato eleito Néstor Kirchner, inaugurando-se assim um período no qual prevalecerá sua figura, fechando-se com seu falecimento, em outubro de 2010. Em dezembro de 2007, Néstor completou seu mandato presidencial, e o sucedeu a então senadora Cristina Fernández, cujo primeiro mandato se estendeu até dezembro de 2011, embora o ex-presidente conservasse uma importante participação na direção dos assuntos do governo<sup>4</sup>.

Sobre a base da profunda crise que o país atravessava, Kirchner propôs construir uma base política “alternativa”. “Hay que superar la década del 90 [...] debemos concebir un proyecto de nación o se va a profundizar el proceso, no

---

<sup>4</sup> No que segue, utilizaremos a denominação “governos kirchneristas” para identificar o mandato de Néstor Kirchner (2003-2007) e o primeiro mandato de Cristina Fernández (2007-2011).

ya de crisis, sino directamente de decadencia nacional” (KIRCHNER, 2003a, p. 29). Em certa medida, as aspirações e ansiedades de “renovação”, deixadas pela crise, criaram as condições favoráveis para a formulação de uma proposta que, mais tarde, conseguiria aglutinar simpatias variadas, transcendendo o âmbito do peronismo e do mundo popular para convocar um amplo setor da opinião pública, que se definia como progressista.

Néstor Kirchner e Cristina Fernández recuperaram a tradicional linha nacional, popular e anti-imperialista do peronismo, atenderam a uma reivindicação dos jovens idealistas dos anos 1970 – e em especial da *Juventud Peronista* e de *Montoneros* – e rechaçaram a ideologia neoliberal e o acontecido no país durante os anos 1990, como aprofundamento do processo iniciado na última ditadura militar. Isso se encontra claramente exposto na Declaração de Princípios de seu *Partido Frente para la Victoria (FPV)*:

La falta de capacidad en la administración de la cosa pública implosionó el Estado y desquició la economía, y la adopción de modelos que – bajo la pátina de la modernización – cristalizaron el proceso iniciado en 1976. Endeudamiento externo, desmantelamiento del sector productivo nacional, financierización del capital, a lo que se le sumó como dato inédito la venta del patrimonio nacional y desapoderamiento (pérdida) de resortes estratégicos de la economía. Todo ello en una situación de corrupción estructural y decadencia cultural que fragmentó a la sociedad. (FPV, 2003).

O intento de colocar fim à construção do Estado neoliberal e proceder à reparação do Estado nacional, mediante a recuperação estatal do controle dos instrumentos macroeconômicos e de um modelo de produção e trabalho, constituiu o núcleo central da proposta que o governo de Kirchner teve desde 2003, com o objetivo de combater a precária legitimidade de origem que derivara da magra percentagem de votos (22%) com que tinha obtido o poder<sup>5</sup>.

Em seu discurso de tomada de posse presidencial, pronunciado no dia 25 de maio de 2003 perante a Assembléia Legislativa, Kirchner retomou diversos aspectos da experiência vivenciada durante o período desenvolvimentista, como o objetivo do pleno emprego, o desenvolvimento da indústria nacional, a recomposição do mercado interno, a reivindicação da soberania política, e a ânsia de emancipação referente aos interesses estrangeiros, ou seja, a autonomia. Assim mesmo, o tema da dívida em *default*, a inclusão social, os direitos humanos<sup>6</sup> e

---

5 Em 2007, Cristina Fernández foi eleita com 42% dos votos.

6 Não podemos deixar de fazer menção, ao menos brevemente, ao fato de que tanto Néstor Kirchner como Cristina Fernández assumiram a bandeira dos direitos humanos e propiciaram o julgamento e castigo aos culpáveis da última repressão ditatorial, assim como a construção de uma memória coletiva em torno do tema.

a política externa também ocuparam um espaço central em seu discurso e na *práxis*<sup>7</sup>.

Em momentos em que a economia mundial tinha começado um desenfreado incremento do endividamento público e privado, produto das práticas neoliberais, Kirchner e seu ministro de Economia e Produção, Roberto Lavagna, souberam ver que a prioridade para um país arruinado economicamente passava pelo desendividamento externo, processo que devia estar acompanhado por um esquema produtivo (e não pela valorização financeira ou “financierización”) como motor da economia e do desenvolvimento nacional (RAPOPORT, 2009, 2010, 2012; RAPOPORT; MADRID, 2011; ROUGIER; SCHORR, 2012).

Dessa forma, por meio do denominado “modelo de acumulação com matriz diversificada e inclusão social”<sup>8</sup>, impulsionado pelo Governo Kirchner e continuado pelo Governo Fernández, dever-se-ia alcançar um cenário no qual é essencial descansar nos recursos próprios, investir a poupança interna no circuito produtivo, manter baixos níveis de dívida externa e consolidar a autonomia frente a mercados internacionais e condicionantes neoliberais (FERRER, 2012). Isso levou autores brasileiros como Bresser-Pereira (2004, 2006a, 2006b), Batista Júnior (2005) e Gonçalves (2009) a verem a Argentina pós-convertibilidade como um potencial caso paradigmático do chamado “novo-desenvolvimentismo” na América Latina.

Em referência à dívida externa, após um processo de negociações para a saída do *default*<sup>9</sup>, em fevereiro de 2005 conseguiu-se por fim a esse estado de suspensão de pagamento com a troca de dívida. Contudo, a troca foi aceita por mais de 70% dos devedores, conjuntamente com o pagamento do total dos compromissos pendentes com o Fundo Monetário Internacional (FMI), credor privilegiado da Argentina, os quais ascendiam ao montante de US\$ 10 bilhões. Pela primeira vez em décadas, a Argentina conseguiu se desprender de uma parte importante da dívida, sem adotar compromissos que não fosse capaz de cumprir e, sobretudo, sem sacrificar objetivos sociais<sup>10</sup>.

Dessa forma, em 2003, começou um período de recuperação da atividade produtiva que foi uma contribuição à integração social do país. Entre 2003 e 2007, acompanhado de um significativo aumento do consumo, do investimento e do

---

7 Caberia esclarecer que, em função do objeto do presente trabalho, no presente artigo nos limitaremos a analisar o modelo desenvolvido entre 2003-2011.

8 Cristina Fernández atribuiu a si mesma essa denominação em seu discurso de tomada de posse presidencial, pronunciado no dia 10 de dezembro de 2007 perante a Assembléia Legislativa. (FERNÁNDEZ, 2007, p. 8).

9 Processo que se iniciou em 2003 e consumiu grande parte das energias do Governo Kirchner nos dois primeiros anos de mandato.

10 No entanto, no final do primeiro mandato de Cristina Fernández, apesar dos notáveis avanços experimentados neste aspecto, o nível de endividamento persistia, assim como os conflitos em torno das negociações.

comércio exterior, o PIB aumentou de forma notável, com índices anuais na casa de 9%<sup>11</sup>, possibilitando o auge do setor industrial e das exportações, enquanto que a desocupação caiu consideravelmente e se reduziram os níveis de pobreza.

Com Kirchner se iniciou um processo de reindustrialização baseado no mercado interno e ajudado por uma capacidade produtiva disponível. A indústria aproveitou a proteção cambiária (o mercado de câmbios se liberalizou, mas a flutuação administrada do Banco Central da República Argentina atuou de modo a controlar o tipo de câmbio, mantendo-o competitivo) e sua reativação começou a influir sobre o emprego. O emprego cresceu de maneira firme até 2007, e em seguida o fez de um modo menor. Por outra parte, os balanços favoráveis ao comércio exterior (que continuou sendo primário-exportador, mas com um crescente componente industrial) permitiram, entre 2003 e 2011, aumentar notavelmente as reservas internacionais. Também, a aplicação de retenções à exportação ajudou, por um lado, a incrementar os recursos tributários, morigerando parte dos ganhos extraordinários do setor agroexportador, e, por outro, a conter os preços internos de produtos essenciais.

Dessa maneira, as balanças comerciais positivas permitiram acumular reservas, e as retenções e a melhora na arrecadação interna geraram “superávits gêmeos” nas finanças públicas e nos pagamentos internacionais que, por sua vez, serviram não somente para atender a dívida soberana com recursos domésticos, mas também para aumentar gastos sociais, educativos e de infraestrutura, concedendo subsídios aos serviços públicos, que permitiram manter baixas tarifas, além de estimular atividades produtivas geradoras de emprego.

Nesse período, o gasto público se elevou notavelmente, tanto por meio de maiores desembolsos no investimento público como pelos postergados aumentos salariais<sup>12</sup> e de ativos de aposentados, ao que se deve somar a ampliação do universo de beneficiários, os aumentos nas pensões familiares, a “*Asignación Familiar por Hijo*”, as linhas de crédito preferencial para a aquisição de produtos específicos e os diversos planos sociais (“*Familia Argentina*”; “*Argentina Trabaja*”; “*Seguro de Capacitación y Empleo*”, entre outros). Em suma, este acionar governamental teve por objetivo recompor, com um critério redistributivo, os salários dos setores populares, e também incentivar a produção manufatureira.

No que diz respeito à integração social, os níveis de pobreza baixaram, passando de 44,3% em 2004 para 29,5% em 2010<sup>13</sup>, e no mesmo período (2004-2010)

---

11 A partir de 2007, o crescimento se atenuou um pouco, de modo que somente em 2010 se produziu uma recuperação.

12 Aumentos salariais de soma fixa, sucessivos incrementos no salário mínimo, restabelecimento das convenções coletivas e aumento das remunerações no setor público.

13 Fonte: Observatorio de la Deuda Social Argentina, Pontificia Universidad Católica Argentina.

a taxa de desemprego, que era de 12,6%, caiu para 7,7%<sup>14</sup>. Ainda que a recuperação do país tenha implicado um aumento dos salários reais, das aposentadorias e da ocupação, segundo um autor os setores mais beneficiados com o crescimento foram os de maiores níveis de renda, contribuindo para o aumento do grau de polarização social (ROMERO, 2012, p. 385). No entanto, segundo outro tipo de estimativa, a brecha de ingressos entre os 10% da população mais rica e os 10% da menos favorecida se reduz entre o terceiro trimestre de 2003 e o segundo de 2010, com 60% passando de 54 para 21,9 vezes (RAPOPORT; MADRID, 2011, p. 243).

O certo é que, como os governos kirchneristas não se propuseram a uma via “por fora” do capitalismo (que implicaria uma ruptura da ordem classista), o modelo de acumulação proposto determinou que certos setores do poder econômico fossem favorecidos. Entre outras debilidades vinculadas ao modelo implementado pelos governos kirchneristas, podemos mencionar a ausência de uma reforma tributária que possibilitasse uma redução dos impostos sobre o consumo, aumentasse a progressividade das taxas sobre os ganhos e criasse algum tipo de tributo às rendas financeiras, além da suposta “manipulação” das estatísticas oficiais, especialmente de preços, que, segundo certos setores da oposição, subestimariam os índices de inflação. O certo é que, além da agenda pendente, este período constitui:

un punto de inflexión entre un ‘antes’, el de la vigencia de la convertibilidad y de la adhesión plena a las recomendaciones del neoliberalismo [...] y un ‘después’, en el que sin lograr revertir muchos de los legados del ‘modelos de los noventa’, la recuperación de la economía y la industria, la reducción de los márgenes de pobreza e indigencia, y el crecimiento del empleo emergen como parte sustantiva de escenarios nuevos y distintos. (SCHORR; AZPIAZU, 2010, p. 21).

Os governos kirchneristas representaram a recuperação do país, depois da crise quase terminal de 2001/2002, mediante a reconstrução do Estado nacional, o restabelecimento da capacidade autônoma de manobra do Estado nacional e o início de política de Estado de tradição desenvolvimentista, no marco de um modelo alternativo ao primário-exportador. Nos seguintes parágrafos, analisaremos a política externa desses governos e a integração regional como ferramenta daquela.

## **2 A política exterior dos governos kirchneristas**

Previamente às eleições presidenciais de 2003, o então candidato Néstor Kirchner já manifestava sua posição, em matéria de política externa, da seguinte maneira:

---

14 Fonte: Banco Mundial, *World Development Indicators*.

Mi propuesta es que debemos diseñar un proyecto que permita ingresar al mundo con identidad nacional, es decir una Argentina que se pueda sustentar a sí misma [...]. La próxima elección presidencial es la elección de qué modelo de país queremos los argentinos: tendremos que elegir entre los que creen que la solución es el dólar y quienes sostenemos que la solución es una moneda nacional fuerte; entre los que proponen el ALCA y los que proponemos el Mercosur; entre los que piden relaciones carnales y los que planeamos relaciones serias con el mundo, pero con objetivos nacionales (KIRCHNER, 2003a, pp. 214-215).

Sem sombra de dúvidas, suas palavras colocavam em evidência o caráter autonomista que tal presidente daria à política externa do país. Kirchner, com grande pragmatismo, também sabia que um primeiro momento para aspirar a uma política exterior autônoma implicaria enfrentar a questão da dívida externa, tal como o reconheceu, anos depois, em um discurso perante a 62ª Assembléia Geral das Nações Unidas, de setembro de 2007.

A plataforma eleitoral do FPV também refletia a incidência adjudicada por Kirchner às negociações e o cancelamento da dívida como condição para a formulação de uma política exterior autônoma que oferecesse prioridade à realização do interesse nacional. Se recapitularmos o aqui comentado, ao assumir a presidência, a estratégia do Governo Kirchner passou a priorizar o desendividamento externo, no momento em que se fortaleceria um esquema produtivo que servisse de motor da economia e do desenvolvimento nacional. Esperava-se que esse esquema produtivo gerasse recursos fiscais, solvência macroeconômica e sustentabilidade fiscal, que permitisse que se negociasse com racionalidade para que se conseguisse uma redução da dívida externa.

No seu discurso de tomada de posse presidencial, Kirchner (2003b) expressava: “No somos el proyecto del default [...] Creciendo nuestra economía crecerá nuestra capacidad de pago”. Dessa forma, na medida em que o Governo Kirchner conseguisse uma redução da dívida externa, as margens de manobra da nova política exterior argentina se ampliariam, com vistas a consolidar o novo modelo de desenvolvimento do país. Se as negociações em torno da dívida foram uns dos elementos que determinaram o novo marco para a política exterior argentina, um cenário mundial menos unipolar também o foi. No seu discurso de assunção presidencial, Kirchner fixava pautas autonomistas, institucionais e desenvolvimentistas da seguinte maneira:

Desde este proyecto nacional la República Argentina se integrará al mundo dando pasos concretos hacia consensos políticos basados en el fortalecimiento del derecho internacional, el respeto a nuestras convicciones, la historia y las prioridades nacionales. Partidarios hacia la política mundial de la multilateralidad como somos, no debe esperarse de nosotros alineamientos automáticos sino relaciones serias, maduras y racionales que respeten las dignidades que los



países tienen. [...] Pensamos el mundo en argentino, desde un modelo propio. (KIRCHNER, 2003b, p. 1342).

Desde que assumiu a Presidência da República, Kirchner promoveu a recuperação e a reafirmação dos princípios sobre os quais se fundamentou historicamente a política externa argentina: o respeito, a promoção dos direitos humanos, a democracia, a vigência do direito internacional, o multilateralismo, a procura de consensos, a não intervenção nos assuntos internos de outros Estados e a solução pacífica de conflitos. Além disso, o presidente adicionou os valores de solidariedade e de justiça social, e rompeu com as linhas fundamentais da política exterior do Governo Menem (1990-1999), principalmente no que diz respeito ao alinhamento automático com os Estados Unidos.

O paradigma aplicado pelo Governo Kirchner está inspirado na “Terceira Posição”, doutrina desenvolvida pelo ex-presidente General Juan Domingo Perón (1946-1955), em que, originalmente em plena Guerra Fria, se mantinha um distanciamento tanto dos Estados Unidos como da União Soviética. Do anterior, se desprende o observado por Simonoff (2010a), a respeito de que, em 2003, o dilema continuava sendo a construção de autonomia para reduzir a dependência do “centro”, o qual surge da vinculação do presidente Kirchner com o ideário revolucionário dos anos 1970, e da asseveração a respeito de sua ação “desde um modelo próprio” (SIMONOFF, 2010a, pp. 408-409). Isso, por sua vez, lhe permitiu:

*“construir una imagen contrapuesta entre su modelo (neodesarrollista de base industrial) y la inserción internacional, con acento nacionalista (con un sesgo aislacionista y autárquico), subordinando también a la variante agrícola, frente al sustentado en los noventa que poseía un corte neoliberal e internacionalista”.* (SIMONOFF, 2010a, pp. 410-411).

Já no que se refere à sua vinculação com o mundo e à sua condição de país periférico, Rafael Bielsa, ministro das Relações Exteriores do Governo Kirchner até o final de 2005, também expressava o seguinte:

La Argentina no tiene posibilidad de adherirse al unilateralismo. Una vieja frase jesuita dice: ‘en los sistemas de libertad perfecta siempre el fuerte somete al débil’. Los débiles sólo pueden salvarse en los sistemas que están normados por el derecho [...] Claramente, la única protección para los países débiles es el derecho. El multilateralismo significa fortalecer a las Naciones Unidas y abocarse de forma decidida a la construcción de los procesos de integración regional. [...] La Argentina desaparecerá si no apuesta al multilateralismo por oposición al alineamiento sin reparos. (BIELSA, 2005a, pp. 57-58).

Kirchner e seu ministro Bielsa eram conscientes de que estavam ante um cenário mundial menos unipolar e que o acionar externo argentino devia

ser direcionado ao favorecimento de um cenário multipolar e de uma nova distribuição de poder: *“Hoy es evidente la diferencia entre quién es más poderoso respecto de quién lo es menos. Para resolverlo es necesario generar sectores de poder e instituciones capaces de contrapesar al poder unilateral”* (BIELSA, 2005a, p. 58). Continua o ministro:

“Hemos procurado desplegar una política exterior activa dentro de los márgenes de autodeterminación que permite el mundo actual y ocupar, con una postura propia, todas las sillas disponibles en el concierto internacional. En ese escenario queremos bailar al son de los intereses de nuestro país”. (BIELSA, 2005a, p. 67).

O planejamento autonomista e de realização do interesse nacional encontra-se na proposta de política externa kirchnerista. Parte-se do pressuposto de que a Argentina tem um espaço de autodeterminação limitado, para assim fundamentar a necessidade de estruturar uma estratégia de inserção soberana não subordinada no sistema internacional de poder.

No creo que la solución sea abdicar de la política como se llegó a pensar en los noventa, creyendo ingenuamente que todos los problemas podían tener una solución meramente económica. Tenemos que hacer un esfuerzo permanente por ampliar los márgenes de maniobra a través de alianzas políticas y alineamientos con tradiciones de política exterior que coincidan con las nuestras. (BIELSA, 2005a, p. 71).

Dessa forma, a integração regional entra em cena, e de mãos dadas com a autonomia. Kirchner não via a integração regional em termos de claudicação de soberania; ao contrário, concebia-a como ferramenta da política externa que permitiria ao país ganhar maiores margens de manobra na esfera internacional, o que, por sua vez, ajudaria a gerar melhores recursos para alcançar as metas do projeto nacional de desenvolvimento, e a reduzir sua vulnerabilidade e dependência externa.

Assim como pronuncia Bielsa (2005a, p. 68), *“Hoy no se puede avanzar sobre la base de esfuerzos exclusivamente nacionales. [...] El mundo de hoy es el de las interdependencias crecientes”*. Com a mesma clareza, o ministro assinalou:

Integrarnos es darnos cuenta de que cuantos más nos acercamos a quienes se parecen a nosotros, mayor masa crítica y volumen alcanzaremos para negociar internacionalmente. Por eso es que hoy tenemos claro que sólo a partir de asociaciones estratégicas consolidadas – no simplemente declamadas-, nuestra voz sonará más fuerte y podremos atender mejor intereses vitales, incluyendo la superación de la miseria y la injusticia. (BIELSA, 2005a, p. 82).

Ter uma voz “comum” nos foros e organismos internacionais, que surja de um processo de integração regional, é um recurso de poder dos Estados

periféricos. Além disso, os objetivos de autonomia da nova política exterior argentina se materializavam também na possibilidade de incidir nos regimes internacionais, com o objetivo de reconfigurar a ordem internacional, o que era explicado por Bielsa da seguinte forma:

Nos conviene un mundo multipolar, con sólidas instituciones capaces de equilibrar las diferencias y asimetrías de poder; nos conviene el fortalecimiento de la ONU, el rediseño de los organismos internacionales y la reforma de las reglas de comercio internacional en un sentido de mayor equidad y reciprocidad. Particularmente, lo que necesitamos es un mundo en el que diversas regiones estén en condiciones de ejercer influencia y producir equilibrios. (BIELSA, 2005a, p. 133).

A América Latina ingressou no século XXI convertida numa das áreas mais desiguais do planeta, e para combater este flagelo, a Argentina propôs incidir na construção de uma ordem internacional equilibrada, cooperativa e solidária, que promovesse um crescimento sustentável com equidade social. Um multilateralismo ativo pode contribuir para combater as graves assimetrias existentes e permitir que os diferentes Estados gerem condições propícias para o desenvolvimento, em um marco de respeito às diferenças e de colaboração. Um exemplo disso é a participação do país no Grupo dos Vinte (G-20), destinado a romper com o tradicional monopólio exercido pelos Estados Unidos e pela União Europeia no cenário das negociações comerciais internacionais.

Como já dissemos, a ideia de Kirchner era a de que uma política exterior autônoma brindaria melhores condições para contribuir à realização de seu modelo de acumulação de matriz diversificada com inclusão social. O desenvolvimento do país deveria ser o vetor da política exterior argentina, e isso ficou manifestado no programa de governo e na *práxis* do Governo Kirchner. Para o modelo desenvolvimentista de Kirchner, a política comercial externa contava com um papel fundamental:

La inserción comercial de la Argentina ocupa un lugar central en la agenda de gobierno. Consolidar la política comercial como una política de Estado permanente que trascienda la duración de los mandatos de gobierno y cuente con la concurrencia del sector privado, de la comunidad académica, de la sociedad civil en general, será un objetivo estratégico de primer orden de esta administración. Profundizar la estrategia de apertura de mercados, incrementar sustancialmente nuestro intercambio con el resto del mundo, diversificar exportaciones hacia bienes con mayor valor agregado, desconcentrar ventas por destino y multiplicar el número de exportadores de modo que los beneficiarios del comercio exterior se derramen sobre todas nuestras ramas productivas. La apertura masiva de nuevos mercados exige la negociación simultánea y permanente en todos los foros de negociación que involucren a nuestro país. (KIRCHNER, 2003b, p. 1342).

Do anterior, aparece claramente que a diversificação das exportações e a ampliação dos mercados foram instrumentos destinados a fortalecer o modelo de acumulação kirchnerista, integrado por três segmentos fundamentais da sociedade argentina: o “Estado”, o “campo” e a “indústria”. Desta forma, a política comercial externa visava a articular esses três setores para forjar um mercado interno mais forte, promover uma maior industrialização e gerar a sinergia de que o país necessitava para se reposicionar nas rotas do comércio internacional. Nesse sentido, o ministro Bielsa expressava o seguinte:

Establecimos para el área comercial de la Cancillería dos principios técnicos que habrían de guiar nuestra política comercial: la reciprocidad y el ‘pluritematismo’. Reciprocidad quiere decir que nada daremos si no recibimos de nuestra contraparte un valor equivalente; ‘pluritematismo’, por su parte, es un principio a través del cual nos asumimos como un país con intereses múltiples y no excluyentes. Pensamos que la Argentina no debe optar por un sector en particular, sino negociar en busca de un objetivo único que abarque a toda la sociedad: aumentar el acceso de la producción nacional al mundo. [...] Hemos hecho un esfuerzo muy grande por alentar la diversificación de nuestras exportaciones, tanto por productos como por destinos. Ello ha permitido que los bienes que enviamos al exterior sumen mayor valor agregado. [...] Otro aspecto importante de la política comercial de este gobierno es que hemos centrado los objetivos en lograr una inserción en el comercio mundial de carácter productivo y no especulativo. (BIELSA, 2005a, pp. 98-99).

Em relação ao exposto na citação anterior, podemos dizer que o índice das exportações argentinas cresceu de 82,8 em 2003 para 127,2 em 2010<sup>15</sup>. Embora os principais produtos exportados continuassem sendo de origem agropecuária, em 2007 a exportação de manufaturas de origem industrial cresceu significativamente. Ademais, a diversificação dos destinos das exportações foi evidente, rondando as principais áreas de comercialização, como o MERCOSUL<sup>16</sup>, o Sudeste Asiático, os Estados Unidos e a União Europeia.

Além disso – e da mesma maneira por meio da qual a integração regional cumpria importante papel no âmbito da autonomia, por meio da ampliação das margens de manobra de atuação e da vulnerabilidade externa –, tal integração também era concebida como um caminho iniludível para alcançar as metas de inserção no comércio internacional. Entre as razões que justificam a integração, encontra-se a necessidade de maiores mercados para a expansão de diversos setores da economia e de ampliação da capacidade das instituições e empresas locais na carreira tecnológica, no aproveitamento dos recursos existentes e

15 Fonte: Base de Datos y Publicaciones Estadísticas da CEPAL/Nações Unidas.

16 O Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) foi criado em março de 1991 pelos países Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, com a assinatura do Tratado de Assunção no Paraguai. Em 2012, a Venezuela entrou oficialmente no bloco como membro pleno.

potenciais e na solução de problemas comuns (LAVAGNA, 1998).

O presidente Kirchner, de maneira semelhante ao seu par brasileiro, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva, concebia também uma integração solidária, com fórmulas de consenso que possibilitassem equilibrar as condições de competência, alentar a instalação de investimentos e permitir uma distribuição mais equitativa dos benefícios, favorecendo o desenvolvimento dos países menores e das regiões e setores mais atrasados (KIRCHNER, 2003a, p. 214).

Ao assumir a Presidência da República em 2007, Cristina Fernandez deu continuidade às linhas gerais da política exterior argentina que formavam parte do projeto nacional e popular liderado pelo seu antecessor desde 2003 (SIMONOFF, 2010b). Foi durante um conflito com o setor agropecuário, no começo de 2008, que apareceram sinais de ajuste e paralisação, de modo que, desde o final desse mesmo ano, como produto da crise financeira internacional, a política exterior da Cristina retomou visibilidade.

Durante o Governo Fernández, a Chancelaria esteve a cargo do ministro Jorge Taiana, que tinha assumido no lugar de Rafael Bielsa, no final de 2005, e acompanhado Kirchner em seu último ano de gestão. Em um trabalho em que ratificava os rumos da política exterior, enfatizava: “La integración al mundo que se persigue es pragmática, y resulta de la aplicación de criterios negociadores firmes y acordes con los intereses del país y las circunstancias imperantes en el contexto internacional” (TAIANA, 2006, p. 14).

Entre os pontos áridos que afetaram o acionar externo do Governo Fernández em 2008, podemos mencionar duas grandes crises. Por um lado, a crise interna com o setor agropecuário, que paralisou o governo e afetou a política comercial externa, desestabilizando o modelo de desenvolvimento que repousava na articulação dos três setores já mencionados (Estado, campo e indústria). Por outro, as repercussões da crise financeira internacional, que se desatou de maneira direta devido ao colapso da bolha imobiliária nos Estados Unidos no ano 2006, e que provocou, aproximadamente em outubro de 2007, a chamada “crise das hipotecas *subprime*”. Em 2009, os efeitos da crise foram sentidos, sobretudo pela baixa dos preços internacionais dos produtos agropecuários, alterando o grande crescimento que vinha ocorrendo desde 2003.

No marco da crise internacional, o governo argentino participou ativamente de reuniões cúpulas, principalmente do G-20, e da Rodada de Doha iniciada em 2001, criticando a “dupla linguagem” que tinha o Centro, que pretende uma abertura plena para seus capitais e serviços e mantém cerrado protecionismo para seus produtos agrícolas e alguns bens industriais. Através dessas participações, a Argentina apelou, mais uma vez, ao princípio do multilateralismo em política exterior e à procura de capacidades que incrementassem sua margem de manobra

internacional. Desta maneira o expressava Fernández, em seu discurso ante a 64<sup>a</sup> Assembléia Geral das Nações Unidas:

Sinceramente estamos convencidos que es necesario construir una nueva multilateralidad en la que realmente todos estemos en igualdad de condiciones, donde el manual del curso a seguir y de las obligaciones y de los derechos, sea igual para los países ricos que para los países pobres, que también sean iguales los derechos y responsabilidades que tienen las naciones en desarrollo y las que también tienen las que están en vías de desarrollo. Concebimos entonces esta necesidad de reglas de juego parejas para todo el mundo como una de las condiciones básicas en tener éxito en la construcción de la multilateralidad. (FERNÁNDEZ, 2009).

Por último, este contexto internacional adverso, somado, no plano interno, à perda de hegemonia do *oficialismo* em ambas as câmaras do Poder Legislativo, não lhe impediram de reivindicar a estratégia de desendividamento (pilar fundamental da política exterior kirchnerista), de colocar a Argentina entre os cinco países de menor relação PIB-dívida, e de permitir que a segunda etapa de troca de dívida culminasse em um grande êxito, que involucrou mais de 92% do total.

### **3 As negociações comerciais internacionais**

Conforme tem sido concebido pela política externa dos governos kirchneristas, o MERCOSUL é muito mais do que um “cenário” de negociações comerciais. Não obstante, devemos recordar que, tal como comentava o ministro Bielsa, a política comercial externa do país era “*pluritemática*”. É devido a essa característica que se esperava manter um bom número de cenários possíveis de negociação, que naturalmente se centravam no MERCOSUL, mas que incluíam espaços como o projeto ALCA, a União Européia, México, Chile, África do Sul, China, Índia, Japão, entre outros. Em todas as negociações, a Argentina tinha como propósito negociar a redução de tarifas ou a eliminação de barreiras comerciais para obter maior acesso da sua produção nacional. Em sintonia com isso, Bielsa afirmou que:

la dinámica del comercio internacional es vasta. En definitiva, la Argentina debe estar en todos los lugares de negociación en los que pueda favorecer la creación de riqueza. Naturalmente, nuestra prioridad estratégica está en el Mercosur. Nuestro destino es sudamericano, por lo que tenemos que fortalecer el bloque más cercano y afín. (BIELSA, 2005a, p. 101).

Com relação às negociações em torno do projeto ALCA, durante seus primeiros anos de governo, Kirchner assumiu com grande firmeza o compromisso de enfrentá-las, apesar das grandes controvérsias que suscitavam, sobretudo no

âmbito da opinião pública. Kirchner queria uma política externa ativa, e para isso não devia colocar o país à margem de nenhuma negociação comercial:

Vamos a negociar bien. Y negociar bien quiere decir defender nuestros intereses. No renunciaremos a nuestro derecho a ejercer políticas públicas, ni asumiremos compromisos adversos en materias prioritarias para el Estado argentino. Por ello no estamos dispuestos a incluir en el ALCA cuestiones esenciales para nuestro país, como los servicios educativos, la seguridad social, la salud o las obras públicas (BIELSA, 2005a, p. 103).

Além disso, o sustento da negociação era o MERCOSUL. A Argentina, de modo igual a seus vizinhos mercosurianos, ampliava consideravelmente a margem de negociação. Na era *do* MERCOSUL “não subordinado”, o objetivo instaurado pelo Governo Kirchner foi conseguir “una apertura efectiva de los mercados de la región nuestras exportaciones, sin desproteger los sectores más sensibles de nuestra producción nacional” (BIELSA, 2005a, p. 103). Nesta ordem de ideias:

para que aceptemos firmar un ALCA deberá alcanzarse un acuerdo con equidad. No puede ser que sólo los países pobres tengan que practicar el liberalismo y que el proteccionismo no sea condenado cuando incurrer en él las naciones más ricas. Esa doble asimetría no se puede consentir. (BIELSA, 2005a, pp. 104-105).

Em suma, o projeto nacional e popular kirchnerista não se manifestava contrário à ideia de uma área de livre comércio continental, mas queria colocar em debate a reinterpretação do termo “livre comércio” e conseguir uma discussão realista, que contemplasse equitativamente os interesses de todos os potenciais assinantes do acordo. Por exemplo, em países com dívidas sociais tão elevadas como a Argentina, os graus de abertura não deveriam ser abruptos nem extremos, e deveriam ser conseguidos mediante consenso entre os diversos setores sociais.

Em sintonia com o mais puro pragmatismo econômico, o Governo Kirchner partia do princípio de que o livre comércio “deveria” permitir aos produtos do país aceder a outros mercados de forma mais equitativa. No entanto, o comércio global apresenta um vazio enorme, e a iniquidade maior reside nos subsídios que os Estados Unidos e a União Europeia oferecem a seu setor agrícola. O Governo Kirchner manteve, nesse sentido, a firme exigência de que os países ricos liberalizassem seu mercado agrícola, suprimindo gradualmente os subsídios à exportação e à produção doméstica:

El mundo que subsidia gasta más de 300.000 millones de dólares por año, mientras que la ayuda alimentaria mundial apenas supera los 56.000 millones de dólares. Eso no sólo es injusto para los países en desarrollo, sino económicamente ineficiente. Los subsidios agrícolas nos perjudican a todos. [...] Los

subsídios hacen que dejemos de exportar mucho de los que podríamos, que perdamos empleos, que se amplíe la pobreza y que el pago de la deuda externa sea inviable. (BIELSA, 2005a, pp. 106-107).

Para concluir, podemos dizer que a política externa dos governos kirchneristas tem se mostrado ativa nos diferentes foros de negociação, a fim de obter melhor acesso aos mercados internacionais graças a redução e progressiva eliminação de tarifas, barreiras não tarifárias e subsídios agrícolas. No âmbito das negociações internacionais, a Argentina trabalhou partindo da procura de consensos em nível regional, primeiro no âmbito do MERCOSUL, para projetá-lo logo em nível multilateral, pondo especial ênfase em evitar mudanças traumáticas que pudessem afetar os processos de reindustrialização de que necessitavam os setores industriais mais sensíveis.

#### **4 Integração latino-americana e MERCOSUL**

Conforme comentamos anteriormente, desde sua tomada de posse como presidente, Kirchner tinha proposto que a inserção e a vinculação internacional da Argentina se realizassem “desde o modelo próprio”. Isso reflete, em nosso modo de ver, quatro questões. Em primeiro lugar, a necessidade de contar com uma política externa que ofereça insumos para alcançar os objetivos estabelecidos pelo projeto nacional de desenvolvimento, assim como para encontrar soluções aos temas da dívida externa e da dívida social. Em segundo lugar, que esse projeto nacional de desenvolvimento dependa, basicamente, da margem de autonomia de decisão do país na esfera internacional. Em terceiro lugar, para que a Argentina possa se pensar em relação aos demais, necessita antes pensar sobre si mesma. Em quarto e último lugar, uma política externa congruente deve promover, no plano internacional, os mesmos valores de democracia, igualdade, liberdade, transparência, justiça social e participação que se procuram no plano interno.

Por outro lado, já havíamos feito referência a como a integração regional foi concebida pelos governos kirchneristas em sentido abstrato, ou seja, como ferramenta da política exterior. A partir de então, veremos, no que segue, como se aplicavam esses conceitos à nossa região. Em seu discurso de tomada de posse, o presidente Kirchner expressava:

Nuestra prioridad en política exterior será la construcción de una América Latina políticamente estable, próspera, unida, con bases en los ideales de democracia y de justicia social. [...] El MERCOSUR y la integración latinoamericana, deben ser parte de un verdadero proyecto político regional y nuestra alianza estratégica con el MERCOSUR, que debe profundizarse hacia otros aspectos institucionales que deben acompañar la integración económica, y ampliarse abarcando a nuevos miembros latinoamericanos, se ubicará entre los primeros puntos de nuestra agenda regional. (KIRCHNER, 2003b, p. 1342).



Vejamos, mais em detalhe, cada um destes aspectos:

- a) O MERCOSUL se localizaria entre os primeiros pontos da agenda externa argentina.

Como salientou Kirchner: “la integración regional fue siempre un aspecto irrenunciable de nuestra política exterior y también una constante en la historia del peronismo. A la distancia, uno puede recordar los dichos de Perón, anunciando la era de la regionalización y previendo la continentalización de la política internacional” (KIRCHNER, 2003a, p. 216).

Tal como foi assumido pelos chanceleres Bielsa (2004, 2005a) e Taiana (2006), o MERCOSUL (com suas perspectivas de aprofundamento e ampliação) constitui um dos pilares da política externa argentina. De acordo com Bielsa, o MERCOSUL é o primeiro e decisivo passo de uma via que inescapavelmente passa pela integração sul-americana e latino-americana, e que, eventualmente, poderá formar um bloco continental (BIELSA, 2005a, p. 82). Da mesma maneira, em seu discurso de tomada de posse, Cristina Fernández fazia referência à integração latino-americana como um “instrumento para la transformación económica y social de nuestros pueblos”, e ao MERCOSUL como “nuestro espacio” no mundo (FERNÁNDEZ, 2007, p. 9).

Por outra parte, o realismo político e o pragmatismo também se fizeram presentes na justificativa de que, desde a política externa argentina, se esgrime sobre a prioridade dada ao processo do MERCOSUL:

Nuestro país no tiene relevancia mundial que le permita actuar eficazmente de forma solitaria [...] Tenemos, sin embargo, un volumen y una importancia circunscripta a nuestra región. Es claro que ningún proyecto regional serio y consistente puede prescindir de la Argentina. Por eso la prioridad que le hemos dado a la integración regional proviene de un enfoque realista de nuestras posibilidades [...] Nos conviene la integración en el Mercosur [...] porque es en ese contexto en el que podemos desarrollar un juego cooperativo, de suma positiva, capaz de alcanzar cierta influencia en la balanza mundial. (BIELSA, 2005a, p. 135).

Finalmente, também adicionamos que a prioridade outorgada ao MERCOSUL, pelas administrações kirchneristas, encontra sustento no fato de que, para tais administrações, o sucesso do bloco está intimamente entrelaçado com a possibilidade de avançar no processo de recuperação do mercado interno, do trabalho e da produção nacional.

- b) O MERCOSUL deve ser parte de um “projeto político regional”.

Kirchner estava convencido da primazia da política e de que a integração não deveria ser patrimônio do capital, mas sim dos povos. Assim como expressava Bielsa (2005a, p. 57), “regionalizarnos es asumir una respuesta política

a la globalización en tanto nos permite utilizar la voluntad para definir el tipo de integración que queremos. Eso es mucho mejor que permitir que todo sea conducido por las fuerzas invisibles del mercado”. Se o objetivo é assumir uma atitude proativa frente ao fenômeno da globalização, é imprescindível construir regras e instituições, ou reformar as vigentes, para governar o fenômeno global.

Além disso, como projeto político de caráter “regional”, de construção mancomunada por países com profundas assimetrias, o MERCOSUL deve ser igualitário e solidário, oferecendo o mesmo marco de desenvolvimento para todos os países que o integram. Nesse sentido, para Kirchner, o tratamento das assimetrias resultava em uma tarefa prioritária da política. Nesta ordem de ideias, Bielsa enfatizou:

Las afinidades de pensamiento, las visiones políticas semejantes de gobiernos que piensan en la misma sintonía, que comienzan sus administraciones, generan un escenario inmejorable para que esta ilusión de quince años pueda recobrar la dinámica que le permita ser la realidad que necesitamos. (BIELSA, 2004, p. 19).

c) O MERCOSUL deve se “aprofundar” até outros aspectos institucionais que devem acompanhar a integração econômica.

Sobre este ponto, diretamente vinculado à concepção do MERCOSUL como projeto político, Kirchner assinalou: “Hay ahora quienes impulsan una integración meramente económica [...], y quienes pretenden involucrar cuestiones que escapan de lo meramente económico y tienen características de fuerte contenido social o político [...] Nos inscribimos en este segundo grupo” (KIRCHNER, 2003a, p. 216). Por sua parte, Bielsa afirmou:

No es sólo un bloque comercial lo que buscamos; aspiramos a conformar un espacio económico, político y cultural unificado que – al generar un renovado sentido de pertenencia – nos permita crecer como sociedades integradas y modernas. El Mercosur adquirirá su valor sociocultural cuando sus efectos se hagan sentir en la vida cotidiana de los ciudadanos. No se trata de aspirar a conformar un pueblo común, sino una ciudadanía común. (BIELSA, 2004, p. 19).

A gestão Kirchner considerava necessário situar o MERCOSUL numa nova etapa de seu desenvolvimento. O MERCOSUL que imperou na década de 1990, centrado na dimensão comercial, devia dar espaço a um processo de integração com ênfase no produtivo e que abarcasse aspectos políticos, institucionais e sociais.

En cierta medida, hay que recuperar el espíritu inaugural de los acuerdos entre los presidentes Sarney y Alfonsín [...] De la idea de ‘integración negativa’, que consiste en el simple levantamiento de regulaciones comerciales, debemos pasar a una ‘integración positiva’ que asegure el comercio y fomente la producción a escala regional (BIELSA, 2005a, pp. 135-136).

d) O MERCOSUL deve se “ampliar” a novos membros latino-americanos.

Para Kirchner, a integração começava no Cone Sul e se estendia até o restante da América Latina. A sinergia gerada pela inclusão de novos membros redundaria em maiores benefícios, em termos econômicos e políticos, para o bloco. Em termos econômicos, para promover, principalmente, um sistema de comércio equilibrado e equitativo, a produção em escala, a especialização produtiva, a competitividade e, fundamentalmente, a coordenação macroeconômica. Em termos políticos, para contribuir, principalmente, por consolidar um ambiente de paz e democracia na região.

Os governos kirchneristas assumiram desde o principio que, no plano econômico, a viabilidade do MERCOSUL dependia de se obter uma autêntica coordenação macroeconômica, por meio de uma convergência razoável dos tipos de câmbio e dos índices de inflação intrazonal. Desta forma, evitar-se-ia que os desequilíbrios fiscais, monetários ou na balança de pagamentos de algum de seus sócios afetassem o bloco. Assim, haveria necessidade de definir e estabelecer um código aduaneiro comum, de eliminar a dupla cobrança da tarifa externa comum e de reduzir as listas de exceções. Por outro lado, no âmbito político, o grande desafio era o de consolidar as instituições comuns. Segundo o ministro Bielsa:

No hay Mercosur sin una institucionalidad supranacional sólida [...] Cuando hacemos referencia a esta institucionalidad, estamos pensando en la creación de una entidad supranacional autónoma, altamente profesionalizada, que trascienda a los gobiernos de turno y consolide un compromiso estructural que reafirme en el plano de los socios la visión de Estado que exige todo proceso de integración. (BIELSA, 2005a, p. 89).

Como conclusão, mostra-se fundamental promover uma estrutura institucional dinâmica, facilitando a coordenação das atividades dos foros técnicos e agilizando o processo de tomada de decisões. Não se trata de criar grandes burocracias, mas sim órgãos de condução ágeis, eficientes e profissionalizados.

### **Conclusão**

Em um contexto latino-americano de incipientes lideranças progressistas, a ascensão à presidência de Néstor Kirchner em 2003 inaugurou um novo ciclo. Apontando um “novo-desenvolvimentismo”, este projeto (nacional e popular) pretendeu reparar o Estado por meio de um processo conjunto que vinculasse: reindustrialização como modelo produtivo alternativo ao primário-exportador, desendividamento externo como base da autonomia de condicionantes externos, e aumento do gasto público focalizado na diminuição da pobreza e no aumento de empregos, em um país marcado pela profunda crise econômica, política, e social de 2001, e pela quebra de legitimidade do modelo neoliberal dos anos 1990.

Mesmo recebendo críticas pela polarização social gerada, assim como pela ausência de uma reforma tributária e pela manipulação das estatísticas oficiais, o chamado “modelo de acumulação com matriz diversificada e inclusão social” dos governos kirchneristas significou a retomada de uma política de Estado de tradição desenvolvimentista, em uma sociedade interpretada de acordo com os segmentos de “Estado”, “Campo”, e “Indústria”.

No entanto, diferentemente da política interna do país, onde houve um projeto distinto, a política externa dos governos kirchneristas apresentou ambiguidades. Nestor Kirchner interpretava a política exterior desde um “modelo próprio” e como ferramenta ao serviço do interesse nacional e da estratégia interna de desenvolvimento. Para isso, cultivou um relacionamento internacional de caráter autonomista, pragmático e multilateral, de corte realista periférico inspirado na “Terceira Posição”. Dessa forma, reafirmou os históricos princípios da política externa argentina – acrescentando-lhes os valores de solidariedade e de justiça social – e colocou fim nas “relações carnis” do país com os Estados Unidos. O êxito nas negociações e no cancelamento da dívida externa do país foram um dos principais feitos na busca por romper laços com a dependência internacional e consagrar, assim, a tão desejada autonomia.

O rechaço kirchnerista ao unilateralismo determinou o apoio ao fortalecimento das Nações Unidas, à redefinição dos organismos internacionais, e à reivindicação de regras equitativas e recíprocas no comércio internacional. Essa preferência pelo multipolarismo nos conduz à visão kirchnerista da integração regional, interpretada como ferramenta na consolidação de uma política estrategicamente autônoma na esfera internacional, que contribuía para a ampliação das margens de manobra de atuação e redução da vulnerabilidade externa.

Nesse sentido, as negociações internacionais dos governos kirchneristas privilegiaram uma política econômica “pluritemática”, que visava a um debate realista do termo “livre comércio”. A ampliação dos mercados possibilitou a duplicação das exportações de origem agropecuária, mas também a diversificação em outros rubros. Uma ativa participação argentina, nos diferentes fóruns internacionais, reivindicou a redução de tarifas e a eliminação de barreiras comerciais implementadas pelos países desenvolvidos.

No que diz respeito à política externa do primeiro mandato presidencial de Cristina Fernández de Kirchner, a partir de 2007, identificamos a superação de duas crises, materializadas no conflito com o setor agropecuário em 2008, e na queda dos preços internacionais dos produtos agropecuários no ano seguinte, como consequência da crise financeira internacional. Neste contexto, para os governos kirchneristas, o MERCOSUL foi considerado o centro das negociações

internacionais e seu aliado estratégico, embora tais governos não excluíssem o diálogo com outros espaços, como o projeto ALCA ou a União Europeia.

Na região, o objetivo foi conseguir uma abertura dos mercados, considerando a proteção dos setores nacionais sensíveis e a procura de consensos lineares à sua estratégia de reindustrialização. Nesse sentido, o MERCOSUL foi localizado entre os pilares da agenda externa argentina, sendo parte fundamental de um projeto político regional que desse resposta à globalização, com a integração não só econômica, mas também política, institucional e social, em que (a partir da consolidação do bloco e de sua ampliação a novos membros) seria possível uma integração econômica e social latino-americana.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BATISTA JÚNIOR, Paulo Nogueira. Brasil, Argentina e América do Sul. **Estudos Avançados**, São Paulo, vol. 19, n. 55, pp.65-74, 2005.

BIELSA, Rafael. A política externa da Argentina no quadro da integração regional. **Diplomacia, Estratégica e Política**, Brasília, vol. 1, N° 1, pp. 5-21, oct.-dic. 2004.

BIELSA, Rafael. **Desde el Sur** (Conversaciones con Hernán Gómez Bruera). Buenos Aires: Altamira, 2005a.

BIELSA, Rafael. La política exterior argentina. In: \_\_\_\_\_; Lavagna, R.; Rosatti, H. **Estado y globalización: El caso argentino**. Buenos Aires: Rubinzal-Culzoni, 2005b.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A Argentina aprendeu. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 6 de noviembre de 2006b. Disponible en <<http://www.folha.uol.com.br>>. Acceso: 21 de mayo de 2013.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O novo desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 20, n. 3, pp. 5-24, jul.-set. 2006a.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O novo desenvolvimentismo. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 19 de septiembre de 2004. Disponible en <<http://www.folha.uol.com.br>>. Acceso: 21 de mayo de 2013.

FERNÁNDEZ, Cristina. Discurso ante la 64° Asamblea General de las Naciones Unidas de 24 de julio de 2009. Disponible en: <<http://www.un.org>>. Acceso en: 7 de junio de 2013.

FERNÁNDEZ, Cristina. Mensaje Presidencial a la Honorable Asamblea Legislativa de 10 de diciembre de 2007. In: Asamblea Legislativa. **Versión Taquigráfica**. Buenos Aires: Cuerpo de Taquígrafos: Honorable Congreso de la Nación, 2007. pp. 4-11.

FERRER, Aldo. La construcción del Estado neoliberal en la Argentina. **Revista de Trabajo**, Buenos Aires, año 8, n. 10, pp. 99-106, jul.-dic. 2012.

GONÇALVES, Williams da Silva. Argentina contemporânea numa perspectiva brasileira. In: Lechini, G., Klagsbrunn, V.; Gonçalves, W. (Orgs.). **Argentina e Brasil: vencendo os preconceitos - as várias arestas de uma concepção estratégica**. Rio de Janeiro: Revan, 2009. pp. 157-178.

GRANATO, Leonardo. ¿Nuevos modelos de integración en América Latina? Una respuesta desde la Teoría de la Autonomía. En: Nuñez, A.; Padoin, M. M.; Oliveira, T. C. M. de (Orgs.) **Dilemas e Diálogos Platinos**: Fronteiras. Dourados: Editora UFGD, 2010. pp. 335-380.

KIRCHNER, Néstor Carlos. Mensaje Presidencial a la Honorable Asamblea Legislativa de 25 de mayo de 2003. In: Cámara de Senadores de la Nación. **Diario de Sesiones**. Período 121°. Buenos Aires: Congreso de la Nación, 2003b. pp. 1335-1343.

KIRCHNER, Néstor. **Después del derrumbe**: teoría y práctica política en la Argentina que viene (Conversaciones con Torcuato Di Tella). Buenos Aires: Editorial Galerna, 2003a.

LAVAGNA, Roberto. **Argentina Brasil Mercosur**: una decisión estratégica 1986-2001. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1998.

RAPOPORT, Mario. Argentina: economía y política internacional. Los procesos históricos. **Diplomacia, Estrategia y Política**, Brasíla, n. 10, pp. 26-50, oct.-dic. 2009.

RAPOPORT, Mario. Desafíos y resultados. **Página/12**, Buenos Aires, 31 de octubre de 2010. Disponible en <<http://www.pagina12.com.ar>>. Acceso en: 26 de marzo 2012.

RAPOPORT, Mario. El legado. **Página/12**, Buenos Aires, 27 de octubre de 2012. Disponible en <<http://www.pagina12.com.ar>>. Acceso en: 26 de marzo 2012.

RAPOPORT, Mario; MADRID, Eduardo. **Argentina-Brasil**: de rivales a aliados. Buenos Aires: Capital Intelectual, 2011.

ROMERO, Luis Alberto. **Breve Historia Contemporánea de la Argentina**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2012.

ROUGIER, Marcelo; SCHORR, Martín. **La industria en los cuatro peronismos**: Estrategias, políticas y resultados. Buenos Aires, Capital Intelectual, 2012.

SADER, Emir. **El Nuevo Topo**. Los caminos de la izquierda latinoamericana. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2009.

SARTI, Ingrid. Integración regional y participación social: logros y desafíos en la institucionalidad de un Mercosur ampliado. **Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo**, Montevideo, n. 23-24, pp. 7-17, 2ª Época, 2010.