

BALANÇO ESTRATÉGICO DA INTEGRAÇÃO: MERCOSUL, NAFTA E ALCA(*)

CLÓVIS BRIGAGÃO

Este trabalho, de caráter ensaístico, busca oferecer uma análise do tipo estratégica, sem, no entanto, pretender esgotar o assunto em suas múltiplas variáveis, como parece ser o processo de integração nesse momento histórico de perceptíveis mudanças internacionais.

UM POUCO DE HISTÓRIA

A idéia de integração, tal como geralmente a concebemos, vem de longa data e com alto teor histórico-político. Nascida nos idos da independência colonial como ideal visionário bolivariano, a integração foi manifesta como uma América politicamente unificada, fato ainda não realizado.

Já no século XX, integração converge com propostas de desenvolvimento, que não se converteram, embora popularmente aceitas, em prosperidade relativamente ampla para a maioria da população. A partir do fim da II Guerra Mundial surgiram diversos intentos de formação de esquemas de integração — integração econômica regional — como instrumentos de desenvolvimento.

Esse projeto estratégico recebe o apoio formal da Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina (CEPAL), cujas análises concluem pela imperiosa necessidade de impulsionar o intercâmbio comercial da região: desafio inspirador e, ao mesmo tempo, desafiador em relação à Europa Ocidental, com seus passos iniciais na longa caminhada em direção ao seu mercado comum.

Diante do distinto grau de desenvolvimento da região então existente, do pequeno volume das relações comerciais intra-regionais e da forte dependência das economias nacionais em relação aos poucos produtos de exportação (destinados em sua maioria aos países industrializados), opta-se pela adequação formal do Tratado de fundação da Associação Latinoamericana de Livre Comércio (ALALC, 18/02/1960).

Paralelamente à ALALC, surgem outros esquemas de integração formal, como o Acordo de Cartagena (Grupo Andino, 1969), o Mercado Comum Centro Americano (MCCA) e a Comunidade do Caribe (CARICOM): apesar de suas singularidades, todos eles procuraram avançar na liberalização do intercâmbio mútuo, no seu financiamento e na implantação de tarifas alfandegárias comuns.

Concomitantemente, aparecem também os “acordos por pares de países”, como no caso do Uruguay em relação ao CAUCE (Convênio Argentino-Uruguayo de Cooperação Econômica) e ao PEC (Protocolo de Expansão Comercial com o Brasil). Infelizmente, a lua-de-mel do regime ALALC com a integração regional, sofreu desgaste, tornou-se inadequado e morreu.

No entanto, o fôlego integracionista mostra-se resistente e perseverante: a ALALC renasce das cinzas sob a forma do novo tratado assinado em 1980: a Associação Latinoamericana de Integração (ALADI), instrumento mais flexível para atender aos Acordos de Alcance Parcial. Embora menos visionário e comunitário, esses Acordos são mais pragmáticos e multilaterais. Mas os ventos da bonanza não sopraram favoravelmente: a crise do petróleo (79), a dívida externa mexicana (82) foram, entre outros, fenômenos que acabaram “desintegrando” a possibilidade do desenvolvimento integrado regional. Isso porque a maioria dos países foi obrigado a gerar cada vez mais superávits comerciais, acentuando protecionismos com a supremacia dos interesses individuais sobre os da integração. E a segunda lua-de-mel terminou naufragando diante da falta de convergência das políticas macroeconômicas da região.

DEMOCRACIA E CONTIGÜIDADE

Veio então o fim da Guerra Fria, já fartamente comentada, e aí assistimos ao ressurgimento de antigos ideais e renovadas boas intenções. O mais notável fenômeno que ocorre na América Latina é o processo de democratização, que varreu as ditaduras militares, em meio a crise econômica e a imensa herança da dívida social: o processo de democratização coincidiu com o estigma da década perdida.

Mas essa situação paradoxalmente incentivou o debate sobre os novos rumos da integração e sobre as alternativas ao desenvolvimento. Desencadeiam-se assim novas perspectivas estratégicas.

Se por um lado, os esquemas tradicionais de integração multilateral passaram a ser vistos com ceticismo, por outro lado, as soluções econômicas nacionais e os mercados de escala reduzida foram considerados inadequados em relação aos novos desafios tecnológicos-produtivos e à transnacionalização, ambos transformadores do sistema internacional.

Para completar, conformam-se blocos mundiais na Europa (União Européia), na América do Norte (Nafta) e na Ásia (ASEAN), convivendo com as normas multilaterais de comércio, tendo como base o GATT, através da Rodada do Uruguay, mais tarde regulamentadas pela OMC.

Partiu-se então para formulação de políticas externas para a integração, aptas a criar propostas consensuais mínimas com possibilidades de efetiva realização.

Ao mesmo tempo que o processo de globalização parece quebrar o Estado nacional e mesmo o regionalismo, surge um movimento de aproximação gradual entre países fronteiriços, cujo fenômeno é o da contigüidade. É essa base contígua que se torna sólida alavanca para melhorar a inserção internacional competitiva, em que os elementos geoconômicos e a vizinhança geográfica passam a ser in-

strumentos úteis à sobrevivência.

De acordo com esses novos fatores conjugados e em compasso com a abertura das economias nacionais, o processo de integração bilateral e subregional avança.

RENASCIMENTO DA NOVA INTEGRAÇÃO: APROXIMAÇÕES ESTRATÉGICAS

Nos anos 80, surge no continente uma nova era de acordos de integração com características bem diferentes às experiências anteriores. A nova integração, além da democracia e da continguidade, traz consigo a liberalização comercial acelerada, negociações com base na reciprocidade e vinculações mais abertas com a comunidade internacional (global trader).

Podemos destacar que a nova integração configura espaços econômicos globais, em que a “ordem” política assume papel fundamental e predominante: isso fica claro nas agendas da Cúpulas de Governos, que são essencialmente de caráter político.

Importante assinalar aqui dois fatos que mudaram as relações do processo da nova integração. O primeiro foi a aproximação estratégica entre Argentina e Brasil, após quase um século de tensão e desconfiança. A partir da Declaração de Iguazu (1985), entre os presidentes dos dois países, de caráter essencialmente político, tornou-se imperativo construir mecanismos abrangentes de confiança mútua.

Assim, em 1986, é assinado o Programa de Integração e Cooperação Bilateral, com doze protocolos, a declaração conjunta sobre política nuclear e a Ata de Amizade Brasileiro-Argentina. Resultado desse formidável acercamento foi a plena incorporação do Uruguai e do Paraguai ao Tratado de Asunción (26/03/91) que constitui o Mercosul. Afirma-se que esse fato representou o “princípio do fim do velho paradigma de integração”.

O segundo foi o início das negociações do México com os Estados Unidos e Canadá em 1991 para o estabelecimento da zona de livre comércio e que resulta no Tratado tripartite que funda o Nafta (12/08/1992). Esse segundo fato representou o “final do fim” do estilo tradicional de integração regional, considerado também como uma inevitável convivência entre o sul e o norte das Américas.

Assim, geraram-se realidades superpostas, podendo ser sistematizadas em três níveis convergentes, ainda que conflitivos, mas que poderão encaminhar-se para maior cooperação.

No primeiro nível, de forte influência e vinculação aos Estados Unidos, temos a realidade liderada pelo México, que incorporado ao Nafta, faz gestões integracionistas ao sul, com acordos com Colômbia e Venezuela (Grupo dos Três), acordos negociados com Costa Rica e em negociação com os países da América Central e Caribe. O México também ensaia seu papel de global trader, estabelecendo conversações com a União Européia, com a APEC (bacia do pacífico) e até mesmo com acordos parciais no âmbito do Mercosul (com Argentina).

No segundo nível, está o Mercosul, liderado pelo Brasil e Argentina, que busca associações com o Chile e a Bolívia, com crescentes laços econômicos entre si, e com tendência a ampliar-se ao norte com o Pacto Andino, com a Venezuela e

até mesmo em direção ao Caribe, além do acordo com a União Européia (assinado em Madrid), dentro de uma estrutura de regionalismo aberto.

No terceiro e último nível, há os países da comunidade andina, com um processo de integração que apresenta incertezas e dificuldades internas, flutuando entre os dois primeiros níveis, diferenciando-se da América do Sul (entre os países do cone sul e Bolívia) e com vínculos comerciais predominantes com os Estados Unidos.

Essa geometria econômica, reflete um certo enfrentamento de dois pólos de atração: a América do Norte e o Mercosul.

INTEGRAÇÃO NEGOCIADA?: EUA X MERCOSUL

Com as mudanças estratégicas internacionais, a América Latina voltou a ser uma região atrativa do ponto de vista dos Estados Unidos, na esperança de tornar-se competitivo no mercado mundial, diante da Europa e da Ásia.

Inicialmente com a “nova ordem” do Presidente Bush, tivemos a Iniciativa para as Américas (e não “das” Américas), com seu receituário de ajustes, desregulamentação, etc., na tentativa de ampliar o comércio entre as Américas e aumentar os investimentos americanos na região. Bush perdeu as eleições e a Iniciativa para as Américas morreu.

Com o Nafta em funcionamento, a partir de 1º de janeiro de 1994, admitiu-se que seus acordos, particularmente entre Estados Unidos e México, poderiam configurar protecionismo, com conseqüências negativas para as economias (e as exportações) sul-americanas.

Tudo isso levava a crer que o Nafta, teoricamente justificado como criador de regras de livre comércio, estava estabelecendo formas de comércio “administrado”. É bom lembrar que acordos regionais tipo Nafta foram criados no contexto das regras da OMC. No entanto, houve mudança significativa por parte dos Estados Unidos quanto à sua política comercial: abandono do multilateralismo (do GATT - General Agreement on Tariffs and Trade) pelo regionalismo, prevalecendo os interesses nacionais.

As negociações mantidas pelos Estados Unidos em relação ao México permitiram a total abertura do mercado mexicano de serviços, enquanto o mercado norte-americano mantinha-se fechado, através de barreiras horizontais na livre circulação de prestadores de serviços. O México, que tem um setor de serviços estimado em US\$ 146 bilhões (1994), tornou-se o terceiro maior importador de serviços norte-americanos. Esse foi o maior objetivo dos negociadores americanos no acordo do Nafta.

Em relação à alocação dos investimentos, a proximidade do mercado consumidor (mexicano) influenciaria decisões de investimentos com a redução de custos de transportes. Dessa forma, os investimentos de multinacionais norte-americanas, e até mesmo japonesas e européias, passaram a realocar investimentos a subsidiárias mexicanas em detrimento das economias sul-americanas.

As negociações conduzidas pelo governo de Salinas caracterizaram-se pela aceitação de todas as exigências e por fazer todas as concessões. O México, pode-se

afirmar, tornou-se um Estado cliente dos Estados Unidos: importador de serviços, de produtos industriais e agrícolas, resultando em gigantescos déficits comerciais — causando crise de liquidez em 1995 — financiados pelas especulações do seu setor financeiro.

Os Estados Unidos, com o Nafta, adquiriram vantagens estratégicas não só no aspecto comercial mas principalmente no sentido de aplicar suas leis extraterritorialmente. Assim fez com que o México lidasse com investimentos do ponto de vista americano: seguro em capital estrangeiro, propriedade intelectual, proteção ao abuso do poder econômico, direito de trabalho, direito ambiental, tráfico de drogas, imigração ilegal e até mesmo administração da Justiça.

Além do que, pelo Acordo do Nafta, os Estados Unidos conseguiram impor as chamadas “regras de origem”, mecanismo reconhecido como a tecnologia de ponta do protecionismo. O pretexto: liberalização do comércio. O eufemismo: “convergências de valores”.

Os primeiros momentos do Nafta criaram o clima eufórico para absorver novos parceiros sul-americanos, como Chile, Argentina e até a Venezuela. Acontece, porém, que por diversas razões internas e externas do Nafta, ele perdeu aquele seu dinamismo e fôlego originais.

CÚPULA DAS AMÉRICAS: GANHOS E PERDAS

(Conta-se que programada sua viagem ao México, o Vice-Presidente Al Gore reclamou de seus assessores que ele iria atravessar a fronteira do Rio Grande de mãos vazias. Havia que oferecer algo mais palpitante: foi aconselhado então a “anunciar a convocação de uma cúpula hemisférica, a qual seria muito bem recebida em toda a América Latina”).

Motivados pelo anúncio de marketing político do governo Clinton, 34 governos da região, exceto Cuba, reagiram favoravelmente à convocação. Finalmente, reuniram-se na Cúpula das Américas em Miami (Dezembro de 1994), adotando o “Pacto para el Desarrollo y la Prosperidad: Democracia, Libre Comercio y Desarrollo Sostenible en las Américas”, contendo a decisão de estabelecer a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). Em Miami foi proposto eliminar as barreiras ao comércio e ao investimento e concluir as negociações da ALCA até 2005.

O espírito das regras da OMC foram ratificadas, sendo que os participantes se comprometeram a respeitar as normas do novo multilateralismo comercial, bem como não estabelecer novas barreiras ao comércio e potencializar os acordos regionais já existentes. O Plano de Ação de Miami continha também dispositivos específicos relativos à potencialização mútua das políticas sobre comércio e meio ambiente e a promoção dos direitos dos trabalhadores.

No entanto, o modelo adotado com o objetivo de expandir o Nafta para a América Latina, significa que os “serviços e mercadorias (e talvez trabalho e capital) fluam mais livremente entre os membros do Nafta do que entre seus prováveis parceiros na América Latina.

Isso significaria que o fluxo de serviços e mercadorias reduziria o relaciona-

mento fora do Nafta, com enorme incentivo para a fuga de capitais e a presença comercial nos Estados Unidos. Seria essa uma perspectiva promissora?

A forma dos Estados Unidos de moldar a economia mundial segundo concepções morais, legais e econômicas americanas parece voltar-se ao fracasso. Numa economia global, cujos protagonistas definem-se quase que cotidianamente, há uma mínima chance de domínio exclusivo por parte de qualquer potência econômica.

Em outra perspectiva, esse revigorado interesse dos Estados Unidos pela América Latina faz reviver a dicotomia panamericanismo (modelo Nafta, ALCA com arranjos tipo “hub & spoke”, cubo e raio) x latinoamericanismo (modelo Mercosul, com arranjos do tipo “building blocks”).

A América Latina, em geral, também mudou e fez seu dever de casa. Talvez o principal foi o de refazer a sua política estratégica, tendo como alicerce valores democráticos como premissa central dos interesses internacionais. Os Estados Unidos, acostumados a tratar a América Latina como um todo, têm agora de promover ajustes significativos com a região. O ponto crítico, todavia, é a nova situação em que os Estados Unidos não participaram e não participam do processo de integração iniciado pelo Mercosul.

O fato é que os atuais modelos de integração, ALCA e Mercosul, sugerem diferentes estratégias que merecem ser examinadas.

Em primeiro lugar, a principal polêmica é se as negociações devem ser levadas a cabo em todos os âmbitos simultaneamente ou por etapas sucessivas. Os países do Mercosul defendem esta última proposta, enfrentando a oposição dos Estados Unidos (Nafta). Washington propõe negociar os acordos básicos de comércio em 1998 e a partir de 2000 negociar as novas áreas. As dificuldades associadas à via rápida são significativas.

Também querem iniciar as negociações sobre acesso aos mercados antes de determinar normas e disciplinas, bem como incluir a harmonização de regimes de investimentos, normas técnicas e critérios sanitários e fitossanitários, além de querer definir os mecanismos de solução de controvérsias e as normas de origem. Tal postura facilitaria seus interesses, dado que as tarifas latino-americanas são mais elevadas em relação aos outros sócios comerciais dos Estados Unidos.

Os exportadores americanos teriam grandes vantagens com essa política. Segundo especialista em comércio internacional, a ALCA não incrementaria as exportações da América Latina para os Estados Unidos, “pois as tarifas dos Estados Unidos são comparativamente mais baixas e a perspectiva de uma preferência em favor de exportações regionais sobre as exportações não regionais é remota”. Não há dúvidas de que os Estados Unidos irão lançar mão de todos os seus instrumentos políticos e todo poder de seu mercado e o status de líder mundial para promover seus interesses.

Certamente também tentam ‘incentivar’ eventuais divergências de interesses entre membros do Mercosul e associados. Sabidamente há um viés anti-Mercosul na atual administração do comércio exterior em Washington, no sentido de que o desenho do Mercosul é incompatível com o da Alca.

O Canadá, mantendo uma postura até mais firme que a dos Estados Unidos, defendeu a negociação global da agenda em 2003, propondo negociar simulta-

neamente todas as áreas temáticas depois da 2a. Cúpula das Américas no Chile (Abril, 1998). Sua posição foi reforçada na Reunião de Vice-Ministros do Recife (Fevereiro, 1997) com o apoio da Comunidade Andina, Caricom e o Chile.

Explica-se: o Canadá vê na abertura dos mercados latinoamericanos uma oportunidade de crescimento e diversificação de suas exportações, concluindo acordo com o Chile e estudando a possibilidade de realizar acordo similar com o Mercosul.

O México é mais um enigma do que solução. Suas dificuldades internas parecem levá-lo a uma reformulação de sua solidariedade latinoamericana, de longa tradição e desempenho, para uma postura de expectativa diante do embate estratégico.

Em contraste com a vontade dos Estados Unidos, o Mercosul, liderado pelo governo brasileiro e com o apoio do Conselho de Empresários da América Latina (CEAL), pretende uma negociação gradual e progressiva. Entre 1989-99 seriam derrubadas as restrições impostas pelos Estados Unidos, no sentido de facilitação do comércio a ser concluída em 1999; entre 2000-2003 seriam criadas as normas e disciplinas, tratadas as questões de solução de controvérsias e propriedade intelectual; a partir de 2005, finalmente, seria a vez do acesso a mercados nas áreas de mercadorias e serviços e queda das alíquotas.

A polarização em negociações dessa magnitude parece ser corriqueira e comum, revela também percepções sobre posições de vantagens e desvantagens, perdas e ganhos.

Para os Estados Unidos o negócio é abrir logo os mercados da região às suas mercadorias e serviços com tarifas baixas, de difícil acesso para terceiros países ou blocos. É uma postura precipitada e perigosa: só o setor serviços, por exemplo, representa no Brasil 50% do PIB, o que levaria a uma forte migração para o mercado americano. Comprariamos muito e pouco venderíamos, com impactos sociais negativos e atraso na competitividade industrial.

É óbvio que a estratégia do Mercosul ao optar pela liberalização gradual obedece à lógica econômica limitada. Os efeitos da liberalização praticada pela OMC tem produzido uma “fadiga comercial” em muitos setores econômicos. As reformas econômicas aplicadas pelos governos da região têm produzido altos custos, de curto prazo, para as empresas, em virtude de deficiências na infra-estrutura orientada à exportação. A estratégia da “via rápida” traria uma competição desigual e desastrosa, podendo resultar até mesmo em instabilidade política interna.

Portanto, a estratégia do Mercosul é desacelerar o ritmo das negociações, ganhar tempo e consolidar maior apoio político para a liberalização que será realizada. Ademais, os Estados Unidos sustentam barreiras não tarifárias, como trâmites alfandegários, limitações de inversões, medidas fitosanitárias e normas técnicas que impõem sérias perdas para produtos da região.

Aos dados: o mercado hemisférico absorveu 34% das exportações do Mercosul (1996), superando em importância a União Européia. Entre 1990 a 1996, as vendas do Mercosul à UE aumentaram 4.7% anual, enquanto que suas exportações intra-hemisféricas cresceram mais de 5.6%, ao mesmo tempo que houve um grande diversificação comercial: 27% para a UE, 20% para Ásia e 18% para

os Estados Unidos.

Para o Mercosul o cronograma das negociações terá que ser dilatado: negociar acordos por etapas e em prazos menos rígidos. Ao mesmo tempo há a aspiração de se tentar uma mais sólida concertação estratégica, através do expediente dos círculos concêntricos, que seriam alavancas para a formação da Área de Livre Comércio Sul-americana (ALCSA).

A proposta é a de estender o Mercosul aos países vizinhos: Bolívia e Chile são membros associados do Mercosul e o Peru já solicitou formalmente sua associação durante a Reunião de Ministros em Belo Horizonte (13-15/05/1997). A Venezuela poderá também converter-se em membro associado do Mercosul no início de 98, bem como a Colômbia e Equador estão iniciando negociações nesse sentido. Representantes da Comunidade Andina e do Mercosul vêm mantendo, nos últimos meses, rodadas de negociação para tratar de um acordo-marco sobre zona de livre comércio entre as duas sub-regiões.

Os acertos devem refletir prioritariamente a questão da promoção e proteção de investimentos na região. As negociações sobre essa matéria exige concertação ampla, com a firme posição de instrumentalizar outras ferramentas políticas e sociais da agenda para não ficarmos na condição de subalternos aos avanços exclusivos da integração comercial do tipo “cubo e raio”.

Assim o perfil da ALCA terá o contorno definido pelo ritmo das negociações estabelecidas pelos dois atuais blocos hemisféricos, os Estados Unidos (Nafta) e o Mercosul. Este adquiriu no último ano um dinamismo singular, enquanto o Nafta, até o momento carece dessa liderança, já que sua negociação deu-se de forma individual e não terá impacto direto nas negociações da ALCA.

Ainda aqui, cabe salientar o esforço da administração Clinton em obter o fast track authority, que permitiria ao Executivo ter a autoridade para convencer os parceiros da ALCA a sentar-se à mesa de negociações. As chances de Clinton de obter o fast track foram negadas pelo Congresso, com forte apoio do seu próprio Partido Democrata.

Caso a concertação estratégica do Mercosul venha a consolidar-se e ampliar-se, seu efeito será positivo para a democratização das relações internacionais: abrir e ampliar associações e foruns multilaterais em todas as direções do globo. Ao mesmo tempo, haverá maiores vantagens para negociar com os Estados Unidos e neutralizar sua hegemonia.

Sem estratégia consolidada não haverá planos nem metas sólidas para alcançar resultados e aumentar vantagens comparativas. O desafio é gigantesco, e será possível a convergência negociada? Sem a arrogância e o complexo de inferioridade costumeiros, pode-se alcançar o entendimento maduro entre todos os parceiros, se é que todos entendam o que é ser parceiro.

Isso também implica em definir estratégia de segurança relacionada com a questão do comércio internacional. Nesse sentido, a aproximação que vai sendo construída entre Argentina e Brasil, no âmbito de mecanismos de confiança mútua em termos de segurança do Mercosul, já se traduz em vontade política. Assim, as manobras militares conjuntas realizadas ultimamente entre Argentina, Brasil e Uruguai são um sinal positivo do amadurecimento do Mercosul.

Tradicionalmente, estamos compactuados com a segurança hemisférica dos Estados Unidos. Pretende-se continuar, negociar novas formas, mas é estrategicamente importante manter um nível de adestramento, mínimo que seja, em termos de segurança regional relativamente autônoma. Futuramente, pode-se pensar em ampliar esse tipo de segurança regional para outros países do cone sul.

A expectativa é a de que até a II Cúpula das Américas, a ser realizada em Santiago em Abril 1998, as negociações vão ser ainda mais complexas e exigentes. O poder de aliciamento dos Estados Unidos certamente vai aumentar, dependendo de sua capacidade de apresentar ofertas reais sobre a mesa.

A pergunta a ser feita é: será que os Estados Unidos vão abrir seu mercado agrícola para produtos brasileiros e argentinos, reivindicando essa apresentada pela união aduaneira do cone sul no primeiro encontro de vice-ministros da ALCA realizada na Costa Rica em julho de 1997?

A união aduaneira do Mercosul quer compromissos específicos de abertura do mercado agrícola, independentemente das negociações globais que irão ocorrer no âmbito da OMC, a partir de 1999. O Mercosul reivindica um grupo de trabalho específico para a questão agrícola, principalmente no que se refere aos temas que contemplem sistemas de apoio à produção e subsídios às exportações.

Outro assunto pertinente refere-se às pequenas economias, lideradas pela Jamaica, que pretendem tratamento diferenciado na ALCA, traduzido em assistência técnica e financeira para aumentar sua capacidade institucional e participar efetivamente das negociações. As economias centro-americanas e caribenhas insistem nessa questão, pois foram afetadas pelo comércio do Nafta em benefício do México. Washington diz ter simpatia pela reivindicação que não agrada, obviamente, ao México.

As negociações tomaram o rumo das decisões mais concretas a partir da reunião diplomática em Costa Rica (Outubro de 1997). Ali começaram as dores do parto da ALCA. Buscou-se desenhar quatro referências já definidas no encontro de Belo Horizonte: objetivos, estruturas, enfoques e local (ou locais) das futuras negociações. O que se pretende é estabelecer a amplitude e o nível da integração, agrupar os temas que serão discutidos, definir onde se realizarão as negociações, quem dará o apoio administrativo e como pôr em execução os acordos firmados.

Em torno dessa agenda, o Mercosul novamente sustenta, como condição para negociar, a fixação de um roteiro bem definido para o tratamento de cada tema. Por exemplo, se a proteção da propriedade intelectual será mantida nos níveis da OMC ou se haverá compromissos adicionais no âmbito da ALCA. Essa etapa das negociações adquire um sentido estratégico, pois os parceiros, no caso o Mercosul e os Estados Unidos (Nafta) têm percepções diferentes quanto ao ritmo e a forma de organizar a criação da ALCA.

Até agora o Mercosul continua trabalhando com a perspectiva de concertação estratégica e que parece não ter sido afetada — até onde se pode calcular — pela visita do Presidente Clinton à América do Sul ou pelas tentativas do governo dos Estados Unidos em desintegrar o bloco.

Pelo menos no Brasil, Clinton afirmou que a meta da ALCA deve ser feita concomitantemente e, sem exclusão, dos esforços do Mercosul. O objetivo, pois,

é traçar pontos convergentes entre o Mercosul e os demais países (e blocos) latino-americanos e, então, ir negociando gradativamente com os Estados Unidos e a Alca.

Essa é a percepção dos que estão fazendo a política dos building blocks, com método e eficiência, um pouco incomum em assuntos diplomáticos. O que se está construindo é estratégia mais realista e mais protetora dos interesses dos países latino-americanos, sem a diluição do Mercosul na ALCA.

Em outras palavras, o que o Mercosul define em termos de interesse e de efetiva participação é se a ALCA vai ser plausível economicamente e aceitável politicamente. Ou seja, a noção de livre comércio deve ser entendida como mecanismo de atualização (ou “modernização”, como preferem outros), em todo o hemisfério, do esforço de promoção do desenvolvimento, dentro da visão social de mercado. Assim, cada país poderá explorar seus espaços de competitividade econômica e encontrar sua melhor forma de inserção política no sistema internacional.

Aqui, a visão histórica da integração se atualiza, pragmaticamente, em termos nitidamente políticos, pois a idéia de livre comércio deve ser indissociável da vocação democrática, supondo a participação da sociedade no processo e em que os benefícios desse esforço sejam compartilhados pelos cidadãos de cada país.

Como norma de conduta, a integração hemisférica terá de adotar a receita da reciprocidade solidária em relação à parceria e à associação dessa magnitude. Se a ALCA pretende ser associação de livre comércio, sua representação simbólica deveria ser a de arribação de muitas aves e não o vôo solitário da águia.

A hora é de contenda, mas principalmente de prova de habilidades e poder de negociação realista. Sem isso a visão bolivariana continuará como sonho ir-realizável e toda uma geração se frustrará com uma solidariedade sem laços e vínculos recíprocos.

NOTAS

(*) Trabalho apresentado no Seminário Internacional “Integración Solidária: Agenda Latinoamericana para el Siglo XXI”, realizado no El Colegio de México, Ciudad de México, 27 e 28 de novembro de 1997.

1 Ver Luis Maíra e Eugênio Lahera, “La Modernización de la Integración”, Comisión Sudamericana de Paz, Santiago de Chile, 1992; Sonia de Camargo, “A Integração do cone sul: 1960-1990”, manuscrito, Rio de Janeiro, s/d.

2 No Seminário “Perspectiva de la Integración: Papel de la ALADI”, Montevideo, 28-29 de Julho de 1997, destacou-se que a ALADI não tem um papel definido no processo de integração, sendo um “paraguas jurídico” para os acordos entre os países membros e um foro de negociações (p. 9). Documento ALADI/SEC/di 1004, 9 de setembro de 1997.

3 Idem, p. 3.

4 O Programa de Integração e Cooperação Econômica Bilateral contou com a participação efetiva de setores privados e governamentais e com amplo apoio político interno dos dois países.

5 Destacam-se outros dois fatos: a Zona de Livre Comércio entre EUA e Canadá (1988) e a Zona de Livre Comércio entre Chile e México (1991).

6 Ver o trabalho de Ana Carillo G., “O Pacto Andino e o Mercosul”, apresentado no Seminário sobre “Integração Solidária”, realizado na Cidade do México, em 27-28 de Novembro de 1997.

7 Nesse cenário regional, uma outra preocupação por parte dos países sul-americanos foi em relação ao programa de ajuste fiscal: arrecadar mais e gastar menos é bom para sanear a economia e garantir superávits nas contas dos governos. Mas diante do quadro de miséria social, o ajuste fiscal adquire um alto preço político, com a paralização de obras essenciais à renovação dos serviços públicos e à demissão de trabalhadores que acabam engrossando a marginalidade e aumentando a criminalidade.

8 em Durval de Noronha Goyos Jr., “Alca e Mercosul: Uma Boa Parceira”, texto apresentado ao III Encontro

Sul-Americano de Relações Internacionais (III ESARI), Palácio do Itamaraty, Rio de Janeiro, 6/7 de Outubro de 1997, p. 6-7.

9 Ver *The Economist*, "American Politics, Global Trade", by Fred Bergsten, 27/09/97. Também *International Trade Reporter*, ed. de 12 de abril e 10 de maio de 1995.

10 Na visão legal, nos Estados Unidos a lei federal norte-americana é superior aos tratados internacionais, ao contrário da tradição latinoamericana (e européia), onde as leis locais se submetem às leis internacionais (tratados). Assim as cortes norte-americanas podem decidir contrariamente ao Direito Internacional. Há o agravante de que os Estados Unidos não assinaram a Convenção de Viena sobre a Lei dos Tratados (1969) que diz que um Estado não pode invocar sua legislação nacional para descumprir obrigações de um tratado internacional.

11 Noronha, *idem*, p. 9

12 Após a Cúpula de Miami, houve a Reunião de Ministros de Comércio em Denver, Colorado (junho de 1994) e a de Cartagena, Colômbia (março de 1996), criando II grupos de trabalho e os países que os presidem: Acesso ao Mercado (El Salvador); Procedimentos Aduaneiros e Normas de Origem (Bolívia); Investimentos (Costa Rica); Normas e Barreiras Técnicas de Comércio (Canadá); Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (México); Subsídios, Antidumping e Direitos Compensatórios (Argentina); Economias Menores (Jamaica); Compras Governamentais (Estados Unidos); Direito de Propriedade Intelectual (Honduras); Serviços (Chile); Política de Concorrência (Peru); Solução de Controvérsias (Uruguay).

13 OMC, "Regionalism and the World Trade System", Organização Mundial do Comércio, Geneva, Abril de 1995, p. 25, citado em Noronha, *idem*, p. 10.

14 Peter Drucker, "Global Economy and Nation-State", *Foreign Affairs*, 12 Setembro 1997.

15 Joseph P. Klock Jr., palestra na Canning House, Londres, em 29/01/1996, "Os Efeitos do Comércio Regional e os Acordos de Investimentos nos Negócios Europeus dentro do Contexto Global".

16 A própria representante dos Estados Unidos nas negociações da ALCA e responsável pela United States Trade Representative (USTR), o escritório comercial americano, Sra. Charlene Barshefsky, comentou intempestivamente sobre o Mercosul, como um "anãozinho", para depois dizer que o Mercosul tem claro objetivo estratégico, na expansão comercial e com posição mais forte nos assuntos internacionais, além de afirmar ironicamente que a Alca seria um almoço grátis para os Estados Unidos. Os Estados Unidos também tentam desestabilizar a aliança Argentina-Brasil, dentro da velha tradição de dividir para reinar, chegando a oferecer à Argentina o status de aliado extra-Otan.

17 Ver III Foro Empresarial das Américas, "Documento: Conclusões dos Workshops", Encontro das Américas, Belo Horizonte, MG, 13 a 15 de maio de 1997.

18 Cf. "Hacia un Área de Libre Comércio de Las Américas: una perspectiva europea", Informe de IRELA, 19 de junho de 1997, p. 6

19 Ver o estudo pioneiro do Embaixador Paulo Nogueira Batista, "O Mercosul e a Zona de Livre Comércio da América do Sul: Os Interesses do Brasil", conferência no Instituto de Estudos Avançados/USP, 25/04/1994.

20 Além da Operação Cruzeiro do Sul, manobras dos Exércitos do Brasil, Argentina e Uruguay (ano que vem o Praguay participará) para treinamento de missão de paz da ONU, realizadas na fronteira sul do Brasil com os outros dois países, houve também recentemente exercícios das forças áreas do Brasil e da Argentina, além de exercícios das Marinhas dos dois países, que já ocorrem há alguns anos. Outro fato importante é o Memorando de Entendimento entre o Governo do Brasil e o Governo da Argentina sobre Consulta e Coordenação, assinado no Rio de Janeiro (27/04/97) pelos dois presidentes Fernando H. Cardoso e Carlos Menen, em que as partes estabelecerão mecanismos permanentes de consulta e coordenação para o fortalecimento das relações bilaterais em "matéria de defesa e segurança internacional". Recentemente, no Seminário organizado pela Confederação Nacional das Indústrias (CNI), em Brasília, sobre Defesa Nacional e Indústria, o chefe da Casa Militar do Governo Fernando H. Cardoso, General Alberto Cardoso, pronunciou palestra abertamente favorável a uma "união militar" do Mercosul.

21 O Vice-chanceler do Uruguay, Juan Carlos Perez de Castillo, foi o porta-voz do Mercosul na reunião de Costa Rica em julho de 1997, cf. Paulo Sotero N. Marques, "Novas Relações entre Washington e Buenos Aires põe em risco o Mercosul?", *Política Externa*, Vol. 6, No. 2, Set./Out 1997, São Paulo, p. 57.

22 É interessante destacar as formulações do Presidente do BID, Enrique Iglésias, sustentando as propostas unificadoras do Mercosul em relação ao tratamento dos temas e as negociações paralelas dos mesmos temas. A perspectiva de um progresso substantivo ou, pelo contrário, a um atraso maior, é questão política a ser tratada pelos chefes de Estados e de governos na II Cúpula de Santiago no próximo ano.

RESUMO

O artigo mostra que a idéia da integração americana nasceu nos idos da independência colonial como parte do ideal bolivariano. Já no século XX, a integração converge com propostas de desenvolvimento, que não se converteram

em prosperidade relativamente ampla para a maioria da população. No período pós-Guerra Fria veio a determinação de promover a democracia e o desenvolvimento equitativo no continente. Esta tornou-se a base para a formação de parcerias estratégicas. Partiu-se, então, para a formulação de políticas externas voltadas para a integração, aptas a criar propostas consensuais mínimas com possibilidade de efetiva realização. Nesse sentido, e em diferentes níveis, evidenciam-se o Mercosul, a Nafta e a Alca.

ABSTRACT

The article shows that the idea of American continental integration was born during the period of colonial independence, as part of the Bolivarian ideal. Integration and development proposals have come together but without practical results for the population in the region, during the 20th. Century. The post-Cold War period brought about a determination to promote democracy and a widespread development to the continent. So was the base for strategic partnership. There was a general agreement in favour of international policies committed to integration and capable to creating basic feasible proposals. In this sense - and at different levels - Mercosul, Nafta and Alca emerge as remarkable initiatives.

O AUTOR

Clóvis Brigagão. Cientista Político e Diretor-Adjunto do Centro de Estudos das Américas (CEAs), da Universidade Cândido Mendes, no Rio de Janeiro.