

As relações políticas entre o Mercosul e a União Européia

Christian Lohbauer

Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo e pesquisador do NUPRI/USP, foi bolsista da Fundação Konrad Adenauer na Universidade de Bonn (1995–1997).

Apresentação

As relações políticas entre o Mercosul e a União Européia são bastante recentes: tiveram seu início na última década do século XX. Para que os dois processos de integração regional pudessem iniciar um diálogo bilateral e implementar relações, foi necessária a aproximação entre a Comunidade Européia (CE) e a América Latina ainda durante a década de 70. As razões que motivaram a aproximação entre as duas regiões tem origens históricas e culturais mas estão baseadas principalmente em interesses econômicos.

Este texto tem o objetivo de apresentar a trajetória de aproximação e aprofundamento das relações entre a Europa e a América Latina. Especial atenção é conferida às relações entre o Mercosul e a União Européia nos anos 1990, suas perspectivas diante do processo de integração hemisférica (ALCA) e do multilateralismo característico do mundo contemporâneo.

As relações entre a Europa e a América Latina nas últimas décadas

A evolução pioneira da União Européia, fundada sobre as Comunidades Européias (CECA, CEE e EURATOM), implicou em mudanças significativas em suas relações internacionais. A principal delas foi o reconhecimento da CEE como parceiro comercial unitário no âmbito do GATT. A partir dos anos 1960 a CEE passou a estabelecer relações preferenciais de comércio com países e regiões específicas.

O fortalecimento institucional da CEE marcou decisivamente as relações da Europa com muitos países, entre os quais vários países da América Latina. A aproximação política dos países da América Latina com a CE seria, a partir de então, marcada pela necessidade de implementação das relações econômicas. No início dos anos 1970 países

como Brasil, Argentina e México iniciaram, separadamente, tentativas de reajustar sua política comercial vislumbrando a possibilidade de propor acordos de associação com a CEE. O objetivo era criar condições para que pudessem desfrutar de vantagens que vinham sendo obtidas pelos países da África, Caribe e Pacífico (ACP).

Verificou-se, no entanto, a inviabilidade de se concluir acordos de associação resultante da indisposição da CEE em abrir exceções privilegiadas de comércio a países que estivessem fora da esfera dos vínculos das ex-colônias de independência recente. Como consequência, governos de países latino-americanos iniciaram a busca de acordos de cooperação econômica para que pudessem, pelo menos, reduzir os prejuízos causados pela competição desigual resultante da preferência concedida pela CEE à produtos africanos e caribenhos similares aos da América Latina.

O primeiro momento em que se pode reconhecer uma política de cooperação européia com países não associados da América Latina é em 1974. Países como o Brasil e a Argentina negociaram, separadamente, uma carta de intenções de cooperação que foi assegurada por uma Comissão Mista. O objetivo da carta era um acordo de associação que reduzisse as desvantagens comerciais que estes países enfrentavam depois que os europeus adotaram o Sistema Geral de Preferências (SGP), a política comercial comunitária que consideravam suficiente para suprir as necessidades dos países em desenvolvimento. Mesmo assim os resultados dos esforços de Brasil e Argentina foram pífios. Atividades de cooperação financeira e tecnológica começaram em 1976 mas, de uma forma geral, a cooperação também era limitada tanto em termos quantitativos quanto qualitativos. Até o fim dos anos 1970 a CEE havia assinado acordos básicos de cooperação com Brasil, Argentina e Uruguai, e um acordo mais avançado, denominado de “segunda geração”, com o México.

Os anos 1980 apresentaram uma realidade bastante distinta das relações entre as duas regiões na década anterior. A Europa entrou em um momento de impasse dentro do processo de integração. A “Euroesclerose”, resultante dos efeitos residuais da recessão econô-

mica dos anos 1970, que apresentou altos índices de inflação e alta nos preços do petróleo, trouxe à tona evidentes aspectos da falta de competitividade da Europa.

Para superar o problema, a partir da metade da década, a Europa decidiu dar um passo decisivo no sentido do aprofundamento e ampliação da integração regional. Em 1985 a Comissão Européia publicou o “livro branco” que estabelecia a proposta de um Mercado Único Europeu (*Single European Market*) e que se tornou emenda ao Tratado de Roma em 1987 através do Ato Único Europeu (*Single European Act*). O Ato Único Europeu mudou os rumos da integração, delegando maior competência às políticas econômica, social, ambiental e tecnológica da Europa. Ele também ajudou a acelerar o processo de tomadas de decisão para o Mercado Único estabelecendo a data de seu início no dia 1º de janeiro de 1993.

Paralelamente, a conjuntura da América Latina durante os anos 80 também foi de reestruturação. A maioria dos países da região adotou programas de reformas econômicas substanciais como uma espécie de reação à crise gerada pela dívida externa. Os países latino-americanos agiram de forma consensual utilizando uma estratégia de priorizar as exportações e atrair investimento externo. A nova estratégia implicava em ampliar e aprofundar as relações externas evidenciando a necessidade de novas negociações com os países europeus e a Comunidade Européia.

As transformações também foram grandes no campo político. Praticamente todos os regimes autoritários da região realizaram suas transições para regimes democráticos durante os anos 80. O retorno à democracia e as reformas econômicas realizadas, permitiram a retomada de processos de integração política e econômica nos dois continentes. Reformas radicais foram feitas nos regimes de comércio externo dos países latino-americanos que buscaram consolidá-las através de acordos preferenciais de comércio com países e regiões do mundo. Os novos acordos bilaterais e regionais de integração que seriam concluídos na década de 90 deixariam de ter a característica defensiva e protecionista dos acordos concluídos até então. Iriam adquirir um molde mais ofen-

sivo denominado “regionalismo aberto”. Apesar dos progressos políticos da década de 80 para a América Latina, as relações inter-regionais com a Europa continuavam difíceis. Os acordos de cooperação comercial eram feitos apenas com países individualmente. O Brasil, por exemplo, firmou um novo acordo com a CE em 1980, produto da renegociação do acordo de 1974, que pretendia ampliar a cooperação empresarial e tecnológica com a Comunidade. A operação do acordo permaneceu com a Comissão Mista mas seus resultados também não foram de encontro com a expectativa do governo brasileiro, apesar dos avanços em algumas áreas como intercâmbio científico ou a formação de um conselho empresarial inter-regional.

A assinatura do Ato Único Europeu que incorporou Espanha e Portugal como membros da Comunidade Europeia, acelerou a institucionalização do Mercado Único mas acabou alterando substancialmente as relações do Brasil e dos países do Cone Sul com o bloco europeu. A percepção de que uma “fortaleza europeia” estava se constituindo já era grande e aumentou ainda mais quando caiu o Muro de Berlim em 1989. As transformações políticas no centro e leste europeus trouxeram novos elementos que tornavam mais complexas as relações da Europa com a América Latina de forma geral.

Origens da aproximação política: o Processo de San José

Atenções estritamente políticas e considerações no campo dos valores comuns dos países europeus com a América Latina se tornaram latentes a partir do acirramento do conflito interno na Nicarágua, no início dos anos 80. Até então, durante o período da Guerra Fria, considerações de ordem estratégica global prevaleciam em relação às considerações no campo dos valores, i. e., da democracia e dos direitos humanos.

Durante a administração do governo do presidente norte-americano Ronald Reagan (1981–1988), a política externa norte-americana adotou uma concepção de contenção do comunismo na América Latina, principalmente na América Central. A Comunidade Europeia decidiu optar por uma abordagem diferente dos EUA, qualificando os conflitos internacionais não mais de uma perspectiva estratégica, preferindo uma atitude convergente na busca de soluções regionais com a participação de países latino-americanos.

O resultado da ação europeia foi uma bem sucedida operação de política externa da Comunidade Europeia que apoiou o Grupo de Contadora (Colômbia, México, Venezuela e Panamá)

desde 1983, apoio este que deu origem às reuniões de San José, Costa Rica, a partir de 1984. As reuniões ministeriais de San José possibilitaram a busca conjunta de mecanismos internacionais para prevenção de conflitos criando uma atmosfera favorável à paz e à reconciliação. No mesmo ano criava-se o grupo de apoio à Contadora (Argentina, Brasil, Peru e Uruguai) que, unido ao Grupo de Contadora em 1986, viria a compor o Grupo do Rio, importante fórum político com o objetivo de promover a cooperação e integração da região assegurando a paz e a democracia.

O apoio europeu aos países da América Central na busca de uma solução para seus problemas de segurança foi resultado do consenso para uma política comum europeia articulada principalmente pelos então ministros das relações exteriores da Alemanha, H. D. Genscher, e da França, Claude Cheysson. Em 1988, a CE aceitou o Grupo do Rio como interlocutor coletivo da América Latina. Um importante efeito dessa política foi que, por intermédio do Grupo do Rio, os países da América Latina ganharam maior autonomia no cenário internacional. O estilo europeu de cooperação para a coordenação das políticas externas latino-americanas contribuiu para que o Grupo do Rio estabelecesse diálogos com outras regiões do mundo. ➤



ANZENGE

A Stihl facilita a sua vida.

Cuém tem uma motosserra Stihl sabe que tem um produto com a mais avançada tecnologia e, ainda assim, está garantido pelo eficiente serviço de assistência técnica Stihl. Estes mesmos benefícios você encontra na roçadeira, na lavadora de alta pressão e na motobombina Stihl. Produtos fabricados para cortar o esforço e facilitar a sua vida. Você encontra os produtos Stihl em nossa rede autorizada de revendas Stihl.

Andreas Stihl Moto-Serras Ltda.
Fone: (0611) 579.8130
Fax: (051) 579.8366
<http://www.stihl.com.br>

STIHL®

➤ **O Tratado de Assunção (1991) e o Tratado de Maastricht (1992): marcos de um novo tempo**

A queda do Muro de Berlim em 1989 e a derrocada do socialismo soviético em 1991, marcaram definitivamente o início de uma época. O fim da Guerra Fria impôs novos desafios à convivência política, econômica e estratégica no cenário internacional. A percepção de uma tendência de interdependência econômica crescente ficou cada vez mais evidente. Para satisfazer as necessidades nacionais de uma integração mais estável na economia e sociedade internacionais, países e regiões iniciaram a busca de novas alianças estratégicas e o aprofundamento de processos de integração já em andamento, como meio de promoção do desenvolvimento.

As duas maiores economias da América do Sul não estavam desatentas à interdependência internacional. A transição dos governos autoritários para a democracia nos anos 80 tornou possível a aproximação política entre Brasil e Argentina. Os presidentes José Sarney e Raul Alfonsín assinaram a Ata do Iguazu em 1985, o Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE) em 1986 e o Tratado Bilateral de Integração e Cooperação Econômica em 1988. Em março de 1991, o processo de aproximação atingia seu auge com a assinatura do Tratado de Assunção.

O Tratado de Assunção criou o Mercosul, ampliando os esforços de integração de Brasil e Argentina à Paraguai e Uruguai. O Mercosul iniciou o processo de criação de um Mercado Comum do Cone Sul ainda atualmente em curso, servindo também para fortalecer a posição dos seus países membros em negociações externas e multilaterais. A constituição de um bloco no Cone Sul também tinha e tem o objetivo de facilitar a conclusão de acordos inter-regionais de comércio e cooperação, entre os quais um acordo amplo com a União Européia. Refletindo sobre o futuro do Mercosul, Felix Peña afirma que “o Mercosul adquire seu pleno sentido a partir de uma perspectiva de estratégia global orientada a competir e negociar numa escala global, e a desenvolver um espaço de estabilidade, paz e democracia para toda a região”.

A Europa também iniciou uma nova fase no seu processo de integração regional durante os anos 90. É sabido que o processo de integração europeu já vinha de um longo período iniciado nos anos 50 e formalizado com o Tratado de Roma, em 1957. Apesar do pioneirismo

e das conquistas obtidas no processo de aprofundamento da CE e sua institucionalização, é com o Ato Único Europeu que a Europa adota um caminho de integração institucional sem precedentes. As medidas estabelecidas no Ato Único são o embrião do que viria a ser o Tratado da União Européia, assinado em Maastricht em dezembro de 1991, ratificado pelos parlamentos dos membros da União em 1992 e em vigor desde janeiro de 1993. No contexto do pós-Guerra Fria a União Européia se convenceu de que passava a ser um ator de relevância ainda maior do que era no período do conflito bipolar.

O avanço nos processos de integração da União Européia e do Mercosul também foram acompanhados pela iniciativa dos Estados Unidos de negociar um acordo de livre comércio com seus vizinhos da América do Norte, o NAFTA. O acordo com Canadá e México foi concluído em 1992 e entrou em vigor em janeiro de 1994. Em seguida, em dezembro de 1994 os Estados Unidos propuseram o estabelecimento de uma área hemisférica de livre comércio, a ALCA, a ser concluída em 2005.

O avanço das integrações econômicas regionais e o lançamento da ALCA serviram de alerta para a União Européia. Diante da possibilidade de perder mercados em uma época em que a Rodada Uruguai do GATT ainda não havia terminado, a Europa reagiu. Buscou um perfil mais agressivo em relação a América Latina colocando o sub-contidente em posição mais elevada na agenda de atuação externa da UE. Desde o início dos anos 90 reuniões anuais de concertação política entre o Grupo do Rio e a União Européia já vinham sendo realizadas através de seus ministros das relações exteriores. Vários temas de cooperação entre as regiões eram discutidos, variando entre a reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas até políticas de combate ao tráfico de drogas.

O diálogo entre grupos regionais foi, assim, mais um pioneirismo europeu. A tarefa de harmonizar políticas externas entre dois grupos nunca havia sido aplicada. A iniciativa européia em relação a América Central nos anos 80 e, mais precisamente, em relação ao Mercosul nos anos 90, marcam a aproximação política.

Na busca de serem atores globais, União Européia e Mercosul deram um passo formal importante. Durante os quatro primeiros anos de existência do Mercosul, a União Européia havia sido seu único interlocutor efetivo. No entanto, se o diálogo passou a ser permanente, os resultados práticos ainda

deixavam a desejar. Assim, os governos do Brasil e da Argentina (em menor proporção) passaram a apostar no potencial de um acordo inter-regional, sem deixar de priorizar o processo de liberalização geral do comércio no âmbito da Rodada Uruguai do GATT, que viria encontrar seu desfecho com o Acordo de Marrakesh e a criação da Organização Mundial de Comércio (OMC) em 1994.

O Acordo Quadro Inter-regional de Cooperação UE-Mercosul

No dia 15 de dezembro de 1995 teve lugar em Madrid o ato formal de assinatura do Acordo Quadro Inter-regional de Cooperação entre os Estados Membros da União Européia e do Mercosul. Foi o primeiro acordo desta natureza que a União Européia assinou com outro bloco de integração regional. O acordo compreende os âmbitos comercial, econômico e de cooperação para a integração, assim como em outros campos de interesse mútuo, com o objetivo de se alcançar a criação de uma associação inter-regional de caráter político e econômico. O acordo, que ganhou características históricas, procurou intensificar os já tradicionais laços históricos, culturais, políticos e econômicos entre os países de um e de outro bloco de integração.

Com 36 artigos, o Acordo Quadro é um dos poucos acordos inter-regionais existentes. Por ser um campo relativamente novo nas relações internacionais ainda não tem instrumentos e atores bem definidos. Tem sido um acordo cuja condição é bastante incipiente. Como se não bastasse a dificuldade que existe entre países do mesmo bloco para harmonizarem seus interesses externos, a dificuldade dobra quando os interesses de dois blocos tem de se ajustar. De qualquer maneira, são os interesses comuns entre as duas regiões que possibilitaram o acordo. Os dois blocos compartilham a vontade de superar as disputas e diferenças nacionais, seja nos exemplos de Brasil e Argentina ou Alemanha e França. Apesar da consciência de que processos de integração implicam também em despesas e obrigações, existe a vontade política de se estabelecer o consenso na adoção de políticas semelhantes e no fortalecimento de instituições comunitárias.

Os objetivos que fundamentam estes interesses são vários: a contenção de conflitos através da cooperação nas políticas nucleares; o fortalecimento das possibilidades de negociação no sistema internacional; o enfrentamento do “rolo compressor” da globalização através da regionalização. Além disso, o objetivo

mais amplo, já mencionado anteriormente, é a manutenção de valores básicos como os direitos humanos, a economia de mercado e a democracia. Acima de tudo está a percepção europeia de que o Mercosul, apesar de várias expectativas contrárias, é um processo que deu certo. A Europa, sensibilizada pela “Iniciativa para as Américas”, pronunciamento a favor da integração hemisférica do presidente norte-americano George Bush, e diante da formalização do NAFTA em 1994, decidiu focalizar melhor o potencial econômico da América Latina. O Acordo Quadro é resultado desta percepção.

As dificuldades enfrentadas desde a assinatura do Acordo Quadro têm sido constantes. Os custos da integração regional, por mais limitada que tenha sido, não tem sido igualmente compartilhados. Se a integração política inter-regional ainda está longe de qualquer perspectiva já que nem mesmo a União Europeia logrou dispor de uma condição maior de integração política, as relações econômicas após o Acordo Quadro não apresentaram resultados significativos da perspectiva dos países do Mercosul.

A Europa é o maior parceiro comercial do Mercosul e um parceiro fundamental para o desenvolvimento comercial da América Latina como um todo. No entanto, o desempenho das exportações do Mercosul para a União Europeia durante praticamente toda a década de 90 não mudou significativamente, nem mesmo após o acordo de 1995. Entre 1990 e 1997 as exportações da União Europeia para o Mercosul tiveram um aumento anual médio de 19,7% enquanto a média anual das exportações do Mercosul para a EU foi de apenas 3,7%. Os países do Mercosul continuam exportando basicamente alimentos e minérios para a União e produtos de maior valor agregado para outros países da América Latina e para os Estados Unidos. Este desequilíbrio aliado a forte onda de investimentos diretos afeta diretamente o futuro da relação inter-regional porque faz pender o interesse do Mercosul àquele responsável pela maior parte do investimento direto na região, os Estados Unidos.

A vantagem da Europa em relação aos Estados Unidos é que ela conseguiu reconhecer a América Latina de forma segmentada, entendendo que a região não é uma uniformidade econômica e política compacta mas um conjunto de diferentes países e regiões. O acordo com o Mercosul já encontrava similar com o México e com o Chile, sem considerar o caráter especial que a CE já dava aos países andinos com vantagens comerciais dentro do Sistema Geral de

Preferências (SGP) desde 1972. O pragmatismo europeu teve grandes méritos a ponto de, pouco menos de dois anos depois da assinatura do Acordo Quadro, a idéia de um encontro entre chefes de Estado e governo da Europa e América Latina e Caribe fosse lançada em 1997.

A Cúpula do Rio de Janeiro de 1999

As origens do que se passou a denominar Cimeira do Rio de Janeiro, o encontro de chefes de Estado e de governo de países da Europa, América Latina e Caribe, estão na Conferência Ibero-Americana de Viña del Mar, Chile, realizada em novembro de 1996. Na ocasião, o governo espanhol liderado por José Maria Aznar, lançou a idéia. No ano seguinte o presidente francês Jacques Chirac visitava o Brasil e propunha uma reunião entre os líderes do Mercosul e da UE. A iniciativa de Aznar se tornou uma proposta franco-espanhola que foi levada ao VII Reunião Ministerial Grupo do Rio-União Europeia, em 1997, na Holanda, onde foi aprovada.

Houve dificuldade em estabelecer exatamente quais seriam os reais objetivos de encontro de tão grande proporção. A definição da agenda não foi além da discussão e reflexão sobre o conceito de mundo ocidental, as mudanças econômico-financeiras em curso no mundo e a contribuição que uma eventual parceria estratégica União Europeia-América Latina deveriam trazer para o aprofundamento de uma cultura de cooperação global. Da perspectiva da diplomacia o encontro deveria ser tomado como um ponto de partida, o estabelecimento de um novo caminho pelo qual as duas regiões pudessem discutir temas variados com o objetivo de reduzir suas assimetrias sociais e de desenvolvimento.

A Cimeira teve lugar no Rio de Janeiro em junho de 1999 e foi co-presidida pelo Brasil, país sede, e pelo México, que exercia a secretaria do Grupo do Rio no mesmo ano. Várias expectativas criadas antes da realização do encontro de 48 chefes de Estado e de governo não foram correspondidas. A Cimeira deveria servir como momento decisivo para a implementação do Acordo Quadro de Cooperação de 1995. Após mais de três anos de sua assinatura, o acordo permanecia um importante passo para a integração inter-regional mas ainda não deixava de ser uma carta de intenções. O tão esperado mandato negociador, conferido à Comissão Europeia, encarregada de conduzir negociações comerciais com outros países

ou regiões, foi aprovado pelos 15 membros da União com enorme dificuldade.

A resistência da França, impondo condições para aprovar o mandato negociador fez com que as esperanças de combate ao protecionismo europeu por parte dos países do Mercosul e da América Latina em geral não fossem correspondidas. A França, um dos criadores do encontro, convenceu seus parceiros da União que os problemas do protecionismo europeu deveriam ser levados a Seattle para serem discutidos na chamada Rodada do Milênio da Organização Mundial de Comércio (OMC), realizada em dezembro do mesmo ano.

Mais uma vez, o exercício de otimismo dos países do Mercosul e da América Latina terminava em desilusão. Desde a criação do Mercosul até a Cimeira do Rio em 1999, as exportações da UE aumentaram cerca de 330% enquanto as exportações dos membros do Cone Sul para a EU não chegou a crescer 30%. O objetivo de intensificar as relações inter-regionais não foi plenamente atingido embora os resultados ainda levem algum tempo para serem identificados. Restou o compromisso de uma retomada das negociações mais sensíveis, as tarifárias, a partir de julho de 2001. Uma segunda Cimeira já está programada para acontecer no primeiro semestre de 2002 sob a presidência espanhola da União Europeia.

A aliança Mercosul – UE e o triângulo estratégico Mercosul – UE – EUA

São evidentes as dificuldades existentes na complexa relação política e comercial entre as regiões do mundo, o que ficou demonstrado no fracasso das negociações da Rodada do Milênio da OMC em dezembro de 1999. Apesar disso, existem sinais que apontam para algum tipo de pacto de liberalização comercial entre a UE e o Mercosul além do que define o Acordo Quadro de 1995. Ainda que não se saiba se será um acordo de livre comércio ou algum tipo de pacto de liberalização comercial, algum avanço pode ser garantido até 2005. Considerando-se um período de transição que varie de dez a quinze anos para que haja a eliminação de barreiras sobre alguns produtos mais sensíveis do comércio inter-regional, uma liberalização completa é improvável antes de 2015.

Diante de tal realidade pode-se afirmar que um acordo *amplo* de livre comércio a *curto* prazo entre o Mercosul e a União Europeia é pouco provável. ➤

- As negociações para sua implementação podem durar mais tempo e ser mais difíceis do que as negociações para uma Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) e assim não apresentam ameaça relevante aos interesses estratégicos dos EUA ou às suas relações de comércio e investimentos na área de integração regional.

Efetivamente, o Mercosul está longe de ser uma prioridade norte-americana e a dinamização das relações entre a União Européia e o Mercosul, sejam econômicas ou políticas, não é considerada relevante da perspectiva dos EUA. O relativo desinteresse dos EUA no Mercosul tem várias razões.

Em primeiro lugar, o comércio dos Estados Unidos está se concentrando cada vez mais na América do Norte e no hemisfério norte. Após a União Européia, o Canadá e o México ocupam o segundo e terceiro lugares na parceria comercial com os EUA. O Japão ocupa a quarta posição como parceiro comercial norte-americano. Enquanto a parcela das exportações da União Européia para o Mercosul aumentaram significativamente entre 1993 e 1997, os EUA perderam participação no comércio com o bloco no mesmo período. As causas para tal fenômeno tem origens políticas. A instabilidade da moeda no Cone Sul, a volatilidade financeira no Brasil, a campanha para a eleição presidencial nos Estados Unidos no ano 2000 e a variada pauta de interesses internacionais dos Estados Unidos, são fatores que acentuaram o desinteresse dos EUA no Mercosul.

Outra razão que dificulta a aproximação dos EUA com o Cone Sul é a permanente tensão nas relações com o Brasil. O diálogo entre os dois países na última década tem sido positivo mas repleto de desentendimentos. Da perspectiva dos EUA as posições do serviço diplomático do Brasil em relação a integração hemisférica são vistas como uma resistência incômoda. O Brasil é uma espécie de bastião de resistência às propostas de liberalização comercial a curto prazo propostas pelos EUA. A percepção do Brasil, o mais importante membro do Mercosul, é bastante diferente. O país acredita que tem muito a perder com um processo de integração hemisférica que não seja gradual. A postura norte-americana sobre a implementação da ALCA é vista pelo Brasil como um misto entre agressividade e hipocrisia. Posições bastante cautelosas são adotadas pelo Brasil em temas como direitos à propriedade intelectual ou a inclusão de padrões trabalhistas e ambientais nas negociações da ALCA. A ênfase brasileira nas discussões da ALCA está no tema da agricultura,

o que entra em colisão com os interesses dos EUA.

Mais um fator que acentua o relativo desinteresse dos EUA no Mercosul é o “efeito de reversão” (*Effect in reverse*) nas iniciativas multilaterais provocado pelo aprofundamento de outros esforços de integração regional da qual fazem parte membros de peso como os EUA ou a UE. Em outras palavras, o fortalecimento do NAFTA implica inevitavelmente em um jogo discriminatório contra países ou blocos não-membros, ou seja, a medida que o comércio e os investimentos entre os EUA e o México aumentam, a parcela de comércio da União Européia ou do Mercosul com o NAFTA diminui. O mesmo raciocínio cabe para um eventual acordo para uma área de livre comércio UE-Mercosul: o impacto de tal acordo sugere que o valor absoluto das exportações dos EUA para o Mercosul poderia crescer mas sua parcela no comércio com o bloco fatalmente reduziria em favor da União Européia.

Embora a implementação dos investimentos e das relações comerciais entre o Mercosul e a UE possam causar alguma preocupação nos investidores e empreendedores norte-americanos, não há a menor possibilidade de tal relacionamento abalar as tradicionais relações comerciais e estratégicas entre a UE e os EUA. A “parceria atlântica” permanece sendo a base da prosperidade e estabilidade da economia global. Por mais dinamismo e desenvolvimento que uma área de livre comércio entre UE e Mercosul possa propiciar, não haverá impacto significativo nas relações de mercado do Atlântico norte.

Da perspectiva do Mercosul a longo prazo, pode-se vislumbrar, na melhor das hipóteses, uma extensão da aliança atlântica entre EUA e UE para todo o hemisfério. O resultado pode ser o estabelecimento formal de uma triangulação NAFTA-UE-Mercosul que fortalecida e unificada poderá compor uma área de livre comércio transatlântica, a TAFTA.

O que é necessário para fortalecer a aliança UE-Mercosul?

Partindo do princípio de que os Estados Unidos e a União Européia são concorrentes no mercado global e consequentemente na disputa pelo mercado do Mercosul, as negociações de acordos de livre comércio, seja com a ALCA ou com a EU, devem acabar reforçando-se mutuamente.

Para que o Mercosul possa tirar vantagens das negociações de liberalização comercial e integração regional, precisa

se recuperar dos abalos sofridos durante o segundo semestre de 1999. Da perspectiva interna do bloco, Brasil e Argentina tiveram grandes dificuldades comerciais entre si durante o período. Com a eleição do presidente De La Rúa em novembro do mesmo ano na Argentina, criou-se uma nova atmosfera política que favorece a busca de soluções para as divergências econômicas resultantes da desvalorização da moeda brasileira no início de 1999 e seus efeitos sobre a balança comercial entre os dois países. A superação do ceticismo gerado pela crise bilateral pôs em dúvida o futuro do Mercosul e a eficiência dos seus mecanismos para solução de controvérsias. Essa é uma das tarefas dos governos e organizações regionais para o ano 2000.

Como se a crise interna não tivesse sido o bastante, foi frustrada a expectativa que se gerou na reunião ministerial das Américas, realizada em outubro de 1999 em Toronto, para que novos passos fossem dados nas negociações da ALCA. Decisões importantes foram prorrogadas para a reunião da Rodada do Milênio em Seattle e a decepção foi geral.

Seja no âmbito da OMC ou no âmbito dos acordos regionais, a economia mundial deverá seguir o caminho da abertura dos mercados. Por outro lado, tanto o Mercosul quanto a UE e os EUA tem se concentrado em problemas de suas agendas internas. A onda de liberalização desenfreada está dando espaço a uma abertura mais cautelosa depois que as crises financeiras da Ásia, Rússia e do Brasil alertaram a economia mundial dos riscos da desregulamentação inconsequente.

É fundamental, assim, que medidas de amplitude política sejam levadas em consideração e se sobreponham às políticas econômicas. Se a União Européia quer realmente assumir um compromisso com o Mercosul que ultrapasse os limites da amizade e do diálogo sistemático, precisam preencher suas relações com mais substância.

Se não se pode esperar uma preocupação da política dos EUA com o desenvolvimento social das sociedades do Mercosul e da América Latina, o mesmo não pode ser dito da União Européia. A manutenção e ampliação do diálogo da UE com o Mercosul em diversos planos considera o objetivo de reduzir as assimetrias econômicas e sociais entre as regiões. A Europa tem consciência da sua responsabilidade com a redução potencial de conflitos. Junto do princípio de abertura e reciprocidade comercial devem ser incluídos temas como a regulamentação dos fluxos financeiros internacionais, meio ambiente, Estado social, pobreza, crimi-

nalidade, migração, desarmamento e comércio ilegal de armas. São todos temas que devem compor a nova agenda política inter-regional.

Outro aspecto necessário para fortalecer a aliança política Mercosul-UE é a implementação da política externa comum europeia. Desde o Tratado de Maastricht os Estados membros da União Europeia se comprometeram a definir e aplicar uma Política Externa e de Segurança Comum (PESC). Os objetivos expostos no item V artigos J1-11 do Tratado incluem a “preservação da paz e segurança internacionais” e o “desenvolvimento e consolidação do Estado de direito, respeito aos direitos humanos e liberdades fundamentais”.

As dificuldades de se colocar em prática uma política externa comum entre os 15 membros da união tem sido grandes. Os interesses dos membros da União em questões exteriores são divergentes em vários temas, entre eles o caso da liberalização comercial. Os governos nacionais estão sujeitos a influências procedentes de diferentes grupos de pressão como empresários, sindicatos, organizações não-governamentais e outros, que atuam muitas vezes em sentido oposto. Se por um lado as instituições comunitárias podem privilegiar iniciativas políticas ou prestar mais atenção a determinados países ou regiões, o processo de conciliação de interesses transnacionais dificultam a formulação e aplicação de uma política comum. A dificuldade existe para todas as políticas comuns da União Europeia mas ganha um elemento complicador quando se verifica que a PESC não chega a ser uma política comum e sim de cooperação, porque suas ações são definidas pelo Conselho de Ministros, em votações por unanimidade.

Apesar das dificuldades latentes de aplicação da PESC, a América Latina em geral e o Mercosul em particular, constituem um sócio promissor à União Europeia. Ao contrário de outras regiões do mundo como o Oriente Médio, a África Mediterrânea ou o leste asiático, a América Latina oferece uma possibilidade de projeção internacional para a busca da PESC com significativas garantias de êxito. Qualquer ação europeia é imediatamente assimilada na região, que é a única do mundo em desenvolvimento que assimilou um amplo senso de “ocidentalização”, verificado durante o pós-guerra.

Os tradicionais vínculos entre as duas regiões se manifestam tanto no plano Estatal quanto no sub-Estatal (organizações sindicais, ONG's, partidos políticos). Alguns Estados membros da União Europeia mantêm interesses

particulares na América Latina apesar de não haver nenhum país que ocupe uma posição dominante em relação aos outros.

Pode-se considerar, no entanto, que no plano estatal alguns países como Alemanha, Itália e Espanha, compõem um grupo que tem servido historicamente como um eixo através do qual países como Brasil e Argentina instrumentalizam seus interesses junto à União Europeia. A posição de países do Mercosul diante do sistemático conflito gerado pelas limitações comerciais criadas no âmbito da integração europeia em relação a países da América Latina é melhor compreendida por alemães, italianos e espanhóis do que por franceses e britânicos. Os últimos pertencem a um outro eixo de relacionamentos, caracterizado por relativa indiferença e até desconhecimento dos problemas mútuos entre as duas regiões.

Desde os anos 50 a Alemanha e a Itália desenvolveram uma profunda e ampla relação com a América Latina. Posições a favor do implemento de relações com o sub-continente são frequentes dentro de grupos de interesse em ambas as sociedades. Exemplos desta riqueza de interesses são inúmeros: a presença ativa de várias fundações políticas alemãs em todo o continente; a presença de mais de mil empresas alemãs em São Paulo, Brasil, tornando-a a maior cidade industrial alemã do mundo; a constante presença de políticos latino-americanos na Alemanha na última década, superando as visitas aos EUA e, por seu lado, a presença de políticos alemães na América Latina que só é superada por visitas à própria Europa e EUA.

A Itália, apesar de sua característica posição *low-profile* em relações exteriores, comprovou durante a Cimeira do Rio sua intenção de contribuir para o rompimento de barreiras. O país tem forte presença industrial e financeira nos quatro países do Mercosul e apresentou-se como um dos mais motivados membros da EU pela definição de um acordo de associação inter-regional.

O interesse especial das nações da EU, aliado à busca de coerência política em matéria de promoção da democracia, desenvolvimento sustentado, segurança e cooperação em novos fenômenos transnacionais como o crime organizado e a destruição do meio ambiente, amplia as perspectivas da PESC. O desafio europeu é lograr uma aplicação eficaz da PESC na América Latina baseada em valores, que permita a UE demonstrar sua força como unidade política.

Apesar de todas as dificuldades e custos

implícitos no amplo processo de associação política inter-regional entre a UE e o Mercosul, as atenções e esforços de todos os atores envolvidos deve estar focada nos benefícios que os dois blocos podem desfrutar com a integração.

A integração traz um aumento de poder de barganha no sistema internacional. Para o Mercosul e os países latino-americanos que lutam para combater a hipocrisia da prática liberal do comércio norte-americano, a associação com a UE pode contribuir para abrir o mercado dos Estados Unidos através da negociação conjunta de dois blocos que, juntos, contam com mais de 700 milhões de pessoas.

Outro fator importante é o papel que as duas maiores economias regionais, Brasil e Alemanha, vêm assumindo no processo de integração. Suas políticas visam a harmonização de interesses com os outros parceiros de seus blocos e entre si. Os dois países representam as bases de apoio e desenvolvimento dos dois blocos e sua tradição de comércio e investimentos deve continuar sendo um dos pilares da aproximação inter-regional.

Conclusão

A manutenção do consenso interno sobre a utilidade da associação inter-regional é o maior desafio para a implementação das relações políticas entre Mercosul e UE. Os dois blocos de integração enfrentam a mesma dificuldade, em diferentes proporções: um membro mais fraco de cada grupo pode tentar minimizar o custo da aliança inter-regional para favorecer objetivos de curto prazo para seu próprio país.

Os laços históricos e culturais entre as duas regiões contribuem para que os obstáculos econômicos possam ser superadas com mais facilidade. A necessidade de uma aliança estratégica Mercosul-UE também tem motivações externas: o processo de integração hemisférica nas Américas está a caminho e provocará transformações na dinâmica triangular Mercosul-EUA-UE.

Apesar da importância formal do Acordo Quadro de 1995 e da Cimeira de 1999, já é tempo de as duas regiões evoluírem para a instrumentalização prática de relações amplas. Mais cedo ou mais tarde, o irreversível caminho da interdependência transformará a hesitação em consenso político para que todos os participantes do ambicioso processo de integração inter-regional saiam ganhando. ■