

O NOVO REGIONALISMO, O MERCOSUL E A INTEGRAÇÃO HEMISFÉRICA

MELLO, FLAVIA DE CAMPOS

97ST1721

O formato específico da integração que a ALCA deverá promover no hemisfério ainda é incerto. Nas diversas reuniões de ministros e vice-ministros da região realizadas até agora, os resultados acordados limitaram-se, essencialmente, à construção da estrutura em que deverão ser conduzidas as negociações. O único objetivo efetivamente estabelecido, já na Cúpula de Miami, em dezembro de 1994, é o de que as negociações sejam concluídas, o mais tardar, até o ano de 2005 - deixando aberta a possibilidade de que a implementação dos acordos só ocorra posteriormente. Quanto ao início formal das negociações, a previsão é que sejam inauguradas em março de 1998, quando a Cúpula dos Chefes de Estado, em Santiago, definir seus objetivos, enfoques e estrutura. Apesar das incertezas quanto aos resultados que a ALCA pretenderá estabelecer até 2005 e quanto aos prazos para sua implementação, já consolidou-se a percepção de que é certo e irreversível que as negociações - seja qual for seu alcance futuro - deverão efetivamente ocorrer. Nesse contexto, ao longo do ano de 1997, também instaurou-se, entre os países do Mercosul, o debate quanto ao futuro deste bloco sub-regional no âmbito da integração hemisférica. Em particular, tanto nos meios governamentais quanto nos estudos de diversos analistas, foi considerada a possibilidade de que o Mercosul venha a diluir-se com a concretização da ALCA, colocando em risco a sua própria sobrevivência. De fato, na III Reunião de Ministros Responsáveis pelo Comércio, realizada em Belo Horizonte em maio último, a Declaração Ministerial estabeleceu que: A ALCA poderá coexistir com acordos bilaterais e sub-regionais, na medida em que os direitos e obrigações assumidos nesses acordos ou não estejam previstos nos direitos e obrigações da ALCA, ou os ultrapassem (1).

No que se refere, em particular, à liberalização das tarifas, as preferências vigentes ao nível sub-regional tenderiam efetivamente a desaparecer no plano regional, à medida que for progressivamente implementada a liberalização em escala hemisférica. Quando a ALCA viesse a entrar plenamente em vigor, com tarifa zero para todos os produtos comercializados nas Américas, o Mercosul perderia sua identidade enquanto área de livre comércio, diluída no contexto mais amplo da área de livre comércio dos 34 países participantes da negociação hemisférica. Contudo, nos aspectos em que a integração sub-regional vai além dos objetivos que forem estabelecidos para a ALCA, o Mercosul poderia coexistir com a criação do bloco hemisférico. Segundo o Ministro Luiz Felipe Lampreia, em discurso proferido por ocasião da abertura da II Reunião Hemisférica de Vice-Ministros, em fevereiro passado, O Mercosul é uma realidade de sucesso que veio para ficar, que reforça a identidade internacional dos seus membros e confere massa crítica ao projeto da ALCA. Não vai diluir-se no hemisfério, nem constitui uma mera etapa de transição.

Concretamente, a ambigüidade do texto acordado na Declaração de Belo Horizonte demonstra que a própria relação entre modelos distintos de integração é uma dimensão central das negociações. Para o Mercosul, e mais especificamente para a posição brasileira, a preservação das diferenças intrínsecas entre as duas formas de regionalismo constitui um objetivo prioritário - desde a Iniciativa Bush, em 1990 (2)

Este texto procura discutir em que medida e em que aspectos específicos se configuram as possibilidades de diluição ou coexistência do Mercosul no âmbito da integração hemisférica a ser promovida pela ALCA. A primeira seção apresenta as principais características do regionalismo no cenário internacional atual, e examina alguns aspectos do exemplo da integração européia. As duas seções seguintes discutem os objetivos que a ALCA provavelmente buscará instituir, em que medida superam os resultados já alcançados no Mercosul, e quais as possibilidades de aprofundamento da integração sub-regional. Por fim, as últimas seções analisam a dimensão política do Mercosul e as perspectivas de coexistência dos diversos processos de integração no continente.

O REGIONALISMO DOS ANOS 90 E ALGUNS EXEMPLOS DA EXPERIÊNCIA EUROPÉIA

Desde o fim da década de 80, o regionalismo ressurgiu com força no cenário internacional. Novos agrupamentos estão em formação em todas as regiões do mundo, ao mesmo tempo em que organizações mais antigas - como por exemplo a ASEAN - voltam-se também para a constituição de áreas de livre comércio. De fato, à diferença da maioria das iniciativas das décadas passadas, o regionalismo dos anos 90 é predominantemente direcionado para os aspectos econômicos. Contudo, uma das principais características da onda regionalista atual é a diversidade de tipos, formatos e objetivos dos processos regionais hoje em criação ou reestruturação (3). Iniciativas micro-regionais de cooperação ou integração econômica se desenvolvem simultaneamente à proliferação das áreas de livre comércio que, em casos como o do grande bloco da APEC, por exemplo, constituem associações bem mais amplas com relação à noção tradicional de um regionalismo fronteiriço.

Apesar da diversidade dos processos regionais contemporâneos, as principais novas áreas de livre comércio atualmente em formação tendem a um certo padrão comum.(4) Especialmente nas associações que envolvem países desenvolvidos, as agendas econômicas não se restringem apenas à remoção das tarifas ao comércio de bens, buscando também a liberalização dos fluxos de serviços e capitais, mas excluindo, em sua maioria, o livre fluxo da mão-de-obra.(5) Por outro lado, apesar da grande variação nos níveis de institucionalização, a nova onda regionalista pouco tem em comum com as estruturas complexas do exemplo da União Européia.

Nesse novo contexto, a multiplicidade e diversidade dos processos atuais tornou em grande medida obsoleta a controvérsia do início dos anos 90 quanto à possível oposição entre regionalismo e globalismo. As relações internacionais têm hoje um de seus aspectos mais dinâmicos na proliferação das múltiplas redes de acordos em formação, que muitas vezes se entrecruzam ou em alguma medida se superpõem. Essa situação encontra-se perfeitamente ilustrada pelos desenvolvimentos recentes na América Latina, com o surgimento de dezenas de novas propostas sub-regionais de formação de áreas de livre comércio, nas quais os diversos países encontram-se simultaneamente envolvidos. O exemplo mais recente talvez seja a assinatura, em julho passado, de um acordo para a criação de uma área de livre comércio - e futuramente um mercado comum - entre o Pacto Andino e o Caricom.(6) Trata-se da união entre duas iniciativas regionais das mais antigas na América Latina, com origens em fins da década de 60, que hoje buscam novo ímpeto conjunto, embora membros individuais estejam também envolvidos em diversos processos paralelos. A Bolívia, por exemplo, é membro do Pacto Andino, mas também já negociou um acordo de associação com o Mercosul. A Venezuela é membro do Pacto Andino, candidata a uma associação com o Mercosul, possui uma zona de livre comércio em formação com a Colômbia, e também pertence ao chamado Grupo dos Três, no qual se junta à Colômbia e ao México. Na prática, com o recente reavivamento da integração entre os países andinos, ressurgiu a possibilidade de um acordo de blocos entre o Mercosul e o Pacto Andino. Por fim, cabe também citar o caso do Chile, associado ao Mercosul, primeiro candidato a uma possível ampliação do NAFTA, membro da APEC, e que atualmente também busca negociar acordos bilaterais de liberalização comercial com diversos países da América Latina - com o Peru, por exemplo, está prevista a entrada em vigor de uma área de livre comércio já em fins de 1998.

No plano global, a configuração que o conjunto desses processos poderá assumir a longo prazo ainda depende de sua concretização efetiva, bem como do alcance específico de cada um dos seus principais agrupamentos atualmente em constituição. Muitas áreas de livre comércio menores poderão, de fato, diluir-se na formação de áreas maiores e com objetivos mais abrangentes. No entanto, para os novos grandes blocos como a APEC e a futura ALCA, a hipótese hoje considerada mais provável é que se limitem à liberalização dos fluxos econômicos (bens, serviços e capitais), excluindo o livre fluxo de pessoas, e sem a adoção de uma tarifa externa comum. Nessa situação, continuariam existindo, com alguma identidade própria, os agrupamentos sub-regionais que, além de uma área de livre comércio, também constituam uma união aduaneira ou um mercado comum, ou que também possuam objetivos políticos importantes na atuação conjunta de seus membros.

Na análise dos processos de integração regional, o exame da experiência européia é sempre ilustrativo, apesar de suas peculiaridades, e especialmente de seu estágio avançado de unificação. No que se refere à questão das possibilidades de diluição ou coexistência de processos sub-regionais e associações de livre comércio, a história da integração européia fornece dois exemplos a observar. O primeiro refere-se ao BENELUX, associação entre a Bélgica, os Países Baixos e Luxemburgo, que constituiu um protótipo importante para a

integração europeia. A Bélgica e Luxemburgo associaram-se já em 1921; em 1944 foram incorporados os Países Baixos; e sua união econômica entrou plenamente em vigor em 1960, instituindo a coordenação das políticas econômicas, monetárias e sociais. O Benelux já havia portanto alcançado um estágio adiantado de integração quando seus membros aderiram ao tratado fundador da Comunidade Econômica Europeia, e até hoje continua à frente da União Europeia no que se refere, por exemplo, à coordenação das políticas monetárias. De forma geral, no entanto, à medida que a integração europeia se aproximou dos resultados previamente alcançados no Benelux, mesmo que ainda não os tenha superado, este agrupamento sub-regional sofreu, de fato, um grau elevado de diluição no âmbito do processo regional mais abrangente. A diluição se expressa sobretudo na perda de uma maior identidade do bloco, e na atualidade, a própria sigla do Benelux tornou-se praticamente desconhecida, mesmo no cenário europeu.

Um outro exemplo a examinar é o dos acordos comerciais e econômicos existentes entre a EFTA (European Free Trade Association) e a União Europeia. A EFTA constituiu-se em 1959, dois anos após a criação da Comunidade Europeia, reunindo os países da Europa que optaram por limitar-se à criação de uma área de livre comércio, visando apenas um comércio liberalizado entre seus membros, sem a tarifa externa comum que caracteriza uma união aduaneira, sem órgãos supranacionais permanentes, e sem o objetivo da integração econômica e política. Nesse caso, durante seus quinze primeiros anos de existência, os dois processos regionais se desenvolveram paralelamente, com objetivos distintos, de acordo com a opção de seus membros. Na década de 70, a Comunidade Europeia firmou acordos de livre comércio com todos os membros da EFTA, e em 1993 foi criada a Área Econômica Europeia, unindo os dois blocos em uma grande zona de livre comércio, contando também com a livre circulação de todos os fatores produtivos. No entanto, a EFTA encontra-se hoje reduzida a apenas cinco membros (Suíça, Noruega, Finlândia, Islândia e Liechtenstein), após a saída do Reino Unido e Portugal, em 1974, para aderirem à Comunidade Europeia, seguidos, em 1995, pela Áustria, a Dinamarca e a Suécia. Contudo, apesar da diluição sofrida pela perda de seus principais membros, que aderiram à integração mais ampla e profunda da União Europeia, a EFTA ainda mantém sua própria identidade, definida na opção por objetivos bem mais limitados, reafirmada por seus membros remanescentes. No âmbito da Área Econômica Europeia, os dois agrupamentos coexistem, com seus respectivos objetivos.(7)

Cabe lembrar, também, que a União Europeia possui diversos outros acordos de comércio preferencial, negociados por seus membros enquanto bloco, com os países ACP (África, Caribe e Pacífico - suas ex-colônias), com os países da Europa Central e Oriental, e com os países da região do Mediterrâneo.(8) Nesse caso, também, são apenas acordos de livre comércio, que coexistem independentemente dos objetivos cada vez mais ambiciosos da União Europeia.

AS PERSPECTIVAS PARA A ALCA

O modelo de integração que os Estados Unidos defendem para a ALCA vai muito além de uma simples área de livre comércio. As propostas norte-americanas deixam explícito seu objetivo de atingir o maior grau possível na liberalização dos mercados, envolvendo não apenas a livre circulação de bens mas principalmente a abertura de setores como os serviços e as compras governamentais. Nesse sentido, à semelhança do NAFTA, a ALCA tenderia a cumprir os seguintes objetivos do ponto de vista das categorias tradicionais da teoria econômica da integração:

- Uma área de livre comércio, com a progressiva liberalização do comércio de bens entre os 34 países-membros.
- Não seria uma união aduaneira, na medida em que, tal como no NAFTA, não está em questão a adoção de uma tarifa externa comum para as importações provenientes de países de fora da região, dadas as assimetrias existentes no grau de abertura e nas políticas comerciais dos países-membros.
- Um mercado comum com livre circulação para três dos quatro fatores produtivos: bens, serviços e capitais, excluindo a mão-de-obra.

No caso do NAFTA, o modelo de integração estabelecido combina a criação de uma zona de livre comércio restrita (pois operada a partir de um conjunto abrangente de regras de origem marcadamente restritivas, detalhadas setorialmente) com a implementação de amplas disciplinas comuns nas áreas de serviços, investimentos, propriedade intelectual, normas trabalhistas e ambientais (Machado e Veiga 1997).(9) Para a ALCA, a tendência quanto à abrangência das disciplinas já se encontra concretizada nos grupos de trabalho que foram criados para a preparação das negociações. As reuniões ministeriais de Denver, em junho de 1995, e Cartagena, em março de 1996, estabeleceram onze grupos de trabalho: acesso a mercado; procedimentos alfandegários e regras de origem; investimentos; padrões e barreiras técnicas ao comércio; medidas sanitárias e fitossanitárias; subsídios, antidumping e direitos compensatórios; economias menores; compras governamentais; direitos de propriedade intelectual; serviços; e política de concorrência. A reunião de Belo Horizonte, em 1997, instituiu um décimo-segundo grupo, sobre solução de controvérsias. Contudo, a proposta dos Estados Unidos quanto à inclusão dos temas do meio ambiente e das relações trabalhistas continua a defrontar-se com a oposição da grande maioria dos países latino-americanos. Na prática, embora não possuam ainda um mandato formal para iniciar negociações nas doze áreas contempladas, a própria criação dos grupos de trabalho já legitima a incorporação dessas questões quando for deslançado o processo negociador.

Segundo Machado e Veiga (1997), o que os Estados Unidos defendem, como regra geral, é uma abrangência mais ampla para as disciplinas hemisféricas do que aquela negociada multilateralmente na Rodada Uruguai do GATT. Na medida em que, como partes contratantes da OMC, os países das Américas já assumiram os compromissos para a implementação dos acordos firmados em Marrakesh, o objetivo para a ALCA seria de alcançar uma abrangência OMC-plus, e possivelmente NAFTA-plus.

O ESTÁGIO DE INTEGRAÇÃO JÁ ALCANÇADO NO MERCOSUL

Frente às perspectivas de que a integração hemisférica incorpore disciplinas abrangentes, a avaliação das possibilidades de diluição ou coexistência do Mercosul remete ao exame das dimensões específicas nas quais os resultados alcançados no plano sub-regional de fato não estejam previstos nos direitos e obrigações da ALCA, ou os ultrapassem, conforme estabelecido pela Declaração de Belo Horizonte. O primeiro aspecto em que o Mercosul já se diferencia e ultrapassa o modelo previsto para a ALCA refere-se à sua condição de união aduaneira, oficialmente instituída em dezembro de 1994, com a assinatura do Protocolo de Ouro Preto. Atualmente, o Mercosul é ainda uma união aduaneira imperfeita, constituída por algumas exceções ao comércio intra-regional e uma tarifa externa comum que abrange 88% do universo tarifário.(10) Mas na medida em que a adoção de uma tarifa externa comum estaria totalmente fora de questão para a ALCA, todos os seus membros continuariam a negociar com europeus, asiáticos e africanos individualmente, ou com base em seus agrupamentos sub-regionais (Baumann 1997). Nesse sentido, mesmo com a progressiva redução das tarifas intra-hemisféricas, a tarifa externa comum deve garantir ao Mercosul a manutenção de sua identidade de bloco nas relações comerciais com países e regiões de fora do continente.

Em segundo lugar, para além de uma união aduaneira, o Tratado de Assunção, fundador do Mercosul, estabeleceu que o objetivo da integração entre seus quatro membros é a constituição de um mercado comum, com a livre circulação de todos os fatores produtivos, inclusive a mão-de-obra, e prevendo especificamente: A coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os Estados Partes - de comércio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetária, cambial e de capitais, de serviços, alfandegária, de transportes e comunicações e outras que se acordem -, a fim de assegurar condições adequadas de concorrência entre os Estados Partes; e

O compromisso dos Estados Partes de harmonizar suas legislações, nas áreas pertinentes, para lograr o fortalecimento do processo de integração. (Artigo I do Tratado de Assunção)

No entanto, até o momento, os avanços concretos do Mercosul rumo à constituição de um mercado comum permaneceram extremamente limitados. Mesmo a etapa preliminar de harmonização das legislações nacionais encontra-se ainda em estágio incipiente. Nesse contexto, frente às perspectivas crescentes de que a ALCA

tenda a promover bem mais do que uma simples área de livre comércio, a percepção de que o Mercosul poderia diluir-se na integração continental foi manifestada tanto nas reuniões oficiais dos países-membros quanto por parte de diversos analistas.

Em diversos estudos recentes, a avaliação geral quanto ao estágio de integração alcançado no Mercosul é de que foram privilegiadas, fundamentalmente, as negociações de acesso ao mercado de bens. Segundo Machado e Veiga, optou-se por uma via facilitada de integração, essencialmente comercialista, evitando a cessão de soberania que decorreria da gestão de políticas comuns bem como da implementação de instituições de natureza supranacional. Desta forma, os temas mais ambiciosos de uma agenda de integração econômica - como os serviços, os investimentos e as disciplinas de políticas - foram até agora postergados (Machado e Veiga 1997).

Também para a Professora Lia Valls Pereira, na medida em que, até o momento, a identidade mais visível do Mercosul é a perspectiva comercial, a formação da ALCA efetivamente poderia diluí-la no âmbito hemisférico. Logo, para sua preservação, faz-se necessário aprofundar a integração sub-regional em campos não-exclusivamente comerciais (Pereira 1997).

Da mesma forma, para o Ministro Ruy Pereira, chefe do Núcleo de Coordenação da ALCA do Ministério das Relações Exteriores, as disciplinas mais profundas da integração hemisférica deverão acarretar a progressiva diluição dos mecanismos sub-regionais. A sobrevivência da identidade do Mercosul, num cenário alcalino, implica transladar o trabalho de aperfeiçoamento e aprofundamento do campo tarifário para o campo não tarifário (Política Externa 1997, p. 64).

Concretamente, antes mesmo da definição dos objetivos específicos que a ALCA buscará cumprir, os resultados limitados do Mercosul em termos de uma integração econômica mais profunda terão implicações para o próprio formato do processo negociador hemisférico. Em particular, desde a primeira reunião ministerial da ALCA, a proposta do Mercosul para a estrutura das negociações defende a abordagem com base nos building-blocks, pela qual a integração hemisférica deveria ser formada a partir da convergência dos acordos sub-regionais já existentes. No entanto, na medida em que o Mercosul ainda não avançou, até o momento, no campo das políticas comuns em áreas como serviços e investimentos, a própria legitimidade de sua posição negociadora na ALCA poderia tornar-se questionável.

Ao longo do primeiro semestre de 1997, e especialmente após a reunião da ALCA de Belo Horizonte, o tema da possível diluição do Mercosul dominou o diálogo entre seus quatro membros, instaurando o debate quanto à necessidade do aprofundamento para garantir sua própria sobrevivência enquanto bloco. No âmbito desse debate, no entanto, a reunião do Conselho do Mercosul, em junho, evidenciou a existência de propostas distintas no que se refere às estratégias de aprofundamento. Para o Brasil, trataria-se de avançar na consolidação dos resultados já alcançados, e especialmente de reduzir as imperfeições da união aduaneira do Mercosul. Já para a Argentina, o aprofundamento implica em avançar no sentido da integração econômica dos mercados, enfrentando desde já temas como os serviços, as compras governamentais e as políticas de concorrência.

Ao mesmo tempo, o governo argentino também tem apresentado, nos últimos meses, diversas propostas no sentido de que a integração avance em campos como o da adoção de uma política de defesa e segurança comum, uma cidadania comum, e até mesmo uma moeda única, com vistas a fortalecer o Mercosul enquanto espaço econômico e político comum. Trata-se, nesse momento, de um posicionamento essencialmente estratégico, pois uma moeda única, em particular, não se adota sem longos processos de harmonização, convergência e estabilidade macroeconômica - como demonstra o exemplo da União Européia.⁽¹¹⁾ Contudo, a livre circulação de pessoas e a integração monetária são áreas totalmente excluídas das perspectivas da ALCA, e sua presença nos debates atuais reflete, em grande medida, um posicionamento político de opção pela preservação e pelo fortalecimento do Mercosul. Por sua parte, entretanto, o governo brasileiro tem reiterado que, antes de avançar para novas áreas, o Mercosul precisa consolidar o que já foi acordado.

De forma imediata, o principal risco que a criação da ALCA poderia acarretar para a sobrevivência do Mercosul estaria na possibilidade de que seus membros reduzissem seu interesse no processo sub-regional à medida que avançasse a integração hemisférica. No entanto, o próprio debate quanto à necessidade de seu aprofundamento demonstra a atual vontade política dos quatro governos de preservá-lo, tanto em sua dimensão especificamente sub-regional quanto no papel que pretende desempenhar como ator internacional, ampliando o poder de barganha dos quatro países em negociações externas.

De fato, desde a sua criação, o Mercosul tem um de seus principais objetivos na busca de uma melhor inserção internacional para seus membros, com base na maior competitividade de suas economias mas também na sua atuação externa conjunta. Como resposta defensiva às transformações domésticas, regionais e globais do fim dos anos 80, o Tratado de Assunção já estabelecia que a constituição do mercado comum deveria contar com a coordenação de posições em foros econômico-comerciais regionais e internacionais (Artigo I). Posteriormente, a disposição de seus membros de atuarem como interlocutor único em negociações externas foi confirmada quando da entrada em vigor da união aduaneira. Com a assinatura do Protocolo de Ouro Preto, em dezembro de 1994, o Mercosul adquiriu personalidade jurídica própria, podendo negociar e firmar acordos, em nome do bloco, com terceiros países, grupos de países e organizações internacionais - dentro dos limites estabelecidos em mandatos específicos concedidos para esse fim (artigos 8 e 14 do Protocolo de Ouro Preto). Nesse sentido, o Mercosul buscou também garantir que, para as negociações hemisféricas, a Declaração de Belo Horizonte reconhecesse que os países poderão negociar a ALCA e aderir à mesma individualmente ou como membros de um grupo de integração sub-regional que negocie como uma unidade (item 5D da Declaração de Belo Horizonte).

Na estratégia do governo brasileiro, em particular, o fortalecimento do Mercosul como ator internacional - e como pólo de atração de outros países latino-americanos, por meio de novos acordos de associação - constitui um instrumento fundamental para ampliar o poder de barganha do bloco nas próprias negociações da ALCA. Segundo o Ministro Lampreia, mais do que um êxito espetacular em matéria de expansão comercial e de crescente integração produtiva, o Mercosul é uma realidade política e estratégica que cumpre preservar e estimular. E nesse sentido, é imperativo, para o Mercosul, permanecer e prosperar como projeto político-diplomático e econômico-comercial de transcendente importância, não só para seus países-membros, mas para toda a América (Lampreia 1997).

Na prática, paralelamente à preparação das negociações da ALCA, o Mercosul já firmou acordos de associação com o Chile e a Bolívia, e são também possíveis candidatos a Venezuela, o Peru e a Colômbia. Ao menos enquanto o governo norte-americano aguarda a autorização de fast track do Congresso, o Mercosul tornou-se, de fato, um pólo de atração na América do Sul, ressuscitando, em certa medida, o projeto brasileiro de criação de uma Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA), anunciado pelo governo Itamar Franco em 1993.

Com a criação da ALCA, os acordos de associação do Mercosul com seus vizinhos poderiam ser rapidamente ultrapassados pela integração hemisférica, caso se limitem à liberalização do comércio e à abertura de mercados. No entanto, a aproximação dos países da América do Sul cada vez mais tende a incorporar novas dimensões, especialmente no que se refere à integração física, energética e à cooperação em infra-estrutura. Nesses aspectos, a integração retoma um sentido especificamente regional e fronteiriço, gerando relações de cooperação para além da liberalização econômica.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O alcance efetivo da ALCA permanece ainda indefinido, mas a tendência apontada pela posição norte-americana indica que as negociações deverão contemplar mais do que uma simples área de livre comércio. A configuração mais provável para o futuro dos diversos processos de integração em curso no continente é a de

uma grande área de livre circulação do comércio e dos investimentos, na qual os agrupamentos sub-regionais tendem a manter seus objetivos específicos que vão além da abertura de mercados. Nesse contexto, a ALCA poderia coexistir com o NAFTA, o Mercosul e outros agrupamentos que se consolidassem como uniões aduaneiras e/ou almejassem preservar dimensões específicas de sua integração - dentre os quais poderiam também estar incluídos o Pacto Andino, o Caricom e o Mercado Comum Centro-Americano. Para usar a terminologia atual do debate da União Européia, os diversos processos não constituiriam uma integração de múltiplas velocidades, na qual todos os participantes pretenderiam, com prazos diferenciados, atingir um mesmo objetivo. Somadas à ALCA, as iniciativas sub-regionais conformariam um regionalismo de geometria variável, com objetivos e dinâmicas próprios a cada agrupamento.

Concretamente, mesmo na hipótese de que a ALCA venha a ser implementada já a partir de 2005, suas disciplinas mais elevadas no campo da integração de mercados seriam adotadas de forma gradual. Nesse médio prazo, portanto, caberá ao Mercosul definir o alcance que almeja para sua própria consolidação, bem como o sentido político que seus membros atribuem à manutenção de sua atuação conjunta.

notas

1 Parágrafo 5, ítem b, da Declaração Ministerial Conjunta de Belo Horizonte. Ver o documento no anexo desta publicação.

2 Ver Lima (1996) para a análise da posição brasileira frente ao novo regionalismo nas Américas.

3 Para uma análise abrangente do novo regionalismo no contexto das transformações do sistema internacional, ver Fawcett e Hurrell (1995).

4 Ver Kahler (1995) para uma economia política dos principais processos de integração na atualidade.

5 Segundo a teoria econômica da integração, uma área de livre comércio se constitui com a livre circulação de bens entre os países membros. Quando uma área de livre comércio possui uma tarifa externa comum aplicada ao comércio com terceiros países, constitui uma união aduaneira. E um mercado comum forma-se com a livre circulação de todos os fatores de produção: bens, serviços, capitais e mão-de-obra.

6 Os membros do Pacto Andino são Venezuela, Colômbia, Equador, Bolívia e Peru. O Caricom (Comunidade do Caribe) é constituído por 13 pequenos países da região. Nas negociações da ALCA, seguindo o exemplo do Mercosul, tanto o Pacto Andino quanto o Caricom estão buscando apresentar posições comuns, enquanto blocos.

7 Para uma análise dos desenvolvimentos recentes da integração européia, bem como das relações externas da União Européia, ver Dent (1997).

8 Com o Mercosul, a União Européia firmou, em dezembro de 1995, um Acordo-Quadro de Cooperação Inter-regional, que apenas indica a possibilidade de que, futuramente, sejam iniciadas negociações para uma eventual liberalização do comércio entre os dois blocos.

9 Alguns autores chegam a considerar que a natureza das regras de origem estabelecidas e os acordos setoriais vigentes no NAFTA conformariam, na prática, um área de comércio preferencial e/ou administrado (Didonet 1993).

10 Ver a intervenção da professora Lia Valls Pereira no debate sobre a ALCA promovido pela revista Política Externa (Política Externa 1997). Cabe também observar que a entrada em vigor da união aduaneira do Mercosul foi considerada precoce por muitos analistas, em função dos resultados ainda limitados logrados na harmonização de disciplinas econômicas entre os quatro países. Ver Machado e Veiga (1997).

11 A possibilidade de uma integração monetária e cambial no Mercosul foi examinada no estudo do economista Fábio Giambiagi, intitulado Uma proposta de unificação monetária dos países do Mercosul, que constitui a referência básica no debate sobre a questão. O argumento do autor é que o objetivo da unificação monetária, como decisão política, poderia condicionar e impulsionar a coordenação de políticas e a harmonização das legislações necessárias à consolidação do Mercosul. Ver Giambiagi (1997).

BIBLIOGRAFIA

- Baumann, Renato, É preciso manter a coesão dentro do Mercosul. Carta Internacional, n. 50, Abril 1997.
- Dent, Christopher M., The European Economy: The Global Context. Londres, Routledge, 1997.
- Didonet, Evandro, O Mercosul e o Comércio Hemisférico. Boletim de Integração Latino-Americana, MRE, n. 9, Abril-Junho de 1993.
- Fawcett, Louise e Hurrell, Andrew (orgs.), Regionalism in World Politics - Regional Organization and International Order. Oxford, Oxford University Press, 1995.

- Giambiagi, Fabio, Uma Proposta de Unificação Monetária dos Países do Mercosul. Ensaio Econômico, BNDES, Abril de 1997.
- Kahler, Miles, International Institutions and the Political Economy of Integration. Washington, D.C., The Brooking Institution, 1995.
- Lampreia, Luiz Felipe, ALCA: Os Principais Temas de um Jogo. Conjuntura Econômica, Maio de 1997.
- Lima, Maria Regina Soares de, Brazils Response to the New Regionalism, in Mace, Gordon e Thérien, Jean-Philippe (orgs.), Foreign Policy and Regionalism in the Americas. Boulder, Lynne Rienner, 1996.

- Machado, João Bosco M. e Veiga, Pedro da Motta, A ALCA e a Estratégia Negociadora Brasileira. Revista Brasileira de Comércio Exterior, n. 51, Abril-Junho de 1997.
- Pereira, Lia Valls, Agenda de Integração Brasileira: Uma Avaliação Preliminar. Conjuntura Econômica, Maio de 1997.
- Política Externa - Debate sobre as Perspectivas da Integração Hemisférica. Política Externa, vol. 6, n. 1, Março-Agosto de 1997.

XXI Encontro Anual da ANPOCS