

---

**PARTE II**

**LA POLÍTICA INTERNACIONAL DE  
AMÉRICA LATINA A FUEGO CRUZADO:  
ENTRE LA HEGEMONÍA HEMISFÉRICA REFORZADA  
Y EL REGIONALISMO EN CRISIS**



---

## Área de Livre Comércio das Américas: o labirinto latino-americano

Sonia de Camargo\*

*“Somos todos irmãos  
não porque dividamos  
o mesmo teto e a mesma mesa:  
divisamos a mesma espada  
sobre nossa cabeça”*

Trecho de um poema  
de Ferreira Gullar:  
*“Nós Latino-Americanos”*

### Introdução

A primeira versão deste artigo foi escrita em agosto de 2001<sup>1</sup>. Foi, portanto, redigida antes dos ataques terroristas a Nova Iorque e Washington (11 de setembro de 2001), acontecimentos que endureceram as regras da política doméstica norte-americana e conduziram a uma redefinição e militarização de sua política externa e a uma modificação do cenário geo-político regional e global. E bem antes de que a gravidade da crise política, econômica e social na Argentina, deflagrada alguns meses depois e com possível irradiação sobre as nações vizinhas, e a crescente instabilidade política em vários países latino-americanos, especialmente na região andina, pusesse em questão a funcionalidade e viabilidade dos processos de integração sub-regionais, alterando-se com isso as condições e o jogo de poder que cercam as negociações para a implantação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), prevista para dezembro de 2005.

Na realidade, a ação terrorista contra os Estados Unidos, ao mesmo tempo que mostrava ao mundo a vulnerabilidade de seus órgãos de defesa e de inteligência, gerou um deslocamento das questões econômicas, preponderantes desde o fim da Guerra Fria, para as estratégico-militares, que retomaram o lugar central que tiveram na agenda da política externa norte-americana durante os anos de confronto bipolar com a União Soviética. A resposta norte-americana ao ataque

---

\* Doutora em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP), é professora do Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (IRI/PUC-Rio).

veio na forma de uma ação rápida de destruição maciça contra um alvo não rigorosamente demarcado, o terrorismo, e cujo foco, inicialmente concentrado em solo afegão e personalizado na figura de Bin Laden, líder do grupo Al Qaeda, passou a incorporar, não apenas o próprio regime dos talibãs, como o dos demais Estados que pudessem abrigar e/ou apoiar grupos vistos como terroristas. Como decorrência, a Ásia Central e o Oriente Médio, regiões onde ações e grupos terroristas se entrelaçam com interesses geopolíticos, não apenas de alguns países da região, mas do próprio Estados–Unidos, sofreram uma escalada de violência cujo limites são difíceis de precisar.

Dessa maneira, a estratégia do governo norte-americano de legitimação de qualquer ação -armada ou não e não necessariamente legal- que se propusesse a suprimir o que foi definido como terrorismo, fortaleceu a tendência dos Estados Unidos ao unilateralismo e seu afastamento do multilateralismo como forma de relacionamento entre Estados e como instrumento de administração e solução de conflitos. Como decorrência, a presença das organizações multilaterais nos acontecimentos que se seguiram ao 11 de setembro foi apenas marginal, mostrando ao mundo, de forma clara, que a *Pax Americana*, nesta primeira década do pós-Guerra Fria, se constituiu como o centro de um novo Império. Com isso o que se quer dizer é que, especialmente com a eleição do atual presidente George W. Bush, o discurso do convencimento, isto é, da hegemonia, por meio do qual foi possível tornar o Consenso de Washington uma verdade universal, se transformou no discurso do poder (Tavares, 2000).

No que se refere especificamente à América Latina, os focos de instabilidade já existentes tomaram uma outra dimensão pós 11 de setembro, na medida em que passaram a atrair de mais perto os olhares dos Estados Unidos, atentos, mais do que nunca, a qualquer forma de perturbação da ordem liberal hegemônica na região. Dentre eles, volto a citar a Argentina, onde a deterioração de seu sistema político e de seu modelo econômico está gerando uma sociedade em crescente processo de anomia e pauperização e a região dos Andes, especialmente a Colômbia, onde a presença da guerrilha combinada com a do narcotráfico penalizam sua população, deslegitimam suas autoridades governamentais e tornam suas fronteiras crescentemente vulneráveis a intervenções externas.

Como decorrência, tanto a Comunidade Andina quanto o MERCOSUL estão em crise, tornando extremamente difícil a realização de um acordo efetivo de cooperação entre esses dois esquemas de integração e, logicamente, ainda mais difícil a constituição de um mercado comum na América do Sul. Nesse contexto, as possibilidades de crescimento econômico e de desenvolvimento social no continente se tornaram mais longínquas, ameaçando a própria continuidade democrática em alguns de seus países, e diminuindo seus recursos de poder necessários para negociar acordos internacionais.

Estamos, portanto, diante de um novo cenário mundial e regional marcados por ameaças difusas para as quais a antiga arquitetura construída para um determinado tipo de confronto não possui os instrumentos adequados para administrá-las (Ostry,1992). As forças atuais de desagregação e de ameaça coletiva, imaginadas ou construídas ideologicamente ou efetivamente existentes, são de outra natureza e incluem migrações ilegais, tráfico de drogas, lavagem de dinheiro, terrorismo, todas percebidas como geradas pelos países periféricos e, como tal, combatidas pelos países centrais, especificamente pelos Estados Unidos que, utilizando os mais variados meios, dentre os quais a força indiscriminada das armas, se propõem a erradicá-las.

Contudo, a essas forças se somam outras que também representam ameaças crescentes para a sociedade humana mas que não são vistas com o mesmo rigor do que as anteriores pelos países desenvolvidos. Constituem, essencialmente, problemas relacionados com o meio ambiente e com um novo conjunto de questões econômico-sociais, como pobreza, marginalidade, desemprego, eliminação ou flexibilização de direitos sociais que, ao operarem nos planos nacional, regional e internacional incluem, em termos de responsabilidade, as potências centrais, antes excluídas.

Como decorrência, a implantação de uma Área de Livre Comércio das Américas, marcada para início de 2006 -ainda que o projeto tenha permanecido como um tema central na agenda diplomática dos países latino-americanos e que continue a mobilizar seus governos e sua opinião pública- parece haver perdido força de atração sobre seus eventuais parceiros do continente. Estes, envolvidos com outras prioridades internas e externas que modificam sua percepção sobre a pertinência, ou pelo menos a urgência dessa iniciativa, assim como sobre seus conteúdos e termos da negociação, apostam em seu adiamento.

Por todas essas razões pareceu-me que o tema ALCA/América Latina merecia ser retomado, incorporando em sua análise o presente cenário mundial e regional e as políticas dele derivadas. A importância desse debate está no fato de que, sendo um projeto em que poder e dinheiro se concentram em uma única grande potência ao mesmo tempo continental e mundial, o que lhe permite definir os parâmetros e os passos de uma associação necessariamente entre desiguais, vai exigir de seus eventuais sócios clareza de objetivos e firmeza nas negociações.

## **O cenário hemisférico**

Adotando uma perspectiva cronológica, começo por situar minha análise nos primeiros anos da década de 90, momento em que o otimismo coloria a região, apoiado na redemocratização dos sistemas políticos do continente e na adoção de políticas econômicas de caráter neoliberal. Esses dois processos, que prometiam a consolidação de práticas políticas democráticas, um maior respeito pelos direitos humanos e civis de sua população e um aumento do crescimento de seus

países preservando, ao mesmo tempo, a estabilidade da moeda, contribuíram para que se estabelecesse um relativo consenso em redor de um pensamento único, inspirado nos valores que os Estados Unidos exportavam.

Nesse contexto, a proposta do governo norte-americano de lançar a Iniciativa das Américas, em julho de 1991, foi vista como a possibilidade, a médio e longo prazos, de garantir um acesso mais livre ao mercado norte-americano e a entrada, no continente, de um maior volume de capitais produtivos, especialmente no caso dos países de menor desenvolvimento relativo, o que rendia aos Estados Unidos um voto de confiança (Hakin, 2001).

Tendo como base de apoio um terreno favorável e aproveitando uma conjuntura em que o fim da Guerra Fria fizera com que as questões econômicas adquirissem o mesmo ou um maior grau de importância do que as de segurança, o governo norte-americano expôs, por primeira vez, a possibilidade de um acordo de cooperação econômico-comercial entre países do primeiro e do terceiro mundos. Por meio dessa proposta, os Estados Unidos pretendiam preencher um vazio em sua relações com os países latino-americanos e estabelecer um diálogo mais construtivo com a região, relacionamento que havia sido perturbado, nos anos oitenta, por temas conflitivos como o da dívida externa, o da crise política da América Central e a do tráfico de drogas (Hakin, 1992).

Alguns desses temas já haviam sido negociados pelo próprio Presidente George Bush pai no início de seu mandato, como o da dívida externa, cujo Plano Brady representou algum alívio para os países devedores, especialmente no âmbito dos acordos com o México e a Costa Rica. Da mesma maneira, a solução parcial de outras questões, como a da América Central, já havia sido obtida, tendo os Estados Unidos alcançado alguns dos seus principais objetivos, como a expulsão do poder do Gral. Noriega, no Panamá, a derrota do governo Sandinista, na Nicarágua, e a perspectiva de um acordo negociado em El Salvador (Garcia, 1998).

Esses resultados e o fato de que o componente comercial do projeto abria a perspectiva de que as economias latino-americanas pudessem aceder ao crescente mercado norte-americano -passando, previamente, pela formação de áreas de livre-comércio sub-regionais compatíveis com os esquemas multilaterais- contribuíram para que a Iniciativa das Américas, sobretudo em uma conjuntura em que os resultados da Rodada Uruguai pareciam incertos, tivesse uma boa receptividade por parte dos países da América Latina (Fritsch, 1992). Na realidade, a Iniciativa das Américas tinha um caráter mais político do que econômico, uma vez que não se tratava de reorientar a política comercial norte-americana, nem de propor a transferência de recursos substanciais para a região, mas de recuperar o diálogo político com a América Latina que, depois de 1961, quando havia sido lançada a Aliança para o Progresso, fora perdendo força.

Várias considerações vão impulsionar a Casa Branca a tentar reverter esse processo de desgaste e a formular uma nova política interamericana. Dentre elas a visão de que uma América Latina em permanente recessão, não só prejudicava a importação de produtos norte-americanos mas, sobretudo, poderia ter um impacto negativo sobre seus processos de democratização e sobre o combate ao tráfico de drogas na região.

Paralelamente, a Iniciativa das Américas era vista por Washington como um meio de reforçar a tendência crescente na direção da liberalização da economia e da abertura dos mercados, levando a que o governo norte-americano fortalecesse a posição dos líderes regionais comprometidos com esse tipo de política e incentivasse os indecisos. Dessa maneira, por meio de uma estrutura de incentivos que reforçavam os esforços próprios da região, o projeto embutia a idéia de uma possível integração econômica com os Estados Unidos, a partir do momento em que os países latino-americanos tivessem reorganizado suas economias e retomassem seu crescimento sustentado (Hakin, 1992).

Justamente alguns meses antes do lançamento da Iniciativa das Américas, quatro países sul-americanos, Argentina, Brasil Paraguai e Uruguai, incorporando a lógica dominante a partir da qual a liberalização da economia e a abertura dos mercados abria o caminho para uma inserção mais competitiva na economia global, decidiram adotar o caminho de uma “integração aberta”. Esses países avaliaram que a integração de suas economias e a abertura intra-regional de seus fronteiras comerciais ampliariam a escala de suas atividades produtivas preparando-os para melhor competir no plano mundial Paralelamente, no plano político, estimaram que a criação de um mercado comum como objetivo final -o que implicava a realização de quatro liberdades, isto é, o livre trânsito de capitais, de serviços, de bens e de indivíduos- constituiria uma forma mais efetiva de regulação das relações entre os Estados e das transações entre pessoas, grupos, agências que passariam a transitar, livremente, no espaço integrado, garantindo com isso uma maior governabilidade na esfera regional (Camargo, 1998).

A partir dessa perspectiva é assinado, em março de 1991, o Tratado de Assunção que estabelece o Mercado Comum do Sul entre os quatro países acima mencionados, acordo que, sobrepondo-se a instrumentos bilaterais anteriores de caráter preponderantemente desenvolvimentista estabelecidos entre Argentina e Brasil, adota, de acordo com a lógica e com as regras inerentes aos “esquemas de nova geração”, um paradigma e uma metodologia essencialmente comercialistas (Camargo, 1997). Para os Estados Unidos, o esquema foi visto como benéfico para seus próprios interesses, uma vez que poderia significar uma forma eficaz de aprendizado que permitiria aos países que participavam do acordo reorganizar-se economicamente e retomar seu crescimento sustentado, condições prévias para a futura integração hemisférica que o país ambicionava.

Prosseguindo em seu caminho, os Estados Unidos propõem, aproximadamente três anos mais tarde, o estabelecimento de uma Área de Livre

Comércio da América do Norte (NAFTA), havendo já incorporado o Canadá em 1989. Esse acordo, implantado em janeiro de 1994, já sob a administração do presidente Bill Clinton, significou, para os Estados Unidos, um avanço efetivo em sua política de integração das Américas.

Visando esse mesmo objetivo, ou seja, a busca de reativação de uma política interamericana, o Presidente Bill Clinton convoca a I Cúpula das Américas reunindo os 34 Chefes de Estado e de Governo das três Américas, com exceção de Cuba. O encontro se realizou em Miami, em dezembro de 1994, onde se discutiu, por primeira vez, concretamente, a proposta de iniciar as negociações para a criação de uma Área de Livre Comércio Hemisférica, dando assim a largada para uma sucessão de Conferências Internacionais e de Grupos de Trabalho voltados para esse objetivo. A essa primeira Cúpula seguiu-se a de Santiago do Chile, em abril de 1998, na qual questões referentes à preservação e fortalecimento da democracia, do livre comércio e do desenvolvimento sustentado formavam o eixo ideológico e programático em torno do qual giravam os diferentes acordos de integração regional, dentre os quais a ALCA constituía a jóia da coroa.

Este elenco de temas -agenda sobre a qual o bloco MERCOSUL teve uma influência substancial- gerou, na esfera política, compromissos de todos os países presentes na reunião com a modernização do estado e o combate à corrupção e ao terrorismo e, na esfera econômica, com o estabelecimento de um setor privado dinâmico, a realização de um comércio sem barreiras e a consolidação de um fluxo constante de investimentos produtivos. No que se refere à questão democrática, esta foi a condição prévia para que os países pudessem participar em qualquer acordo de cooperação no âmbito das Américas. Dentro desse espírito, foi lançada a proposta de incorporação de uma Cláusula Democrática, nos mesmos termos em que já existia no MERCOSUL, na Organização dos Estados Americanos e na União Européia.

Entretanto, a idéia de democracia não parecia ter assento nas negociações da ALCA uma vez que, de acordo com todas as críticas que foram levantadas nessa ocasião, elas se davam entre quatro paredes, prática que acentuava a atitude de desconfiança por parte de setores da sociedade civil que, reunidos em encontros e foros paralelos, não conseguiam passar da porta de entrada. Essa discussão sobre a participação da sociedade civil nas negociações da ALCA -trazida para várias reuniões consecutivas de Ministros do Comércio do Hemisfério- teve como fruto imediato a criação, em 1998, de um Comitê de Representantes Governamentais destinado a formular um documento final sobre a questão. Os resultados, porém não foram favoráveis a essa reivindicação na medida em que, ao mesmo tempo que se afirmava a adesão ao princípio da transparência no processo negociador como forma de ampliar a compreensão da sociedade civil e da opinião pública em geral, se assinalou que as negociações da ALCA, sendo um processo de governo a governo, não se deveria conceder um lugar à mesa para

grupos empresariais, trabalhistas, ambientalistas, de direitos humanos, consumidores, etc, nem tampouco a posição de observador a esses grupos (Relatório do Comité de Representantes Governamentais, 30 de abril de 2001).

Uma III Cúpula é realizada em Quebec, em abril de 2001, na qual o presidente George W. Bush faz sua estréia em conferências internacionais. Nessa ocasião se incorporam as resoluções apresentadas nas duas Cúpulas anteriores, resoluções que tomam a forma de uma Declaração de Princípios e de um Plano de Ação e onde, mais uma vez, se prioriza a manutenção do estado de direito e o fortalecimento da democracia representativa. No que se refere, especificamente, ao projeto ALCA -definido com um espaço comercialmente aberto, livre de subsídios e práticas desleais e associado a um fluxo crescente de investimentos produtivos e a uma melhor integração econômica- um primeiro esboço do tratado foi apresentado, ao mesmo tempo em que se reafirmava o compromisso de concluir suas negociações até janeiro de 2005 e de realizar sua implantação em dezembro desse mesmo ano.

Contudo, apesar do otimismo e da retórica do presidente George W. Bush, um instrumento essencial lhe faltava para poder dar, concretamente, o ponta pé inicial para o estabelecimento das negociações da Alca: a aprovação do Congresso para que o Executivo negociasse, em toda liberdade, novos acordos comerciais, competência que fora interrompida em 1993. A importância desse instrumento, recentemente chamado de “autoridade de promoção comercial” (Trade Promotion Authority, TPA), residia, sobretudo, no fato de ser o símbolo político do compromisso norte-americano com o comércio livre. Sem ele, alguns parceiros comerciais se mostraram relutantes em negociar com os Estados Unidos, ainda que essa atitude fosse apenas um pretexto para fortalecer a posição própria de cada um.

Somando-se a essa questão, outras perturbaram a realização da Cúpula de Quebec, entre elas a perspectiva de que manifestações anti-globalização e anti-ALCA enchessem a cidade de ativistas radicais. Para impedi-las as autoridades canadenses jogaram nas ruas mais de seis mil policiais enquanto, ao mesmo tempo, um muro de três metros de altura e quatro quilômetros de extensão isolava os trinta e quatro chefes de Estado presentes na reunião.

A perspectiva de protestos nas ruas correspondia a um dado real, isto é, à experiência que se tinha sobre o que acontecera por ocasião da II Cúpula das Américas realizada anteriormente em Santiago de Chile. Alguns dias antes de sua abertura, já a cidade estava coberta de representantes de movimentos sociais do continente, de seus partidos políticos, de organizações não governamentais, sindicalistas e ativistas de diferentes matizes reunidos em torno da I Cúpula dos Povos da América destinada a discutir e a propor caminhos alternativos para o desenvolvimento da América Latina. A realização desse evento, coordenado pela Aliança Social Continental, se deu sob forma de uma pluralidade de foros temáticos simultâneos, de diferente natureza que, além de debaterem questões

específicas ligada às atividades de cada grupo, se uniram para apresentar objetivos comuns e formas de participação visando permitir que a sociedade civil, por meio de suas diferentes organizações, pudessem influir no processo de negociação e de tomada de decisões no âmbito da Alca.

Na realidade, os diferentes grupos que representavam a sociedade civil latino-americana reunidos na I Cúpula dos Povos reivindicavam, além de questões de conteúdo como a inclusão de uma cláusula social nos acordos sobre comércio e investimento proposta pelas organizações sindicais presentes- questões processuais, como uma maior transparência nas decisões e uma maior participação nas negociações, tanto nas que se davam no âmbito das próprias Cúpulas de Chefes de Estado e de Governo como nas reuniões da Alca. Dessa maneira, o repúdio ao projeto de integração hemisférica se dava em duas frentes: uma se concentrava na própria natureza do acordo que, na forma em que estava sendo apresentado nada mais era do que um espaço de negócios e uma estratégia básica para submeter a América Latina a um acordo global que permitisse a entrada de empresas transnacionais nos setores dos serviços, telecomunicações, saúde, previdência social, compras governamentais propriedade, intelectual e investimentos em geral.

Nesse contexto, foi denunciada, particularmente, a aceitação do Acordo Multilateral de Investimentos (AMI), acordo que a maioria dos países da Organização Mundial do Comércio rejeitara há alguns anos atrás por considerá-lo um ultraje e um desrespeito à soberania das nações. Uma segunda frente apontava para a falta de transparência nas negociações, que se realizavam secretamente no âmbito do Forum Empresarial das Américas, com a presença dos 34 chefes de Estado e de governo e de empresários, situação em desacordo com afirmações anteriores, como já foi assinalado. Como alternativa, propunham, “novos caminhos de integração continental baseados na democracia, igualdade, solidariedade e respeito dos direitos humanos e do meio ambiente”(Documento Central do Forum de Alternativas Sócio-Econômicas, abril 1998).

Essas mesmas reivindicações e críticas se repetiram na II Cúpula dos Povos, em Quebec, acrescentando-se um dado novo: a Aliança Social Continental, coordenadora do evento, solicitou um encontro com a Cúpula oficial, sob o argumento de que seus 34 representantes tomavam suas decisões atrás de portas fechadas e de barricadas. A negociação que se estabeleceu entre as duas partes teve apenas como resultado que a sessão de abertura fosse transmitida ao vivo pela TV canadense, continuando o resto das negociações, especialmente a Declaração Final, a serem feitas atrás dos muros.

Na verdade, essas diferentes manifestações de repúdio ao projeto ALCAe às formas em que estava sendo negociada não tinham como único alvo a integração hemisférica em si mesma. Seu foco abrangia temas que se interligavam em torno de um eixo principal, o processo de globalização neoliberal visto, não como uma fatalidade econômica gerada pelos avanços tecnológicos regidos pela lógica do

mercado, mas como uma política deliberada de desregulação financeira e de desmobilização e despolitização das forças sociais, avaliada como a causa principal de formação de sociedades marcadamente desiguais.

Inspirados nesses mesmos pontos de vista, vários outros movimentos de contestação à ordem mundial neoliberal se sucederam ao longo destes últimos anos, dentre os quais a chamada “batalha de Seattle”, ocorrida em novembro de 1999, por ocasião da realização da reunião da Organização Mundial do Comércio (OMC) que, tendo sido prevista como “a Rodada do Milênio” não conseguiu chegar ao fim. Os protestos que ocorreram nessa ocasião e que marcaram o início do nascimento do movimento anti-globalização como uma força transnacional, se repetiram em diversos lugares, como Washington, Praga, Gotemburgo, Genebra, Barcelona, Gênova, cidade esta que, sediando a reunião do grupo dos sete países mais ricos do mundo além da Rússia, (G-8) em julho de 2001, se viu extravasada pela violência que tomou conta de suas ruas.

No que se refere, especificamente, ao âmbito latino-americano, a iniciativa de criação de um Forum Social Global, realizado por primeira vez em Porto Alegre, de 25 a 30 de janeiro de 2001 e pela segunda vez um ano depois, na mesma cidade, representou um espaço em que movimentos sociais, organizações não governamentais, intelectuais, centros de estudo e pesquisa da América Latina e dos mais variados lugares do mundo, se juntaram para construir caminhos alternativos, ao mesmo tempo pluralistas e convergentes, de oposição ao pensamento dominante. Essa experiência voltará a repetir-se em fevereiro de 2003, novamente em Porto Alegre.

Abrindo um parêntesis para refletir sobre a natureza e o alcance dessas manifestações de resistência, formais e informais, que foram surgindo em diferentes lugares, em espaços fechados e nas ruas, alguns autores os definem como movimentos transnacionais, na medida em que são conduzidos por atores que, operando através de fronteiras nacionais, têm como horizonte de suas reivindicações temas de alcance global. Outros enfatizam sua condição de embrião de uma futura sociedade civil regional e global (Korzeniewicz; Smith, 2001), outros ainda nos falam de um “novo internacionalismo de esquerda”, ou de um “internacionalismo de necessidade”, (Drainville, 1995), ou ainda “de uma família de movimentos mundiais anti-sistêmicos” que, ao compartilharem uma posição estruturalmente precária no sistema internacional, teriam transformado suas demandas particulares em ações transnacionais de solidariedade (Arrighi, 1994).

Sem querer me estender nesse ponto, o que me parece claro é que essas diferentes interpretações apontam para um mesmo fato, o de que toda essa mobilização ligada ao que se convencionou chamar de “os assuntos do mundo” tem em comum a idéia de que o quadro nacional teria se tornado insuficiente diante dos graves problemas que afligem a humanidade. A partir dessa percepção, esses movimentos teriam impulsionado a abertura de um espaço particular

---

privilegiado, o espaço público internacional que, incluindo instituições específicas acessíveis à ação dos indivíduos, expressaria a formação de uma nova ideologia de dimensão mundial, “o mundialismo”, que contestaria o presente processo de globalização ou mundialização neoliberal (Rogalski, 2001).

Retomando o tema ALCA, a perspectiva real de sua implantação em um futuro próximo -dezembro de 2005- é crescentemente considerada por alguns países do continente apenas como uma possibilidade mais ou menos longínqua e não como uma inevitabilidade, como querem fazer crer os que nela apostam. Na realidade, nos primeiros tempos em que a ALCA estava sendo proposta, era vista com uma certa distância, isto é, como pouco mais de que um projeto cujos contornos e regras eram relativamente pouco conhecidos e cujas conseqüências, boas ou más, ainda não tinham comprovação empírica. Gradualmente, à medida em que o prazo para sua implantação foi se tornando mais próximo, o debate entre opositores e defensores se acirrou, especialmente nos meios acadêmicos e políticos, que passaram ou a temer ou a apostar no projeto, inspirados em uma perspectiva ou calamitosa ou paradisíaca. Atualmente, esse maniqueísmo se transformou em uma desconfiança quase generalizada, ou melhor, em um ceticismo crescente, não só no que se refere à data de sua implantação -dezembro de 2005- como à sua própria concretização, pelo menos da maneira em que o projeto foi formulado.

As razões dessa descrença têm a ver, especialmente no caso da América do Sul, com os problemas econômicos e políticos que vêm atingindo os países da região, em particular seus processos de integração, o que os leva a se tornarem menos confiantes nas “bondades” das receitas neoliberais. Com efeito, a partir dos três últimos anos da década de noventa, o continente passou a conviver com taxas de crescimento cada vez mais irregulares e intermitentes, quando não decrescentes em grande parte de seus países, e com a reversão da tendência anterior que produzira diminuição do nível de pobreza e de exclusão social. A maior parte desses países viram-se envolvidos em crises econômicas graves, ainda não debeladas, que os levaram a se debater em meio a programas neoliberais de ajustamento elaborados pelos organismos multilaterais que, sendo apresentados como uma receita única para tirá-los da estagnação e do subdesenvolvimento, não incorporam as particularidades sociais e políticas de cada nação (Klein; Tokman, 2000).

Paralelamente às questões econômicas, o avanço da consolidação democrática na região pareceu também perder impulso nos últimos anos da década, desafiada pelo crescente cesarismo e corrupção do governo de Alberto Fujimori, no Peru; pela virtual queda de Ernesto Samper, na Colômbia e a perda de controle institucional do governo de Andrés Pastrana, fortemente golpeado pela guerra de guerrilhas e pelo acirramento da violência criminal; pela chegada ao poder, na Bolívia do ex-golpista Hugo Banzer; pelo golpe militar vitorioso no Equador; pela derrubada constitucional de Carlos A. Perez na Venezuela e a

subida ao poder por meio de eleições democráticas de um líder carismático e personalista, Hugo Chávez, cujo discurso nacionalista e anti-liberal já suscitou uma tentativa de golpe por parte de setores empresariais, sindicais e militares; e finalmente por surtos anti-democráticos em países como Haiti, Nicarágua, Guatemala e Paraguai (Toklatian, 2002).

Logicamente essas turbulências político-institucionais não foram nem são imputadas diretamente aos Estados Unidos. Mesmo assim, algumas políticas do governo norte-americano para a região, como exemplarmente participação no “Plano Colômbia”, em que estão previstos mecanismos de controle policial, fiscalização de fronteiras e uma ajuda militar, como auxílio ao programa anti-drogas, no valor de 2 bilhões de dólares no curso dos três últimos anos, a maior parte na forma de helicópteros de transporte e de um contingente militar treinado, aumentaram as reticências das populações latino-americanas e de seus governos relativas à presença norte-americana no continente (Bonilla, 2001). Se acrescentarmos ainda o fato de que o presidente George Bush prometeu ao novo governo colombiano uma quantia adicional no valor de 800 milhões de dólares, e que o recém-empossado presidente Uribe tem solicitado a assistência do serviço de inteligência norte-americano para ser usado contra a guerrilha, nada faz crer que os Estados Unidos possam exercer sua liderança na América Latina sem atritos com sua sociedade civil e com sua população em geral.

Dentro desse quadro, os esforços para alcançar a abertura dos mercados latino-americanos passaram a ser vistos por grande parte da opinião pública da região como veículos para fazer avançar formas neoliberais de integração e como projetos hegemônicos de poder, ambos contribuindo para que os Estados Unidos passassem a ser personificados como o principal responsável pelas dificuldades e o atraso em que o continente estava submerso. Como decorrência, apesar de que os próprios governos latino-americanos continuam a praticar as políticas de ajustamento neoliberal e de abertura dos mercados, a confiança de sua população em geral na capacidade de competir na economia globalizada sofreu um retrocesso, carregando em seu bojo a fé irrestrita no ideário preconizado pelos Estados Unidos.

Nesse contexto, a proposta ALCA é o eixo principal do debate na América Latina, absorvendo as mesmas clivagens que separam os que acreditam que a abertura dos mercados e o fluxo desregulado de capitais constituem a chave do crescimento dos países menos desenvolvidos e os que desconfiam que esses mecanismos, em um continente profundamente assimétrico em termos de recursos econômicos e políticos, não serão implantadas de forma recíproca, penalizando os mais fracos. Se acrescentarmos o fato de que a potência que lidera o processo é a mesma que lidera o mundo, os temores incorporam uma nova dimensão, a da relação com os Estados Unidos, principal alvo das desconfianças.

Com efeito, o projeto ALCA tende a ser contaminado por uma forte carga ideológica que, gerando sentimentos de adesão ou rejeição coloca, de um lado, os

que apostam no projeto e querem que ele saia do papel no prazo mais curto possível e, de outro, os que a ele se opõem desejando que ele se “desmanche no ar”. Mas é preciso pensar que, se a ALCA não é inevitável, tampouco é facilmente descartável. É bom também lembrar que, tanto a globalização quanto os esquemas de integração dela derivados, podem mudar de signo e se constituírem como processos que favoreçam uma inserção ao sistema global mais equitativa e mais adequada às particularidades e aos objetivos dos diferentes países que a ele acedem.

Isso posto, pretendo reconstituir o debate sobre a ALCA apoiando-me no ponto de vista do MERCOSUL tomando o Brasil como principal referência. E isso porque considero que a perspectiva MERCOSUL não deve ser subestimada já que este acordo, apesar de todos seus problemas presentes, constituiu e constitui um bom campo de aprendizado em matéria de negociações internacionais e, ao mesmo tempo, uma boa plataforma para o lançamento de demandas e de propostas que respondam aos interesses dos países que dele participam. Paralelamente pretendo incorporar as distintas percepções e posições relativas à incorporação de alguns dos demais países da região à Área de Livre Comércio Hemisférica, levando em conta as posturas dos diferentes países latino-americanos que, individual ou coletivamente, enfrentam um desafio que os obriga a assumirem compromissos e a tomarem decisões num prazo que se torna cada vez mais curto.

Antes, contudo, gostaria de fazer algumas considerações sobre os acordos regionais que precederam o lançamento da proposta norte-americana de integração hemisférica, ou seja, sobre a reativação e criação, na América Latina, de novas modalidades de regionalismo, os chamados “sistemas continentais de nova geração”, ou “sistemas de integração aberta”, na linguagem cepalina, cuja lógica e objetivos diferem, em muitos aspectos, dos esquemas que se implantaram nos anos 60 (Hurrell, 1995).

## **O regionalismo dos anos 90**

A retomada, na América Latina, de iniciativas para a formação ou reestruturação de esquemas regionais se dá logo no início da década com a reformulação do Acordo de Cartagena, hoje Comunidade Andina, com a assinatura, em março de 1991, do Tratado de Assunção pelo qual é constituído o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e com lançamento, pelo Presidente norte-americano George Bush (pai) da Iniciativa das Américas, em junho do mesmo ano. Pouco mais de dois anos depois, a assinatura do acordo que estabelece a Área de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA), implantada em janeiro de 1994, abre o caminho para que o presidente Bill Clinton, dando concretude à proposta de seu antecessor, apresente, em dezembro de 1994, na Cúpula de Miami o projeto de uma Área de Livre Comércio das Américas

(ALCA) que, tendo como embrião o acordo anterior já referido entre Estados Unidos, Canadá e México, se propõe a ampliar seu alcance para todo o hemisfério.

Cabe salientar que a formação de esquemas regionais entre Estados está diretamente ligada à configuração geopolítica e geo-econômica do sistema global no qual estão inseridos. Isso significa que a emergência de blocos econômicos traduz as transformações espaciais, ou seja, os processos de desterritorialização e de reterritorialização do atual sistema-mundo, ambos movimentos fundamentados na lógica capitalista da competição global. Na realidade, ambos fenômenos, o da globalização e o da regionalização, superpostos e interligados, expressam formas de acumulação do capital e formas de distribuição do poder que reorganizam geograficamente, na esfera global, a economia e a política.

Por outro lado, essa reorganização espacial do capitalismo, atestada pela hipermobilidade do capital e pela cessão da autonomia política que se transfere, em parte, para o emergente sistema comandado pelas grandes corporações transnacionais, se reveste de uma pluralidade de configurações analiticamente distintas, unificados pela emergência de um princípio organizativo novo, suficientemente estável para definir os contornos de uma nova ordem mundial, ao menos por um determinado tempo (Marshall, 1998).

Nesse contexto a globalização e a regionalização, ao redefinir o “locus” do poder político ampliando-o para além dos governos soberanos, e ao reorganizar a atividade econômica incorporando à esfera nacional as esferas regional e global, põem os Estados nacionais diante de um impasse e de um desafio. Com efeito, a lógica neoliberal que preside o processo de globalização em curso, ao ter como utopia a criação de um mercado global livre de controles sociais e políticos, põe em questão a habilidade do sistema de Estados para enfrentar problemas e desafios colocados na esfera transnacional (Mittelman, 2001).

Não devemos, porém, nos esquecer de que a própria globalização da economia faz com que as atividades das empresas transnacionais de qualquer procedência se tornem mais dependentes da boa vontade do país em que operam. Dessa maneira, os Estados, dadas as suas diferentes competências e funções, continuam, inevitavelmente, a ter uma participação essencial no processo capitalista em sua presente fase de acumulação. Isso, contudo, não os exime de ter que enfrentar o “paradoxo global”, de que nos fala Naisbaitt (Naisbaitt, 1994) isto é, de ter que se mover e barganhar entre o impulso voltado para a consolidação e ampliação dos interesses nacionais, de um lado, e a promoção da mobilidade do capital, de outro (Marshall, 1998).

É essa a lógica que fundamenta e justifica s atuais “esquemas continentais de nova geração”. Na realidade, na medida em que se desenha um princípio novo de organização mundial apoiado em dois eixos básicos, um econômico-financeiro, o da globalização dos mercados e dos capitais, e um político-estratégico, o da

---

concentração do poder nas mãos de uma única potência com interesses globais, a opção regional emerge como um meio eficaz de administrar com mais facilidade o paradoxo global acima referido. Se adotarmos o ponto de vista dos Estados de menor desenvolvimento relativo, eles avaliam que a expansão das oportunidades, no contexto da abertura dos mercados expande, paralelamente, as exigências de competitividade, a opção de participarem de regimes de integração sub-regional com Estados vizinhos se deve ao fato de que isso significa uma forma de aprendizado e uma ponte que facilita e abre caminho para transações internacionais mais amplas, permitindo-lhes alcançar, de forma mais competitiva, novos patamares em seu processo de inserção na economia internacional.

Com efeito, ao incorporarem ao âmbito da região modos de articulação da economia política global e ao mesmo tempo, modos de ação política antes reservados aos espaços nacionais, adquirem maiores recursos político-institucionais para administrarem, coletivamente, as exigências de ajuste de suas economias e para assegurarem melhores condições de competição em mercados globais, preservando, ao mesmo tempo, características e interesses próprios da região, em seu conjunto, e de seus Estados membros, em particular (Camargo, 1997).

No que se refere aos Estados desenvolvidos, os esquemas de integração regional, quando compartilhados com sócios acentuadamente assimétricos são, do ponto de vista de seus governos e de seus agentes econômicos, favoráveis a seus interesses, uma vez que os avanços cada vez mais rápidos nos meios de comunicação e de transporte e a erosão do poder político de governos mais fracos com quem eventualmente se associem, permitem que seus capitais atravessem fronteiras com crescente liberdade, e que seus produtos invadam mercados em espaços cada vez mais amplos, abertos e desregulados (Camargo, 1997).

Paralelamente, ou melhor, interligados aos fatores acima examinados, a formação de blocos econômicos responde a interesses político-estratégicos, especialmente no caso dos países centrais, que buscam, não apenas assegurar o nível de riqueza que desejam preservar ou alcançar mas, sobretudo, a defesa ou o fortalecimento e expansão da posição relativa de poder que ocupam no cenário mundial. Nessa perspectiva, a economia se torna uma questão de segurança, tornando as relações entre forças econômicas transnacionais e ação política nacional extremamente complexas e mal definidas. No caso específico dos Estados Unidos -potência hegemônica da ordem capitalista mundial e, portanto, a única com objetivos globais- a relação entre interesses econômicos e interesses de segurança não é constante, ora uma dimensão, ora outra ocupa o centro das preocupações estratégicas de seus governos. Se durante a Guerra Fria o conflito estratégico-militar com a União Soviética cobria todo o cenário internacional, traçando uma fronteira vertical de segurança que diluía o corte horizontal entre países centrais e países periféricos, o fim desse período, no início dos anos 90, deu a essas duas dimensões, a econômico-comercial e a de segurança, um mesmo grau de prioridade. O desafio maior que se apresentou para o governo norte-

---

americano, a partir desse ponto, foi o de, simultaneamente, conduzir o país ao cume da economia mundial e dissipar os ressentimentos provocados por sua posição hegemônica, convencendo os demais países de que a reestruturação do sistema econômico mundial se daria tanto em seu próprio benefício como em proveito dos demais Estados. Já no caso dos Estados que não ocupam o centro do sistema, os esquemas de integração econômica, quando apoiados regionalmente em objetivos, políticas e instituições comuns que vão além dos fins econômicos-comerciais explicitamente previstos, trazem ganhos políticos, no sentido de que adquirem condições de se apresentarem nas negociações internacionais com uma voz única. Isso, por sua vez, lhes dá maior poder de negociação na defesa de interesses próprios nacionais e regionais e, em muitos casos, na defesa de temas que interessam a toda a humanidade.

Nesse contexto, a perspectiva de integrar-se ao continente norte-americano e de constituir uma única Área de Livre Comércio das Américas, sob a liderança dos Estados Unidos, tornou-se uma questão ao mesmo tempo mobilizadora e controvertida para os governos latino-americanos e para a opinião pública de seus países, seja no caso dos que participam de esquemas sub-regionais de integração que os leva a tomarem decisões conjuntas, seja dos que se proponham a fazê-lo individualmente, enquanto Estados soberanos. Na realidade, a questão que se coloca para os países latino-americanos é encontrar espaços e alternativas que lhes permita entrar no jogo interamericano com voz própria e tirar dele benefícios para suas próprias sociedades. É esse o dilema e a aposta que a América Latina têm pela frente, em um período em que todos os países chamados a entrarem na aventura ALCA, incluindo-se os Estados Unidos, enfrentam problemas de recessão econômica, de instabilidade política e de ameaças na área de segurança que modificam a percepção de seus interesses mais imediatos e suas prioridades e estratégias.

É, portanto, no contexto de um quadro de tensões e desafios globais e regionais crescentes que a perspectiva, especialmente no caso da América do Sul, de consolidar previamente os acordos de integração sub-regionais e de ampliá-los incorporando os demais países da região, se mostra um caminho promissor. Tendo em vista a multiplicidade dessas iniciativas, projetos e propostas pretendo, primeiramente, examinar o MERCOSUL, -dado o interesse que isso tem para o Brasil- especificamente em sua função de interlocutor privilegiado com os Estados Unidos no contexto das negociações referentes à formação da Área de Livre Comércio das Américas. Em seguida, voltar-me-ei para a Área de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA) uma vez que, constituindo-se como a ante-sala da futura integração das Américas, tornou-se uma referência obrigatória para a reflexão que estamos fazendo. Esses dois temas me conduzem, naturalmente, a reconstituir os passos que pavimentaram a história recente dos países latino-americanos em seu entrelaçamento com a grande potência que lidera a região e o mundo, passos que parecem se dirigir, segundo algumas vozes, inexoravelmente, para a integração de todo o hemisfério.

---

## **O destino das Américas**

### **O Mercado Comum do Sul (MERCOSUL)**

Considerando os problemas que, no momento presente, penalizam o MERCOSUL, proponho-me a examinar se esse regime de integração sub-regional tem ainda condições de se reconstituir internamente e voltar a ser considerado como um ator com legitimidade para poder negociar com autonomia os termos de sua eventual incorporação e a dos demais países latino-americanos ao projeto ALCA.

Começo, então, de um ponto que me parece consensual: o MERCOSUL está em crise, crise esta que, refletindo diretamente os problemas internos e externos que afligem cada um de seus Estados membros assim como toda a região e absorvendo a própria crise sistêmica global, vai se afastando, cada vez mais, de seu objetivo inicial, o da criação de um mercado comum no cone sul do continente.

Na realidade, o bloco parece estar à deriva, ameaçado de perder seu poder de aglutinação e de liderança. Esse processo de enfraquecimento, que já vinha se dando desde a segunda metade dos anos 90, se agravou no fim da década com a desvalorização da moeda brasileira, em 1999, seguida da crise paraguaia que colocou uma inflexão negativa em seu caminho democrático, e se tornou ainda mais agudo quando a Argentina entra em um processo de instabilidade política e de recessão acelerada com repercussões graves sobre os países vizinhos, especialmente sobre a situação econômica do Uruguai o MERCOSUL se vê, assim, diante de um impasse que, fruto dos conflitos econômicos e políticos intra-zona, somados a um crescente processo de pauperização social em toda a sub-região, gera um fracionamento em seus objetivos e em suas posições externas que, até um determinado momento, se apresentavam em conjunto. Com isso, o compromisso político integracionista se enfraqueceu, fazendo com que alguns de seus membros se sentissem tentados a empreender caminhos próprios como uma forma de sair da crise interna e de melhor integrar-se à economia hemisférica e mundial.

Várias razões podem ser invocadas para essa retrocesso do MERCOSUL, razões que partem de dois eixos básicos: de um lado se situam as questões político-institucionais, ou seja, o fato de que, mesmo que o Tratado de Assunção tivera, como objetivo final, a formação de um mercado comum, na prática o acordo se desenvolveu sob uma lógica essencialmente comercialista que não favoreceu o estabelecimento de uma institucionalidade capaz de promover convergências macro-econômicas e de assegurar a coesão necessária para que o processo de integração pudesse avançar e alcançar um ponto de difícil retorno (Lavagna, 2002).

Com efeito, em seus primórdios, na segunda metade dos anos 80, quando ainda se tratava de um acordo bilateral entre Argentina e Brasil, duas democracias em fase de recomposição, o projeto estratégico se voltava, essencialmente, para uma

integração intra-setorial baseada na modernização e no desenvolvimento conjunto de setores que, ou já existiam mas mostravam perdas de competitividade, ou eram relativamente novos mas de maior conteúdo tecnológico e que, portanto, exigiam, uma incursão maior. Um ano depois, já havendo sido incorporado o Uruguai e, em 1991, o Paraguai -momento em que se adota formalmente o nome de MERCOSUL- este mecanismo foi substituído por um instrumento único: a queda automática e linear das tarifas internas acrescido do estabelecimento, em 1995, de uma tarifa externa comum (TEC), de aplicação gradual. Com isso, a prioridade, antes voltada para o desenvolvimento por setores, se desloca para uma estratégia em que ganhos de eficiência estáticos tomam o lugar dos dinâmicos, com o decorrente efeito negativo sobre a taxa de crescimento a longo prazo (Lavagna, 2002).

Mas, no que se refere, especificamente, ao comércio intra-zona, os resultados nos anos noventa foram animadores se levarmos em conta o fluxo comercial de bens, a eliminação das tarifas aduaneiras internas e a diversificação do intercâmbio. Porém, a permanência de medidas não tarifárias, o unilateralismo, a utilização de instrumentos inadequados, em síntese, a falta de uma efetiva política comercial e de desenvolvimento comuns, conduziram o MERCOSUL a uma total impotência diante das mudanças macro-econômicas de fins dos anos noventa (Lavagna, 2002). O que estou querendo apontar é que a carência de instrumentos de coordenação macroeconômica e de políticas comuns que inspirassem segurança e previsibilidade, comprometeram uma efetiva coesão entre os países membros num momento em que estes se viram defrontados, em maior ou menor grau, com problemas de recessão econômica e de instabilidade política e monetária que exigiam decisões e ações conjuntas (Marconini, 2001).

O cenário que acabo de descrever me leva a examinar uma questão já assinalada algumas linhas atrás e que me parece essencial para a compreensão dos impasses e inconsistências do MERCOSUL. Refiro-me à sua frágil institucionalidade, ou melhor, à ausência de um quadro de referência sólido que, constituindo-se como a manifestação jurídica da vontade política de Estados de se integrarem, tivesse estabelecido as condições institucionais necessárias para que o processo avançasse e se tornasse irreversível. Temos que nos lembrar que, quando falamos em coesão em esquemas regionais, estamos pensando em um conjunto consolidado de metas e interesses comuns que, fruto de uma correta distribuição de custos e benefícios entre os sócios, constitui o fator primeiro de uma integração econômica efetiva. E que quando falamos em institucionalidade estamos pensando em um processo em que os Estados se comprometem com instituições e transferem a elas aquela parte de sua soberania que se liga a assuntos definidos como comunitários (Bernal-Meza, 2000).

Sem querer aprofundar a discussão, apenas assinalo dois modelos possíveis de institucionalidade em processos de integração regional, o intergovernamental e o supranacional, cada um deles apresentando vantagens e desvantagens segundo a

perspectiva e a modalidade do projeto que se quer realizar. A opção da supranacionalidade, que faz parte do debate desenvolvido por juristas e estudiosos do MERCOSUL, na verdade nunca foi apresentada à opinião pública pelos seus formuladores ou operadores como uma possibilidade efetiva e sim apenas como uma idéia interessante que, em algum momento poderia ser incorporada à discussão. Na realidade, o fato do MERCOSUL ter se desenvolvido, basicamente, impulsionado pela lógica do mercado fez com que, na prática, a construção de uma estrutura institucional adequada, seja qual fosse sua modalidade, ficasse em segundo plano, fazendo com que as decisões fossem sendo tomadas unilateralmente por algum de seus membros, e depois de que o conflito entre as partes já estivesse instalado. Como decorrência, os avanços em termos de um projeto de mercado comum, ou mesmo de uma integração apenas comercial consistente e permanente estão sempre sujeitos a um retrocesso ou a uma interrupção, como ficou claro no caso da Tarifa Externa Comum do MERCOSUL (TEC) que, já implantada em 1995, ainda que de forma limitada, está ameaçada de esfacelamento (Camargo, 1998).

Essa preocupação com o destino da TEC está fazendo com que o governo brasileiro, temendo que o MERCOSUL desmorone no último ano de sua gestão, aproveite o período de presidência temporária do Brasil no MERCOSUL para investir na revisão do sistema tarifário, particularmente em setores-chave. A importância desta revisão está no fato de que, não só é uma demonstração de que o MERCOSUL preserva seu caráter de união aduaneira, como pelo fato de que a nova TEC constituirá a base da proposta tarifária que o bloco apresentará no próximo abril nas negociações da ALCA e que, de acordo com o que está previsto, será implantada por etapas no curso de quinze anos.

No que se refere ao segundo eixo, o das variáveis exógenas, os países do MERCOSUL se encontram em uma situação de extrema vulnerabilidade em suas contas externas e de pouca competitividade produtiva, situação que ao mesmo tempo decorre e se superpõe a uma crescente turbulência financeira nas esferas nacional e global e a uma tendência de fechamento de alguns mercados centrais em setores importantes de seu comércio exportador. Todos nossos países estão, portanto, no mesmo barco e é justamente em um contexto particularmente difícil que é necessário pensar que nenhum se salva sozinho. É uma falácia acreditar que o que está ocorrendo na Argentina, ou no Uruguai ou em outro país qualquer da região é apenas culpa dos argentinos ou dos uruguaios e que, portanto, cada um deve assumir os custos por conta própria.

Na verdade, se não conseguirmos constituir, além dos esquemas sub-regionais, uma América do Sul minimamente integrada, onde se possa alcançar convergências e compartilhar reciprocidades, cada um de nossos países terá poucos instrumentos em suas mãos para enfrentar os problemas de recessão econômica, de anomia social e de instabilidade política-institucional que penalizam todas nossas sociedades. E menos ainda para não se sentir atraído pelo canto da sereia que, vindo do hemisfério norte, acena com a perspectiva de um

enorme mercado potencial e de fronteiras abertas para o livre trânsito de pessoas e capitais que, de acordo com a experiência já vivida pela região e com as demonstrações recentes que nos têm chegado, é, basicamente, de mão única.

### **A Área de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA)**

Pouco menos de três anos depois de que o presidente George Bush lançara a Iniciativa das Américas, seu sucessor, o Presidente Bill Clinton implanta, em janeiro de 1994, a Área de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA). Este acordo, sendo o primeiro passo concreto na direção de uma futura zona hemisférica de livre comércio se tornou realidade pelo estabelecimento de uma integração efetiva com o México, país em desenvolvimento com quem os Estados Unidos faziam fronteira. Na realidade esse acordo fora precedido por um regime bilateral de livre mercado entre os Estados Unidos e o Canadá, implantado em 1989, em que se previa a diminuição e mesmo a eliminação da maior parte das tarifas entre os dois países em um prazo de dez anos. A incorporação do México, quatro anos depois, ao ampliar para toda a América do Norte o espaço de liberdade dos mercados, representou a segunda etapa de um trajeto orientado para a incorporação de todo o hemisfério.

Dessa maneira, o NAFTA realizava a idéia de que um único regime continental de acumulação se estenderia da fronteira da Guatemala ao Polo Norte, sobrepondo-se às três economias separadas. Em termos operacionais, significou um mecanismo destinado a criar normas que assegurassem mobilidade e eficiência para os agentes econômicos, leia-se corporações transnacionais, para não dizer norte-americanas, que transitavam livremente através das duas fronteiras nacionais, e regras de origem que os protegessem contra a competição extra-regional (Clarkson, 2000). Essa perspectiva, que se apoiava nos benefícios do livre trânsito de bens e de capitais, encontrou campo fértil de realização em uma conjuntura em que a liberalização comercial e a globalização financeira, ao serem percebidas como respostas naturais às necessidades de eficiência dos mercados, se tornaram dogmas hegemônicos e praticamente universais.

No que se refere, especificamente, aos interesses imediatos dos Estados Unidos, o NAFTA surgiu como um complemento ou uma alternativa às negociações multilaterais que se realizavam no âmbito do que era então o GATT, cuja rodada Uruguai não parecia saber adaptar-se às novas condições do comércio mundial. Se, nos anos anteriores, o GATT fora dominado pelos países centrais que negociavam entre si reduções tarifárias para produtos de seu interesse, nos anos 90 dificuldades entre esses próprios países -como a resistência da Comunidade Européia em liberalizar sua Política Agrícola Comum e do Japão em abrir seus mercados às exportações norte-americanas- deram munição para que os Estados Unidos tentassem formar um bloco comercial próprio no Hemisfério Ocidental e, paralelamente, pregar para o resto do mundo a integração global dos mercados, em toda sua plenitude.

Quanto ao México, a idéia de participar de um processo de negociação com o “poder imperial” e de desenvolver, formalmente, laços comerciais mais estreitos com ele, teria parecido impossível algumas décadas antes. Mas no início dos anos noventa, seguindo a tendência dos demais países latino-americanos e caribenhos que começavam a reduzir unilateralmente suas tarifas externas e a abrir seus mercados, o presidente Carlos Salinas de Gortari faz um pedido oficial para que se iniciassem as conversações referentes à incorporação do país ao acordo de livre comércio com seu vizinho do norte. É verdade que o terreno já havia sido preparado anteriormente pela estratégia de liberalização econômica lançada em 1985 pelo presidente De La Madrid, momento em que o México tomava a decisão de incorporar-se ao GATT e de assinar um número significativo de acordos bilaterais com os Estados Unidos que abriam caminho para negociações futuras mais amplas (Lustig, 1992).

Cabe destacar que a decisão do México de institucionalizar os vínculos comerciais com os Estados Unidos se apoiou em uma situação concreta já existente, a de uma relação comercial em que de 80% das exportações mexicanas se dirigiam ao mercado norte-americano e perto de 70% eram procedentes desse país, dando, assim, aos Estados Unidos o lugar de primeiro parceiro comercial. Em sentido inverso, o México representava, para os Estados Unidos, o seu terceiro maior mercado exportador e importador.

Contudo, a aparente consistência das razões que justificavam a prioridade do projeto NAFTA para os Estados Unidos e para o México não impediu o surgimento de temores, restrições e resistências de diferentes procedências, matizes e alcance, de acordo com o país e o setor social de onde provinham. No próprio Congresso norte-americano a aprovação do NAFTA foi, no mínimo, trabalhosa, uma vez que, estando sob a liderança dos Democratas, porta-vozes tradicionais dos movimentos trabalhistas, ambientalistas, ativistas de direitos humanos e de direitos civis e outros grupos sociais, os votos que se opunham ao projeto constituíam maioria. Contudo, apesar da forte mobilização contra o NAFTA, estes setores foram derrotados, tendo o projeto obtido na Câmara 234 votos contra 200 e no Senado 61 contra 38, derrota atribuída às forças empresariais representadas pelos Republicanos e parte dos Democratas conservadores, apoiadas pelo próprio presidente Bill Clinton (Shoch, 2000). Na verdade, um dos fatores que mais emperraram o processo de aprovação foi o fato de que, desde 1993, não vigorava mais o sistema de “autoridade de promoção comercial” (TPA) que dava ao Presidente a autorização para negociar acordos comerciais e apresentá-los ao Congresso para aprovação ou rejeição, sem possibilidade de emenda. Tendo vigorado desde 1974, esse mecanismo fazia parte integral da política comercial dos Estados Unidos.

No caso específico do NAFTA, o presidente Clinton, não dispondo desse instrumento, teve que negociar os votos, um a um, com membros individuais ou com grupos no Congresso. O argumento dos que se opunham ao projeto,

especificamente dos trabalhadores organizados reunidos na grande Central Sindical AFL-CIO, era a possibilidade de perda de fontes de trabalho. Seus membros argumentavam que, dada a grande diferença salarial entre os trabalhadores mexicanos e os norte-americanos, haveria um deslocamento destes que seriam substituídos pela mão de obra barata vinda do México, num contexto de pouca ou baixa efetividade institucional que pudesse neutralizar os custos da transição.

No que se refere ao México, as restrições vinham dos dois lados. Do lado do governo, a posição foi clara: o acordo deveria ficar circunscrito ao comércio ou a questões ligadas a essa atividade e não haveria mudanças constitucionais referentes à perfuração e exploração do petróleo, o que contrariava um dos objetivos dos Estados Unidos, o de ter acesso às fontes de energia mexicanas. Esse objetivo ainda não foi totalmente alcançado porque, de acordo com o que foi negociado no âmbito do NAFTA, parte do petróleo e da energia elétrica deveria ficar sob o controle do Estado mexicano (Guimarães, 2002). Do lado dos setores sociais, os temores e resistências se concentraram, especialmente, na mudança da estrutura do emprego decorrente do estabelecimento de empresas norte-americanas no país, empresas que, mais avançadas tecnologicamente, exigiam menos mão de obra e mais qualificada, e na mudança do regime da terra que expulsava os trabalhadores rurais para os centros urbanos. Esta última medida - que se somava a uma reforma anterior da legislação de propriedade da terra no sentido de sua privatização- atingia especialmente os produtores agrícolas ligados à produção de grãos que, graças à liberalização comercial, iniciaram um processo amplo de migração que, sem proteção e sem alternativas de fontes de trabalho, abandonaram as áreas rurais procurando as cidades, tanto no próprio México como nos Estados Unidos. Essas duas medidas teriam, segundo a avaliação dos trabalhadores, um impacto negativo sobre os salários reais e, geraria maior flexibilização do trabalho, diminuição das medidas de proteção aos trabalhadores, aumento de sua mobilidade e, essencialmente, maior taxa de desemprego.

Ao lado dessas questões, a crise financeira mexicana de fins de 1994 -que surpreendeu o próprio governo dos Estados Unidos e o fez liberar a quantia de quarenta e sete milhões para superá-la- e sua crise política em que não faltaram os ingredientes de corrupção e violência física, como o assassinato do candidato à presidência, Colosio, e de Ruiz Massieu, Secretário Geral do PRI, e as revoltas constantes da população camponesa, em que se inclui o levantamento armado de Chiapas, em janeiro de 1994, representaram um bom termômetro da situação em que se deu a implantação do NAFTA (Morris; Passe-Smith, 2001).

Mesmo que já tenham se passado oito anos de sua implantação, não me proponho neste trabalho a fazer uma avaliação dos resultados da opção mexicana de participar do regime continental. Apenas quero destacar alguns pontos que me fazem acreditar que há diferenças grandes entre a integração do México ao NAFTA e uma eventual integração do Brasil à ALCA, apesar de algumas

similitudes evidentes. Em primeiro lugar está a questão da grande dependência da economia mexicana à norte-americana, o que tem permitido ao México a apropriação da maior fatia das exportações do conjunto dos países do NAFTA aos Estados Unidos, o que poderia dar lugar a uma avaliação altamente positiva em relação a essa parceria. Entretanto, não podemos deixar de lado a natureza do comércio internacional hoje, especificamente o dos Estados Unidos, que se realiza através de uma fragmentação das cadeias produtivas das suas empresas globais, fazendo com que partes de sua produção ou seu produto final sejam produzidos por empresas sediadas fora do país e de lá exportadas para o mercado norte-americano (Dupas, 2002). Na realidade, uma parcela do grande crescimento do PIB mexicano até pouco tempo atrás se deveu ao crescimento das exportações mexicanas para os Estados Unidos (que já alcança 90 %) grande parte produzida na área das indústrias maquiladoras (Guimarães, 2002).

Reportando-me ainda ao texto de Gilberto Dupas, quero trazer outro ponto que me parece marcar uma diferença do que ocorre no NAFTA com o que poderia ocorrer na Alca. Refiro-me à questão da mão de obra mexicana que, beneficiada pela fronteira porosa México/Estados Unidos, possui uma mobilidade que certamente não se repetiria no caso do Brasil no contexto da Alca. Com efeito, o bolsão de mão de obra barata mexicana tem a possibilidade de transitar nas duas direções, ou seja, para o Norte, quando se dá um ciclo de expansão nos Estados Unidos e o mercado tem a capacidade de absorver esta imigração clandestina, e de empurrá-la para o Sul, justamente por ser clandestina, quando o ciclo se reverte (Dupas, 2002).

Por outro lado, ainda que o México, tenha avançado no processo de internacionalização de sua atividade comercial -traduzida pela assinatura de trinta e um acordos de livre-comércio- a participação dos Estados Unidos no total das importações vindas do México é de 90%, das quais 80% são de produtos manufaturados, o que torna a economia mexicana extremamente vulnerável aos ciclos de expansão e reversão da economia norte-americana (Guimarães, 2002). Segundo números recentes, a desaceleração econômica dos Estados Unidos está atingindo seriamente o crescimento industrial do México, cujo PIB caiu, consecutivamente, nos dois últimos trimestres de 2001 e no primeiro de 2002, tendo havido, contudo, nestes últimos três meses uma pequena recuperação (de 2,1%), impulsionada, especialmente, pelo setor industrial (Ministério da Fazenda, 2002). Paralelamente, no que se refere ao mercado de trabalho, fábricas estrangeiras que haviam atravessado a fronteira mexicana para se beneficiarem de sua mão de obra barata iniciaram um processo de demissão de dezenas de milhares de trabalhadores, revertendo uma tendência de expansão do mercado de trabalho mexicano, fruto do crescimento econômico significativo trazido pelo NAFTA.

Um último tópico a ser examinado, o das regras e normas vigentes no NAFTA. Foi por meio do slogan do “comércio livre” que o sistema político

mexicano, que contava com uma forte presença do estado, foi reestruturado - especialmente no que se refere a seu modelo de política econômica- à luz das necessidades de liberdade das corporações transnacionais norte-americanas postas em face das crescentes pressões por competitividade no contexto de uma ordem globalizada. Na realidade o acordo, especificamente em seu Capítulo 11, inclui um conjunto de novos direitos e proteções para os investimentos das empresas, sem precedente em termos de extensão e poder. O Artigo 1110, por exemplo, garante aos investidores estrangeiros, por meio de um sistema de arbitragem, uma compensação por qualquer tipo de expropriação direta (nacionalização) ou que possa ser vista como indireta, ainda que perfeitamente legal, determinada pelo governo de um dos países integrantes do NAFTA. Da mesma maneira, garante compensação se um investidor estrangeiro considerar que os rendimentos de seu capital aplicados na região, ou mesmo rendimentos futuros potenciais, tenham sido prejudicados por ações dos governos locais, o que coloca no mesmo nível estados e empresas.

O sistema funciona do seguinte modo: o investidor estrangeiro pode iniciar um processo arbitral por perdas monetárias presentes ou potenciais diante de um tribunal fechado para a observação e participação públicas e que não oferece nenhuma das garantias básicas asseguradas nas cortes nacionais. Por conseguinte, as empresas estrangeiras que operam em um dos países do NAFTA têm mais direitos que empresas domésticas que operam em seu próprio país, o que significa segurança e liberdade em toda a extensão do continente, assegurando-lhes maior flexibilidade e mobilidade. A diferença fundamental deste artigo com o de outros acordos comerciais é que as corporações globais são livres para pleitear por conta própria, sem precisar da aprovação dos governos nacionais, para agir em seu próprio benefício em fóruns internacionais (Greider, 2001). É interessante lembrar que o Capítulo 11 do NAFTA se baseou no “acordo multilateral de investimento” que, como já salientamos anteriormente, fora rejeitado pela maioria dos países da Organização Mundial do Comércio há alguns anos atrás. É também lembrar que, se por enquanto a extensão dos direitos dos investidores é incluída apenas no NAFTA, a previsão é de incorporá-los à ALCA, proposta fortemente rejeitada pelo governo brasileiro na III Cúpula das Américas, em Quebec (Bottari; Swenarchuck, 2001).

### **A Área de Livre Comércio das Américas (ALCA)**

O tema NAFTA nos leva diretamente à ALCA na medida em que este projeto de integração comercial das três Américas tem, como referência, princípios, regras, procedimentos e políticas desenvolvidos no âmbito do acordo entre Estados Unidos, Canadá e México.

Se examinarmos a conjuntura internacional no momento de seu lançamento pelo governo norte-americano, vemos que as condições que haviam cercado a

implantação do NAFTA se mostravam igualmente favoráveis para a realização de um projeto mais ambicioso e abrangente destinado a cobrir todo o hemisfério. Com efeito, a consolidação dos Estados Unidos como única potência global, o avanço rápido do processo de globalização financeira que aumentara o peso estratégico do campo econômico na política mundial, a expansão ideológica da democracia liberal e do capitalismo desterritorializado, deu munção para que os Estados Unidos pensassem que chegara a hora de estender ao conjunto dos três continentes os benefícios de uma integração já constituída no continente norte e que, julgavam, tinha todas as condições para ser igualmente produtiva.

Paralelamente, a situação estratégico-militar em âmbito regional e mundial também favorecia os Estados Unidos, na medida em que uma das regiões de conflito político-ideológico mais intenso, a América Central, se pacificara e o perigo comunista no continente, representado nos anos 70 e 80 por alguns países do Cone Sul e, posteriormente pela Nicarágua e Granada, parecia haver-se evaporado, dando ao governo norte-americano uma maior tranquilidade para redefinir suas prioridades.

Nesse contexto, a integração hemisférica se tornou um projeto prioritário para os Estados Unidos uma vez que as cartas que se puseram na mesa mostravam um mercado potencial de 34 países e de 800 milhões de habitantes, que absorvia 44% do total das exportações norte-americanas e fornecia 33% das importações petrolíferas -14% vindas da Venezuela- com um PIB de 11,5 trilhões de dólares equivalentes a 40% do PIB mundial. Se tomarmos o PIB dos Estados Unidos, de US\$ 9,3 trilhões, vemos que ele equivale a 80% do PIB do conjunto dos outros países da região. e no que se refere ao Brasil, a maior economia da América do Sul, com um PIB de 501 bilhões, equivale aproximadamente a dezessete vezes menos do que o dos Estados Unidos (SEAIN, 2000).

Outro atrativo de grande importância era a possibilidade de avançar em pontos que iam além dos que foram acordados no âmbito da Organização Mundial do Comércio. Dentre eles o acesso irrestrito às licitações e contratos de fornecimento ao setor público dos demais países da área (ministérios, empresas estatais, etc) e a interdição de quaisquer restrições à entrada de suas empresas no setor de serviços. Com efeito, o projeto prevê que corporações transnacionais possam adquirir direitos competitivos para fornecer um amplo espectro de serviços em âmbito governamental e o direito de processar qualquer governo cujas medidas de ordem pública, ainda que legais, possam ser consideradas como prejudiciais a seus lucros imediatos ou potenciais, os mesmos pontos que já haviam sido incluídos no NAFTA. Dessa maneira a ALCA vai facilitar a entrada do Acordo Multilateral de Investimentos pela porta dos fundos.

No que se refere, especificamente, à legitimidade formal da ALCA, um dos argumentos mais recorrentes de seus opositores latino-americanos foi, até algum tempo atrás, a não aprovação, pelo Congresso norte-americano, da “autoridade de promoção comercial”. A falta desse instrumento nas mãos do Executivo foi usada

como um fator de pressão no jogo político doméstico e como um elemento de deslegitimação nas negociações internacionais, especificamente no contexto da ALCA, como já ocorrera no caso, já destacado, das negociações NAFTA.

Os argumentos, no âmbito do Congresso, foram praticamente similares nas duas ocasiões: as forças que se opõem temem que, face à concorrência de mão de obra mais barata que se estenderia aos trabalhadores de praticamente todos os países da América Latina, poderia ocorrer um avanço no processo de flexibilização, de desproteção e de redução de empregos. Temem, também, a possibilidade de acirramento da concorrência com empresas de outros países da região que, ao contrário das norte-americanas, não estão sujeitas às pressões de normas e de medidas de proteção relativas aos consumidores, ao meio-ambiente, ao trabalho, e a outras atividades, o que lhes permitiria operar com maior liberdade. Em relação a esse ponto foi feita uma tentativa para neutralizar o problema: a de negociar com os grupos contrários ao projeto de integração hemisférica a imposição de sanções a países que falhassem na observação de normas de proteção aos trabalhadores e ao meio-ambiente (Hakin, *The Washington Post*, 18-04-01).

Abrindo um parêntese para discutir esse último ponto, é curioso ver que a perspectiva de inclusão de cláusulas trabalhistas e ambientais nos acordos comerciais fez com que as apreensões se deslocassem do Congresso norte-americano para os países latino-americanos, incluindo-se o Brasil, que temem sua utilização como um elemento discriminatório nas relações comerciais entre os países desenvolvidos e os países em desenvolvimento. Esse é um dos pontos que mais têm produzido controvérsias nos últimos anos, controvérsias que giram em torno da conveniência, ou não, de vincular os temas comércio/meio-ambiente, comércio/relações trabalhistas. A razão está em que, na visão dos países do Norte, sua não vinculação, levando em conta os baixos padrões trabalhistas e ambientais nos países do Sul, produziria uma competição desleal desses países, ao passo que, na visão dos países do Sul, a vinculação implicaria uma utilização protecionista das normas internacionais. De qualquer maneira, a discussão desse assunto tem avançado, especificamente no que se refere às questões trabalhistas, não por via multilateral, no caso a OMC, mas no âmbito da OIT, onde a vinculação comércio/trabalho não é associada ao salário como fator de vantagens comparativas e sim a normas fundamentais, como a não utilização de trabalho escravo, de trabalho forçado e de trabalho infantil. Nesse sentido, se nos limitarmos a esse ponto, os temores de uma possível discriminação por parte dos países desenvolvidos tende a diminuir. Já no que se refere aos temas ambientais, eles têm sido discutidos de forma confusa no âmbito da OMC, onde são tratados pelo mecanismo de solução de controvérsias e não pela de regras negociadas entre os países e, mesmo assim, de maneira pouco rigorosa (Veiga, 2002).

Retomando o exame da votação no Congresso norte-americano referente à Autoridade de Promoção Comercial (TPA), ela acaba de ser promulgada pelo

presidente George Bush (agosto 2002), depois de haver sido aprovada pelo Congresso, onde obteve, no Senado, 64 votos a favor e 34 contra e, na Câmara, 215 contra 212, respectivamente. A vitória, contudo não foi fácil e exigiu algumas concessões aos grupos e lobbies opositores, isto é, à bancada democrata e aos sindicatos: subsídios para pagamento de planos de saúde aos trabalhadores que tenham perdido seu emprego devido aos acordos comerciais e benefícios sociais durante 10 anos e aos que tenham sido despedidos em razão da concorrência com produtos estrangeiros beneficiados por acordos similares.

A aprovação da TPA tem, contudo, um duplo aspecto no que se refere aos interesses latino-americanos: se por um lado ajuda a definir melhor as regras e mecanismos com que a ALCA será negociada, o que, de alguma maneira favorece o Brasil e os demais países do continente, por outro, traz em seu bojo algumas medidas, sobretudo as que se relacionam com os chamados “setores sensíveis”, que preocupam os países sul-americanos, especialmente o Brasil. Segundo o Ministro Celso Lafer, a nova lei tornará as negociações para a criação da ALCA mais difíceis na medida em que, se atualmente, apesar das restrições, o país consegue vender esses produtos, a partir de agora as negociações envolvendo esses itens, ao serem supervisionadas pelo Congresso onde interesses protecionistas são predominantes, exigirá uma soma maior de esforços diplomáticos (Lafer, 2002).

Dessa maneira, para além das questões ideológicas que sempre coloriram com fortes cores as relações dos países latino-americanos com os Estados Unidos, questões concretas dividem suas posições em relação a uma possível participação na Alca. O fato é que a região latino-americana vive, no momento, uma situação de insegurança econômica e de instabilidade política generalizada, cujas causas, que se realimentam reciprocamente, têm suas origens na vulnerabilidade externa da maioria de seus países em face da turbulência financeira internacional, do seu reduzido crescimento econômico e da sua assimetria crescente com a potência central, fenômenos que, por sua vez, se superpõem à perversa distribuição de renda, à ruptura da tênue rede de proteção social e à existência de um desemprego estrutural, em âmbito nacional.

Essa realidade, que ninguém nega, está sujeita, no entanto, a diferentes diagnósticos que conduzem a diferentes remédios, dentre os quais a ALCA é o que mais divide as opiniões. Na verdade, um dos principais argumentos trazidos para o debate, desde o ponto de vista de alguns governos latino-americanos e de parte da opinião pública, é a profunda assimetria econômica que separa os países da região entre si e entre eles e os Estados Unidos. Os números já citados anteriormente são suficientes para nos mostrar as diferenças no tamanho das economias que estão presentes no espaço territorial que se pretende integrar, onde convivem a grande potência mundial com potências médias regionais e sub-regionais e países pequenos com economias frágeis ou em plena recessão e com pouco ou nenhum poder de negociação em âmbito internacional. De fato, se

compararmos a região das três Américas com outras regiões no momento que iniciaram seu processo de integração, vemos que, tomando como exemplo a “Europa dos 12”, a relação entre o PNB médio de sua principal economia e a média das demais era de 3,1 vezes, número mais ou menos similar à dos outros esquemas de integração, como o Pacto Andino, Mercado Comum do Caribe, Mercado Comum Centro Americano e NAFTA. No caso da ALCA, a relação é de 23 vezes a favor dos Estados Unidos (Abreu, 1997).

Mas, além de questões puramente econômico-comerciais, temos que levar em conta que a ALCA reproduz mecanismos políticos vigentes no NAFTA, como a falta de controle do fluxo de capitais, o que retira dos Estados membros as ferramentas capazes de controlar crises, a exemplo da que se abateu sobre o México há alguns anos e agora sobre a Argentina, que não pode evitar a evasão de US\$ 130 bilhões E também o fato de subordinar os Estados às corporações estrangeiras, uma vez que, de acordo com a regra de que as empresas transnacionais não podem ser discriminadas, os governos são passíveis de serem processados quando se avalia que uma ação governamental prejudica os interesses atuais e potenciais de alguma dessas empresas, demandas que, apresentadas por elas e julgadas em tribunal privado sem controle público, elimina qualquer possibilidade de discussão política (Casaro, 2002).

De qualquer modo, não devemos nos esquecer, quando pensamos em um possível acordo no plano hemisférica, que as relações entre países e grupos de países latino-americanos com os Estados Unidos sempre tiveram e terão uma agenda bilateral e multilateral extensa, abrangendo, paralelamente, interesses conflitantes e metas convergentes. No caso específico da ALCA, a estratégia negociadora estará marcada pela dicotomia entre os atrativos de um acesso potencial ao mercado e à tecnologia de uma grande potência e os riscos de destruição da capacidade produtiva doméstica e regional (Araújo, 1998).

Em face dessa perspectiva, um consenso parece formar-se na América do Sul: o da necessidade de que os processos de integração sub-regionais em andamento se aprofundem e de que desenvolvam entre si relações de maior densidade e operacionalidade. No que se refere especificamente ao Brasil, o compromisso com o MERCOSUL, não por razões apenas comerciais, mas também políticas e estratégicas, continua a ser considerado como uma prioridade, apesar de que, muitas vezes, o diálogo entre seus sócios tem-se transformado em monólogo. Não podemos nos esquecer que seus dois maiores sócios, Brasil e Argentina, encontram-se com suas economias em dificuldade, suas relações comerciais turvadas em vários pontos e, especificamente no caso da Argentina, com problemas políticos que paralisam sua atividade cotidiana e seus projetos futuros. Com efeito, além de conflitos comerciais já existentes -dentre eles, o relativo ao açúcar exportado pelo Brasil que, considerado pelos argentinos como fortemente subsidiado, havia sido retirado da pauta há três anos, as barreiras anti-dumping colocadas pela Argentina ao frango brasileiro, e a abertura de investigações

relativas aos têxteis exportados pelo Brasil- novas dificuldades se acrescentaram diretamente ligadas à atual crise argentina. Refiro-me ao fato de que este país, no âmbito de MERCOSUL, á é o principal responsável pelo aumento do déficit comercial do Brasil que atingiu, de abril a maio de 2002, US\$1,29 bilhão contra US\$ 387 milhões em 2001, equivalente a uma queda de 69% em suas vendas, especialmente no setor de manufaturados.

Contudo, partindo da convicção de que o MERCOSUL permanece como uma prioridade para o país, o governo brasileiro se tem empenhado em retomar as relações bilaterais com a Argentina, abaladas pelas medidas unilaterais tomadas por esse país. Na realidade a Argentina, ao haver proposto a abertura de seus mercados a terceiros países na tentativa de resolver separadamente os graves problemas econômicos que a afligem, teria rompido, na prática, caso isso tivesse se concretizado, com a união aduaneira alcançada pelo MERCOSUL, revertendo, assim, o processo a uma fase anterior. Esses conflitos e dificuldades, entretanto, parecem haver sido solucionados por meio da assinatura, no último mês de julho, de um memorando de entendimento que incluiu um acordo para o setor automotivo, um convênio de créditos recíprocos para financiar o comércio bilateral, e um terceiro para eliminar barreiras argentinas às exportações brasileiras de frango, carne suína e têxteis.

De qualquer maneira, as divergências entre Brasil e Argentina constituem uma questão especialmente séria pois explicita publicamente percepções e interesses discordantes entre os dois maiores sócios do MERCOSUL, que podem ser lidos como um mau sinal para os demais sócios plenos ou potenciais, enfraquecendo uma possível estratégia conjunta. No caso do Brasil, contudo, como já antecipamos, a posição oficial é clara, pelo menos no que se refere ao atual governo e, certamente, ao próximo, de acordo com as declarações dos principais candidatos à presidência do país. O que se aspira é somar o peso dos quatro países na negociação da ALCAe apresentar uma forte oposição às práticas protecionistas dos Estados Unidos, condicionando a incorporação do MERCOSUL à abertura do mercado norte-americano para a região. Concretamente essa exigência, prévia a qualquer entendimento e inegociável, se refere, especificamente, aos subsídios agrícolas gigantescos e às sobretaxas ao aço, questões às quais se somam as barreiras não tarifárias e á legislação anti-dumping, mecanismos considerados como uma forma de protecionismo. Segundo o ministro de Relações Exteriores Celso Lafer, 60% das exportações brasileiras para os Estados Unidos se defrontam com esse tipo de barreiras, seja na forma de sobretaxas e medidas anti-dumping para o aço, ou de direitos compensatórios para o suco de laranja ou de medidas sanitárias que restringem a exportação de carnes. “Não se trata apenas de uma negociação sobre tarifas, trata-se de uma negociação de acesso a mercados”, enfatiza (Lafer, 2001).

Fica claro, assim, que a orientação do atual governo brasileiro é a de aprofundar e fazer avançar o MERCOSULe, desde esse patamar, negociar ponto

---

por ponto cada item do novo regime hemisférico, especialmente a questão da abertura dos mercados norte-americanos. O discurso diplomático consolida essa posição e, mesmo, a radicaliza. Em diferentes ocasiões -pronunciamentos, entrevistas coletivas com jornalistas estrangeiros, palestras, etc.- o ministro Celso Lafer afirma: “O MERCOSUL é um destino para o Brasil, a ALCA apenas uma hipótese”, imagem que tem sido utilizada pelo próprio Presidente Fernando Henrique Cardoso. Continuando a desenvolver esse tipo de lógica declara: “A ALCA é uma opção para o Brasil. Portanto não deve ser encarada com resignação, mas sim como um empreendimento que valerá a pena na medida em que for congruente com o projeto de desenvolvimento do país” (Lafer, 2001).

No que se refere à Argentina, deixando de lado declarações de seu ex-ministro da Fazenda, Domingo Cavallo que considerava mais vantajoso para o país estabelecer relações comerciais diretas com os Estados Unidos do que conduzir as negociações desde Brasília, o atual governo Duhalde, que tem poucos meses pela frente, considera que diferentes alternativas devem ser utilizadas, bilaterais e multilaterais, dentre às quais a prioridade deve ser dada ao o MERCOSUL. Quanto ao Uruguai, o presidente Battle, ao mesmo tempo que apoia o MERCOSUL, tem declarado estar pronto a fazer uma série de concessões à ALCA, acreditando que com isso poderá se esquivar do impacto principal da crise financeira mundial que, tendo assolado a Argentina, já está dentro de seu território.

Dessa maneira, a realidade atual do MERCOSUL nos mostra que, apesar de todo o empenho do Brasil e do fato de que as posições de seus sócios parecem estar confluindo na mesma direção, o MERCOSUL, em tanto projeto de formação de um mercado comum está gravemente ferido, podendo retroceder e limitar-se a ter como objetivo ser apenas um acordo intra-regional de abertura comercial. Se isso se concretizar, dificilmente poderá continuar a ser o único conjunto de países da região suscetível de se fazer ouvir, efetivamente, nas negociações com os Estados Unidos.

Passando a examinar as posições dos demais países latino-americanos, as condições e posições também variam, sendo como um dos exemplos o Chile, país associado e não seu membro pleno que, sendo uma das economias mais abertas da América Latina, e tendo alcançado uma taxa média de crescimento de 8% no período de 1987/1997, o que o fez aparecer como uma vitrine das reformas neoliberais no continente, também começa a perder fôlego, alcançando apenas uma taxa de crescimento de 2,8% no ano de 2001. De qualquer maneira já concluiu um acordo de livre comércio com os Estados Unidos, objetivo há bastante tempo perseguido pelo governo chileno que, em um discurso na Câmara de Comércio dos Estados Unidos, em abril de 2001, argumentava que se não fosse possível fechar um acordo de livre comércio com os Estados Unidos, sendo o Chile um país de economia aberta, com uma tarifa baixa (8%), disciplina fiscal, estado de direito e alto grau de transparência, seria muito difícil explicar aos

demais países da região que os Estados Unidos estão efetivamente comprometidos com a abertura dos mercados (Lagos, 2001).

Outro exemplo de posição favorável à ALCA é a dos países da América Central que, tendo suas economias, já de fato, na órbita dos Estados Unidos, consideram ter mais a ganhar do que a perder nessa parceria. Na realidade a Costa Rica, Honduras, Nicarágua, El Salvador e Panamá podem ser quase que equiparados ao México, primeiro parceiro comercial dos Estados Unidos, pois exportam mais de 70% para o mercado norte-americano, sendo que um de seus países, El Salvador, assim como o Equador, na região andina, já estabeleceram uma “santa aliança” com o dólar, contagiando outros países da região que também sonham em fazê-lo. Correndo por fora, a Venezuela de Hugo Chavez tem mostrado uma posição crítica em relação à ALCA, assumindo-se, retoricamente, como o mais novo representante do anti-imperialismo norte-americano na América Latina (Le Monde, 20/04/01).

Examinando a posição da sociedade brasileira sobre os temas MERCOSUL e ALCA, especificamente daqueles setores que, por diferentes razões, se sentem envolvidos nesse debate, como economistas, políticos, intelectuais, empresários, trabalhadores e opinião pública em geral, é possível se afirmar que está longe de ser consensual. Como hipótese, poder-se-ia dizer que existem duas posições extremas: de um lado, se situam os que consideram que os custos de uma integração profundamente assimétrica do ponto de vista econômico e com uma enorme diferença de poder entre a potência que lidera o processo e os demais sócios e que, ao mesmo tempo, carece de redes de proteção capazes de neutralizar esses desequilíbrios, é totalmente incompatível com um projeto de desenvolvimento brasileiro e latino-americano. Os que assim pensam, apostam no avanço do MERCOSUL como a melhor solução a curto médio e longo prazo para se sair da crise, incluindo sua ampliação para todo o continente sul-americano e eliminando de vez a perspectiva ALCA, ou, pelo menos, empurrando-a para um horizonte sem prazo definido. Os que cobrem esse espectro são alguns intelectuais de prestígio, alguns diplomatas discretos ou rebeldes e, sobretudo o grande número de grupos e organizações anti-globalização que se reúnem em foros, seminários, manifestações de rua, e que, neste momento, acabam de organizar um plebiscito em torno da conveniência ou não do Brasil incorporar-se à ALCA.

No outro extremo se colocam os que negam a importância do MERCOSUL ou sua viabilidade e, portanto, não lamentam sua morte que consideram anunciada, e apostam no ambicioso futuro próximo hemisférico que se descortina para todos os brasileiros e latino-americanos. Essa posição extrema, contudo, começa a perder fôlego, seguindo o destino de alguns paladinos intransigentes do neoliberalismo que, ao observarem os desastres que ocorreram e estão ocorrendo na América Latina, passaram a se sentir menos seguros em quebrar lanças por essa causa.

Finalmente uma terceira posição que se poderia chamar de pragmática, ou realista, ou prudente. Nela se situam aqueles que concordam com a estratégia do governo brasileiro por considerarem que a ALCA, sendo um destino quase que inevitável poderá, se bem negociada, trazer benefícios para o Brasil e para toda a América Latina. Nesse caso, pensam que a consolidação do MERCOSUL daria ao Brasil e aos demais países membros uma unidade de propostas e objetivos face à ALCA, constituindo-se como um recurso de poder de grande força de convencimento nas negociações. Mas para que isso ocorra é necessário que os conflitos que inevitavelmente surjam no âmbito do MERCOSUL não congelem sua agenda, como o que tem ocorrido entre Brasil e Argentina, em que atritos comerciais mal resolvidos e posições tomadas individualmente vêm produzindo, além da queda do comércio entre eles, a percepção de que o MERCOSUL está vivendo seus últimos dias.

Para terminar diria que esta última posição traduz, em síntese, não só a do atual governo brasileiro como a de uma parte de seus empresários e de setores da opinião pública. Digo parte, porque, no que se refere aos empresários, há diferentes pontos de vista entre eles. Em um recente documento apresentado pela Fiesp se afirma que a criação da ALCA representa mais riscos do que oportunidades para o Brasil. O argumento apresentado destaca, além de questões domésticas -como falta de financiamento para as exportações, cargas tributárias extremamente pesadas, índices baixíssimos de tecnologia e de infra-estrutura- questões externas, como a predominância, nas exportações brasileiras, de produtos com pouca demanda ou demanda em queda no mercado mundial e com menor conteúdo tecnológico. Numa simulação extrema, em que as atuais tarifas de importação seriam todas rebaixasadas a zero, a Fiesp conclui que o Brasil seria, dentre os países da América Latina, o maior perdedor com o acordo ALCA.

Já a Coalizão Empresarial Brasileira -grupo formado em 1997 no processo de preparação para o III Foro Empresarial das Américas e que reúne empresários e organizações empresariais de diversos segmentos da atividade econômica do Brasil- tem uma posição mais indefinida, permanecendo na expectativa. Mostram-se especialmente preocupados com os impactos da crise financeira internacional sobre os fluxos comerciais, avaliando que as pressões protecionistas, que se manifestam com crescente intensidade nos países desenvolvidos, representam uma tendência extremamente negativa para países como o Brasil cujo parceiros comerciais se localizam em várias partes do mundo. Na condição de “global trader”, os interesses brasileiros nas negociações da ALCA dependem, fundamentalmente, do modelo de integração que emergirá das negociações (Coalizão Empresarial Brasileira 2002). Quanto à opinião dos demais setores da sociedade civil, o resultado do plebiscito realizado em setembro do ano em curso, no qual votaram 10.149.542 pessoas, dentre as quais 98,33% afirmaram que o Brasil não deve assinar o tratado da ALCA, e 95,94 % que “o Brasil não deve continuar na mesa de negociações”, representa um bom indicador.

De qualquer modo, creio que é possível afirmar que há uma concordância na sociedade brasileira sobre alguns pontos básicos. É a de que a estratégia que mais conviria ao país seria o estabelecimento de relações comerciais plurais, incluindo diferentes blocos e regiões, e de uma maior participação do Brasil nas instâncias multilaterais. Esse caminho que privilegia a consolidação e aprofundamento prévio do MERCOSUL, só poderia ser compatível com a ALCA se viesse acompanhada de ações paralelas, articuladas entre si e simultâneas que, construídas ao longo do tempo, permitissem aproveitar todas as possibilidades econômicas do país derivadas de sua dimensão continental, da amplitude potencial de seu mercado, de uma estrutura industrial desenvolvida e de uma diversificação significativa em termos de investimentos estrangeiros e fluxos internacionais (Coutinho, 1998).

Concluo este trabalho com a convicção de que, qualquer que seja a opção do Brasil e dos demais países latino-americanos diante da perspectiva ALCA, só valerá a pena participar do acordo se houver condições para entrar no jogo com voz própria e para obter dele benefícios para suas próprias sociedades. É essa a aposta que nossos países têm pela frente e que será perdida se ao entrarmos no processo não o fizermos com plena consciência do que somos e podemos, do que não queremos perder e do que temos para ganhar.

---

## Bibliografia

- Abreu, M 1997 “O Brasil e a ALCA: interesses e alternativas”, in Velloso, Reis (Org) *Desafios de um País em transformação* (Rio de Janeiro: J. Editora).
- Araújo, José Tavares de 1998 *ALCA: Riscos e oportunidades para o Brasil* (Trabalho apresentado no Seminário realizado coordenado pelo Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, Fundação Alexandre Gusmão, Ministério de Educação) (Rio de Janeiro).
- Arrighi, Giovanni (1994) *O Longo Século XX, Dinheiro e Poder e as Origens do Nosso Tempo* (São Paulo: Contraponto, Editora Unesp).
- Bernal-Meza, Raúl (2000) *Sistema Mundial y Mercosur. Globalización, Regionalismo y Políticas Exteriores Comparadas* (Buenos Aires: Nuevohacer, Grupo Editor Latinoamericano).
- Bonilla, Adrian (2001) *Percepciones de la Amenaza a la seguridad nacional de los países andinos: regionalización del conflicto colombiano y narcotráfico* (Trabalho apresentado no Grupo de Trabalho de Relações Internacionais, do Conselho Latino-Americano de Ciências Sociais (CLACSO), no âmbito do Seminário Internacional coordenado pelo CLACSO e pelo Instituto de Relações Internacionais (IRI) da PUC- Rio) (Rio de Janeiro).
- Bottary, Mary et Swenarchuck, Michelle 2001 *NAFTA's investor "rights": a corporate dream, a citizen nightmare* (Washington: Multinational Monitor) Vol. XXII.
- Camargo, Sonia de 1997 “Economia e Política na Ordem Mundial Contemporânea”, in *Contexto Internacional* (Rio de Janeiro) Vol. IX, Nº 1.
- \_\_\_\_\_ 1998 “Governabilidad en Procesos de Integración”, in *Cuadernos Nueva Sociedad* (Caracas: Editorial Texto).
- Casaro, Rita 2002 “ALCA, muito além da integração comercial”, in *II Ciranda*, fevereiro.
- Clarkson, Stephen 2000 “Apples and Oranges. Prospects for the Comparative Analysis of the EU and NAFTA as Continental Systems”, in *EUI Working Paper RSC* (Itália: European University Institute, Badia Fiesolana) Nº 2000/23.
- Coutinho, Luciano 1998 *A Área de Livre Comércio Das Américas – Riscos e Oportunidades da Integração Continental Assimétrica e Acelerada* (Trabalho apresentado em 06 janeiro de 1998 no Seminário organizado pelo Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, Fundação Alexandre Gusmão, Ministério de relações Exteriores) (Rio de Janeiro).
- Dupas, G. 2002 “A experiência do NAFTA”, in Cintra, M. E., Cardim, C. H.(Org.) *Seminário: O Brasil e a ALCA*. (Brasília: Câmara dos Deputados/Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais – IPRI/FUNAG).

Fritsch, Wiston 1992 “Integración Económica: conviene la discriminación comercial?”, in Bouzas, Roberto et Lustig, Nora, (Org.) *Liberalización comercial e integración regional. De NAFTA a MERCOSUR* (Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano).

Garcia, Marco Aurélio 1998 *ALCA: Riscos e Oportunidades para o Brasil* (Trabalho apresentado no Seminário realizado em 06 de janeiro de 1998 e organizado Pelo Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, Fundação Alexandre Gusmão, Ministério de Relações Exteriores) (Rio de Janeiro).

Greider, William 2001 “Sovereign Corporations”, in *The Nation* (New York) Vol. 272, april.

Guimarães, S. Pinheiro 2002 “A experiência do NAFTA”, in Cintra, M. et Cardim, C. H. (Org.) *Seminário: O Brasil e a ALCA*. (Brasília: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais – IPRI/ FUNAG).

Hakin, Peter 1992 “La Iniciativa para las Américas: ¿qué quiere Washington?”, in Bouzas, Roberto et Lustig, Nora (Org.) *Liberalización Comercial e Integración Regional. De NAFTA a MERCOSUR* (Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano).

\_\_\_\_\_ 2001 “The Uneasy Americas”, in *Foreign Affairs* (Nova Iorque: Council on Foreign Relations) Vol. 80, Nº 2.

Hurrel, Andrew 1995 “O Ressurgimento do Regionalismo na Política Mundial”, in *Contexto Internacional* (Rio de Janeiro: Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio) Vol. XVII, Nº 1.

Lafer, Celso 2001 “ALCA: futuro”, Discurso realizado em 4 de abril de 2001 no âmbito do *Seminário: O continente americano e o futuro das integrações regionais* (São Paulo: Memorial da América Latina).

Lagos, Ricardo (2001). Discurso na Câmara de Comércio dos Estados Unidos.

Lavagna, Roberto (2002) “Los Desafíos del Mercosur”, in *Correio Sindical MERCOSUL*, No. 106, 06-14/04/2002.

Lustig, Nora 1992 “La estrategia de apertura económica de México y el Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte”, in Bouzas, Roberto et Lustig, Nora (Org.), *Liberalización Comercial e Integración Regional. De NAFTA a MERCOSUR* (Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano).

Marconini, Mario 2001 *MERCOSUL: retrato e agenda*, Estudo realizado para o Centro Brasileiro de Relações Internacionais - CEBRI.

Marshall, Don D. 1998 “NAFTA/FTAA and the new articulations in the Americas: Seizing Structural Opportunities”, in *The World Quarterly*. (Londres) Vol. 19, Nº 4.

Mittelman, James H. (2001) *Alternative Globalization* (Trabalho apresentado no Seminário Internacional realizado em 24/27 de agosto de 2001 e coordenado pelo Conselho Latino-Americano de Ciências Sociais e pelo Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio) (Rio de Janeiro).

Morris, Stephen D. et Smith, John Passe (2001) “What a difference a crisis makes: NAFTA, Mexico and the United States”, in *Latin American Perspectives* (River Side) Vol. XXVIII.

Naisbait, J. 1994 *Paradoxo global; quanto maior a economia mundial, mais poderosos são os seus protagonistas menores; nações, empresas e indivíduos* (Rio de Janeiro: Ed. Campus / Tradução de Ivo Korytowski).

Ostry, Silvia (1992) “The New International Order: the Regionalization Trend”, *Conference of the New International Order*, Rio de Janeiro.

Rogalski, Michel 2001 *Après Seattle et Millau: internationalistes e nouveaux mondialistes à l’assaut de la planète* (Trabalho apresentado no Foro Social Mundial) (Porto Alegre)

SEAIN - Secretaria de Assuntos Internacionais 2000 “*Indicadores da Economia Mundial*” (Brasília: Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão) Nº 11.

Shoch, James 2000 “Contesting Globalization: Organized labor, NAFTA, and 1997 and 1998 fast-track fights”, in *Politics & Society* (Stoneham) Vol. XXVIII.

Tavares, Maria Conceição 2000 *Entrevista: Valor Econômico*, 28 de março.

Toklatian, Juan Gabriel 2002 “Colombia; más inseguridad humana, menos inseguridad regional”, in *Contexto Internacional*. Vol. XXIV, Nº. 1.

Veiga, Pedro da Motta 1992 “A evolução do MERCOSUL no Período de Transição: Hipóteses, Alternativas e Cenários”, in *Revista Brasileira de Comércio Exterior* (Rio de Janeiro), agosto/outubro.

\_\_\_\_\_ 2002 “As normas trabalhistas e ambientais na agenda de negociações internacionais”, in Cintra, M. E. et Cardim, C. H. (org.) *Seminário: O Brasil e a ALCA* (Brasília: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais).

## Nota

1 A primeira versão deste artigo, intitulada “O canto da Sereia: América Latina perante a ALCA”, foi publicada na revista São Paulo em Perspectiva, São Paulo, Fundação SEADE, Vol. 16, no. 1, janeiro/março 2002.