

A UE E O MERCOSUL

AS BASES DA ACÇÃO MULTILATERAL

71. O apoio da UE à regulação internacional é credível: ele é apoiado pela sua própria experiência. A Europa está construída sobre fundações intergovernamentais e supranacionais que deslegitimaram o conceito e a santidade da soberania absoluta. Não devemos esquecer que o conceito de intervenção humanitária nasceu em França, que foi um juiz espanhol que requereu a extradição do general Pinochet e que a maioria dos Estados europeus apoiou a intervenção no Kosovo. Se a UE desenvolver uma capacidade para actuar nos domínios da defesa e da segurança internacional, ela poderá ter um papel significativo na construção de uma ordem internacional multilateral pós-hegemónica. A UE já exerce um significativo poder «brando» (*soft power*) enquanto potência civil. Devido ao seu peso económico, à atracção do seu modelo e à sua política de cooperação, a UE pode usar o seu poder económico com fins políticos, contando com meios não coercitivos para encontrar uma solução para os problemas regionais e até internacionais de longo prazo. Contudo, enquanto potência civil, as suas opções são limitadas.

72. A actuação da UE em situações de crise é ainda modesta, como demonstraram as suas respostas tímidas e divididas ao conflito israelo-árabe e à crise na Jugoslávia. Esta impotência resulta directamente do facto da UE ser exclusivamente uma potência civil, e da sua concomitante dependência relativamente ao poder militar, à estratégia e à vontade de intervir por parte dos EUA. A UE sofre um notável défice de capacidade para obrigar ao cumprimento das regras (*enforcement*). Ela pode sancionar os transgressores através da condicionalidade política, mas não pode intervir militarmente quando todas as outras vias foram esgotadas. Um dos pilares de todo o processo é a consolidação de uma identidade de defesa europeia. Isto requer a participação comprometida por parte do Reino Unido, o qual não deseja tomar parte de qualquer forma de vanguarda federativa, porque no mínimo isso colocaria a decisão de utilizar a força militar nas mãos de outros Estados e à mercê da cooperação intergovernamental. Também existem problemas relativamente à consolidação de uma política externa e de segurança comum. Os parceiros estrangeiros da União continuarão provavelmente a sentir dificuldades por não saber quem são os seus interlocutores.

O Desafio do Aprofundamento

73. Para que a UE desenvolva uma nova capacidade estratégica, ela terá primeiro de superar vários obstáculos. O primeiro deles é o desafio do aprofundamento da integração e da preservação do seu modelo social único num contexto de globalização. Embora o aprofundamento económico tenha sido bem sucedido – com o estabelecimento da união económica e a criação de uma moeda única –, os progressos na via da união política têm sido fracos, em grande parte porque os Estados não estão de acordo quanto à natureza de uma tal união. A criação de uma federação de Estados democráticos baseada na dupla legitimidade dos Estados e dos seus cidadãos, que torna compatível a sensação de pertença nacional e, simultaneamente, de pertença a uma comunidade supranacional, é apoiada pela Alemanha, a França e o sul da Europa, mas é rejeitada pelo Reino Unido e pelos países nórdicos. Contudo, a ideia controversa de criar um «*hard core*» ou uma vanguarda de Estados para acelerar a criação de uma federação de Estados tem dividido os países grandes e os países pequenos. A ideia tem sido instintivamente rejeitada pelos Estados-membros mais pequenos que a vêem como uma proposta disfarçada de criação de uma directoria de Estados.

O Alargamento e o Desafio Multicultural

74. Os problemas de gestão da União irão aumentar uma vez que se verifique a adesão dos novos Estados-membros do Leste. Actualmente, existem diferenças entre os candidatos mais prováveis (Hungria, Polónia e a República Checa) e a UE, acima que tudo relacionadas com a livre movimentação de trabalhadores e a liberalização do comércio agrícola, e do seu impacto na PAC e em alguns produtores da UE. Estes problemas serão ultrapassados e as negociações irão continuar. O que é provavelmente mais problemático é a questão mais abrangente do potencial efeito de diluição resultante do alargamento, já que, com tantos novos membros, a UE poderia perder o seu poder para actuar tornando-se politicamente diluída numa vasta área de comércio livre, e comprometendo assim a união política. Neste contexto, teria de desistir da sua ambição de adquirir uma presença política internacional, comprometendo o futuro de um projecto multilateral.

75. O alargamento também coloca a UE perante decisões importantes relativamente à sua identidade, a qual se define politicamente. A adesão está disponível a todas as democracias europeias que aceitem o *acquis* e que estejam economicamente preparadas para a convergência com e concorrência no mercado único. Definido desta forma, não existem limites geográficos claros ao alargamento. Embora isto apresente problemas óbvios, a UE não pode estabelecer uma identidade civilizacional sem renegar o seu conceito de cidadania e sem atacar o seu crescente pluralismo cultural, linguístico e até religioso.

76. A Europa está fundada no multiculturalismo, sendo este uma carta-trunfo na formulação da política internacional, particularmente quando muitas pessoas em todo o mundo sentem que a globalização é uma ameaça ao pluralismo cultural. O multiculturalismo enfraquece o nacionalismo, particularmente o nacionalismo religioso que, actualmente, constitui a alternativa mais ameaçadora à democracia. A consolidação de uma Europa democrática, pluralista e culturalmente diversa confirma um modelo europeu universalmente atractivo. A UE é um actor regional que defende um modelo que pode ser universalmente atractivo. Quanto maior for o seu sucesso «interno» na consolidação da democracia continental, tanto maior será o impacto «externo» e o prestígio do modelo.

A CONTRIBUIÇÃO DO MERCOSUL

77. Em apenas uma década, o Mercosul afirmou-se como um actor credível a nível internacional. Tem sido encarado como o exemplo da integração Sul-Sul. Este grupo estabeleceu um sentido de comunidade – para os seus Estados-membros, as políticas do Mercosul são políticas de Estado – e actuou como uma força de estabilidade democrática na região. Também demonstrou o seu sucesso a nível económico: em 1991-1997 as exportações intra-regionais aumentaram de pouco mais de 5 bilhões de dólares para 20 bilhões, tendo o investimento directo estrangeiro (IDE) acompanhado o crescimento do comércio. O Mercosul pode contar com uma boa reserva de legitimidade política (particularmente forte, quando se tomam em consideração os protestos anti-ALCA) e com o seu poder de atracção: tanto o Chile como a Venezuela aspiram a uma plena adesão ao grupo. Se a Venezuela reunir as condições políticas para essa adesão, isto significaria uma união entre a maior economia da região e o seu maior produtor de petróleo, uma vitória para a integração Sul-Sul.

Merco-cepticismo

78. O Mercosul, no entanto, está numa encruzilhada, devido à actual crise, iniciada com o impacto da crise asiática no Brasil e mais recentemente acrescida da recessão económica registada nos últimos três anos na Argentina. Surgiram vozes em favor da «absorção» do Mercosul na ALCA, nomeadamente por parte do presidente uruguaio Jorge Batlle e de alguns produtores chilenos e industriais paraguaios. Outros, como o ex-presidente uruguaio La Calle, defenderam a suspensão temporária do Mercosul. Esta crise é também, parcialmente, produto de uma grande ambiguidade acerca do significado de regionalismo. Para alguns, este termo está mais associado à liberalização comercial do que à integração

profunda. O Chile, por exemplo, reservou-se o direito de negociar acordos de liberalização comercial com outros países ou subregiões. Durante a Cimeira das Américas realizada no Quebec, o Chile também pressionou no sentido de uma rápida conclusão da ALCA, em 2003, muito antes do prazo definido originalmente (2005), o que iria reduzir as perspectivas de consolidação do Mercosul. Esta ambiguidade é exacerbada pelo artigo XXIV do GATT.

Disciplina Colectiva e Institucionalização

79. A coordenação fiscal e macroeconómica e a harmonização têm sido frustradas pelas assimetrias entre as economias dos Estados-membros e exacerbadas por diferentes estratégias produtivas. A Argentina optou por uma política liberal, orientada para as exportações, enquanto o Brasil preferiu reactivar o seu sector industrial. As crises financeiras e as alterações aos regimes cambiais nestes dois países combinam-se às suas assimetrias produtivas. A gestão unilateral das tarifas comerciais quebrou a disciplina colectiva e abrandou a consolidação da tarifa externa comum (TEC). É necessária uma disciplina colectiva para assegurar a sobrevivência do grupo, e permitir-lhe lidar com as múltiplas estratégias de negociação (ALCA, UE-Mercosul e OMC). O mecanismo de arbitragem estabelecido pelo Protocolo de Brasília (1994) tem sido incapaz de emitir decisões efectivamente vinculativas, sendo necessária a diplomacia presidencial para ultrapassar as divergências. Como demonstrou a UE, alguns acordos supranacionais resultariam numa maior eficácia, numa menor dependência na boa-vontade dos presidentes e numa maior capacidade para forjar uma política internacional comum.

A Assimetria e o Eixo Brasil-Argentina

80. Existe uma forte assimetria política que também trava o desenvolvimento equilibrado do Mercosul. O Brasil precisa encontrar um equilíbrio entre a negociação de um projecto hegemónico e a aceitação da responsabilidade inerente à sua liderança: o *poder* e a *responsabilidade* têm de estar relacionados. Isto poderia mitigar as ambiguidades da Argentina, que tem sido frequentemente um parceiro imprevisível, alternando menções de «saída» com outras de «relações carnis» com o Brasil, e adoptando uma estratégia unilateral («*go it alone*»). A sua tentativa de aderir à NATO sem consultar previamente o Mercosul é exemplo disso. Esta estratégia unilateral torna difícil estabelecer uma sólida aliança estratégica entre os dois países, essencial para a afirmação de uma identidade estratégica do Mercosul. Ao mesmo tempo, o poder excessivo do eixo Argentina-Brasil significou um poder de veto *de facto* que afasta os outros dois membros do núcleo da tomada de decisões.

81. Dos quatro países membros, o Uruguai é o que tem um maior nível de educação da população e uma melhor distribuição do rendimento; é também um exportador de capital humano qualificado desproporcionado relativamente ao seu tamanho. Este país pretende mais institucionalização para permitir aos membros mais pequenos uma maior influência sobre o processo de tomada de decisões e assim afirmar um projecto estratégico comum. O Paraguai busca a sua estabilidade política através do Mercosul, e o seu sistema económico pobre, desigual e frequentemente corrupto depende fortemente dos seus vizinhos. A promoção da convergência política e económica do Paraguai é um desafio crucial para os países do Mercosul, que pode aumentar a credibilidade internacional do projecto.

O Défice Democrático

82. O Mercosul também sofre de um défice democrático. A participação empresarial no Foro Consultivo Económico e Social (FCES) é ainda incipiente, os actores sindicais são fracos e os outros actores da sociedade civil quase não estão presentes. Em resposta às exigências do FCES, a Carta de Buenos Aires de Junho de 2000 compromete os Estados-membros a incorporar os actores da sociedade civil no processo de integração. Igualmente inovadora é a tentativa de aumentar a participação das mulheres através da Reunião Especializada de Mulheres (REM) do Grupo do Mercado Comum (GMC). Apesar destes esforços, e tal como acontece na UE, o persistente défice democrático afecta a capacidade do Mercosul para lançar um projecto internacional multilateral baseado nos valores da democracia e da partilha de soberania.

O Caminho a Seguir

83. Se o Mercosul pretende desempenhar um papel relevante a nível internacional ou dar alguma contribuição para o novo multilateralismo, ele precisa existir como um projecto independente com objectivos políticos autónomos. Quanto mais claro for o seu projecto, mais o Mercosul poderá reduzir as ameaças de «saída» e de «diluição». Os projectos estratégicos que melhor serviriam os seus interesses são uma parceria com a UE no cenário internacional, e a adopção de uma democracia activa e de um papel de promoção da paz na América do Sul. O Mercosul não deveria encarar a UE simplesmente como outro parceiro de negociação comercial num contexto de múltiplas negociações para a liberalização do comércio, nem apenas como uma «alavanca» para extrair melhores condições na ALCA, embora ela seja também estas duas coisas. Deveria reconhecer a UE

como um parceiro qualitativamente diferente, o único projecto de integração que tem como objectivo multilateralizar a política americana e criar as condições para uma participação mais igualitária no sistema internacional.

84. É essencial cooperar com os países andinos na busca da paz e da democracia. Não apenas porque estes países representam a próxima fronteira de um Mercosul ampliado, mas também porque a capacidade do Mercosul para actuar positivamente na promoção da estabilidade, da paz e da democracia nas suas periferias é o primeiro teste à sua potencial relevância política internacional. A sobrevivência do Mercosul não depende unicamente dos seus próprios esforços, mas da capacidade da UE em o reconhecer definitivamente como um parceiro internacional chave e adoptar uma política «de mãos à obra» para com a integração sul-americana. A UE tem de adoptar uma política de encorajamento activo com vista a uma integração profunda da América do Sul.

A BASE PARA A ACÇÃO BIREGIONAL

O Acordo de Comércio Livre

85. Mediante o Acordo-Quadro de Cooperação Interregional de Dezembro de 1995, a UE e o Mercosul assumiram o compromisso de negociar um Acordo de Comércio Livre até 2005. O acordo cobre o comércio de bens e serviços, bem como compras governamentais, investimento, direitos de propriedade intelectual, políticas de concorrência, instrumentos de defesa comercial e um mecanismo de resolução de controvérsias. O objectivo é liberalizar o comércio em todos estes sectores num período de 10 anos. Em Junho de 1999, a Cimeira UE-Mercosul lançou formalmente as negociações, programadas para terminar após a Reunião Ministerial da OMC que se realizará em Novembro de 2001. Até ao momento, decorreram cinco rondas de negociações, sob a égide do Comité de Negociações Biregionais UE-Mercosul (CNB). A quinta rodada produziu os primeiros progressos substantivos nos temas relativos ao comércio.

A Liberalização e os Pacotes de Cooperação

86. Na quinta rodada de negociações, em Julho de 2001, a UE avançou com uma oferta de liberalização dos produtos agrícolas e industriais. No caso da agricultura, os produtos dividem-se em seis categorias, cobrindo 80% de todos os produtos do Mercosul sujeitos às tarifas alfandegárias da UE (80% de todas as exportações agrícolas do Mercosul são já

totalmente livres de tarifas). Apenas a última categoria (produtos sensíveis) estará condicionada por um sistema preferencial de tarifas, em vez de uma liberalização total ou faseada. No caso dos produtos industriais, a oferta da UE cobre 100% dos produtos e prevê a sua completa liberalização num período máximo de 10 anos (embora a maioria dos produtos fosse liberalizada em sete anos), dos quais 47% (do Mercosul) estão actualmente sujeitos a tarifas. O Mercosul está a preparar uma contra-oferta que apresentará em Outubro, durante a sexta rodada de negociações do CNB.

87. As conversações sobre cooperação progrediram substancialmente, sob a égide do Subcomité de Cooperação (SCC). Foi negociado um Memorando de Entendimento para o período 2000-2006. O pacote financeiro para a cooperação regional bilateral horizontal com o Mercosul e o Chile totaliza 282 milhões de euros, dos quais 48 milhões se destinam ao Mercosul enquanto mercado comum. Existe uma clara possibilidade de estender a cooperação a novas áreas, entre elas a educação.

As Principais Dificuldades

88. Os principais obstáculos a ultrapassar reflectem as divergências Norte-Sul existentes na OMC. O Mercosul está cauteloso relativamente à sexta categoria de produtos agrícolas «sensíveis» que inclui cereais, azeite, lacticínios, carne, tabaco, açúcar e alguns frutos e vegetais processados. O aço e os têxteis também são temas incómodos. Por outro lado, enquanto a UE está disposta a negociar a liberalização dos serviços, as compras governamentais, a propriedade intelectual e o investimento – receando uma dura concorrência dos EUA nestas áreas – o Mercosul não está interessado na negociação sobre compras governamentais, e a sua exigência de um acordo anti-dumping também não foi bem recebida pela UE.

O Impulso dos Factores Económicos

89. As dificuldades são várias, mas os ganhos de as ultrapassar são grandes. É muito o que está em causa no relacionamento UE-Mercosul. O valor total dos fluxos de comércio entre os dois países aumentou de 18,956 bilhões de euros em 1990 para 42,5 bilhões em 1998, um aumento de quase 125%. Os cálculos da ONU para os fluxos de IED do Mercosul e do Chile em 1998-2000 indicam que o volume de investimentos europeus ultrapassou o dos EUA (82,8 bilhões de dólares da UE e 55 bilhões dos EUA). Alguns factores circunstanciais também aceleraram o ímpeto das negociações. No passado recente, a aparente estagnação do NAFTA e do processo da ALCA diminuiu o impulso europeu para

«capturar» o mercado do Mercosul. O contexto desfavorável da OMC relativamente à liberalização que se seguiu ao fracasso de Seattle também abrandou o ímpeto da negociação. Contudo, a perspectiva de revitalização dos processos da ALCA e da OMC impulsionou de novo as negociações. O impacto da recessão e da crise financeira no Mercosul sobre o comércio UE-Mercosul é outro factor de estímulo, já que o excedente comercial da UE diminuiu em resultado de o Mercosul passar a importar mais dos países do NAFTA.

O Impulso Político Estratégico

90. Contudo, se a UE e o Mercosul quiserem manter o ímpeto das negociações, eles não podem meramente contar com as pressões e as motivações circunstanciais. Essencialmente, ambos os parceiros têm de reconhecer o valor estratégico deste relacionamento. A UE precisa de parceiros para por em prática a sua visão de um mundo regionalista, e o Mercosul é o parceiro mais apropriado para a ajudar a concretizar essa visão. É o único projecto de integração regional que aspira a uma convergência política, que tenta ir além da cooperação intergovernamental e do comércio livre, que aponta para a criação de um mercado comum e que participa como um bloco nas negociações comerciais. Dada a sua vocação democrática e a sua habilidade para alterar as relações de inimizade entre o Brasil e a Argentina, e dado o seu poder de atracção, o Mercosul é um projecto político credível. Para o Mercosul, a UE também é um parceiro importante. A UE toma o Mercosul a sério, identificando-o como um potencial parceiro para o estabelecimento de um sistema internacional mais equilibrado, baseado no pilar essencial do regionalismo. Pelo contrário, os EUA tendem a desdenhar a «opção de integração», encarando o Mercosul como uma forma de «desvio do comércio», como um veículo para a hegemonia regional do Brasil, que deveria ser absorvido na ALCA. Para a UE, pelo contrário, quanto maior for a afirmação da identidade do Mercosul dentro das Américas, tanto melhor.

91. A UE e o Mercosul compartilham atitudes e valores semelhantes. Ambos colocam no centro da sua diplomacia política os valores da paz em democracia e na diversidade, os direitos humanos, assim como a partilha do compromisso de preservar o ambiente e de criar uma sociedade socialmente mais justa. Também existe acordo quanto aos métodos de trabalho: ambos favorecem o multilateralismo, e reconhecem implícita e explicitamente a necessidade de partilhar e de limitar a soberania como forma de forjar uma governança global mais efectiva e de aumentar a capacidade de cada Estado-nação para contribuir para a elaboração de regras internacionais. Ambos concordam em que os projectos de integração aberta são uma parte indispensável da governança multilateral. Ambos

mostraram uma vontade de aceitar e de promover a participação dos novos actores da sociedade civil na elaboração de políticas. Ambos compartilham uma atitude semelhante relativamente a temas-chave.

92. No que se refere à globalização, pretende-se uma liberalização pragmática, a fim de evitar a dissolução dos projectos de integração em vastas áreas de comércio livre. A UE procura compatibilizar, na base do seu modelo de integração, as exigências de uma nova ordem económica com a defesa da coesão social. O Mercosul, um modelo de integração pós-globalização, procura igualmente uma liberalização controlada e pragmática. Apesar da sua oposição relativamente ao Kosovo, as atitudes no Mercosul face à intervenção em Timor-Leste foram favoráveis. Ambos os grupos apoiaram o TPI fazendo parte do *Like Minded Group*. Existem elementos de tensão relativamente à jurisdição universal e à condicionalidade, mas o Mercosul não se opõe ao princípio da partilha da soberania; está, isso sim, cauteloso relativamente à cedência de um instrumento crucial de acção autónoma quando estão em questão outros actores internacionais mais poderosos. É neste cenário «misto» (acordo básico sobre os princípios fundamentais, mas divergências caso-a-caso resultantes de diferentes interesses e níveis de poder internacional) que a UE e o Mercosul têm de se lançar numa agenda orientada para a acção, com vista à Cimeira União Europeia-América Latina-Caraíbas que se realizará em Madrid em 2002. Que posição deverão adoptar relativamente ao novo multilateralismo, e qual a melhor forma de fazer avançar os seus interesses num mundo dividido entre uma velha e uma nova soberania?

CONCEITOS-CHAVE

♦ Se a UE desenvolver a sua capacidade de actuação no domínio da defesa e da segurança internacional, ela pode desenvolver um papel significativo na construção de uma ordem internacional multilateral pós-hegemónica ♦ A criação de uma federação de Estados democráticos baseada na dupla legitimidade dos Estados e dos seus cidadãos torna compatível o sentido de pertença nacional com o de pertença a uma comunidade supranacional ♦ Em apenas uma década, o Mercosul afirmou-se como um actor internacional credível ♦ O Mercosul é encarado como o exemplo de integração Sul-Sul ♦ Os principais desafios políticos são o relacionamento Argentina-Brasil, a assimetria entre os países membros, os diferentes objectivos que cada país tem dentro do Mercosul, e o défice democrático ♦ A coordenação e a harmonização fiscal e macroeconómica têm sido frustradas pelas enormes assimetrias entre as economias membros ♦ Tal como na UE, o défice democrático também afecta a capacidade do Mercosul para lançar um projecto internacional multilateral baseado nos valores da democracia e da partilha da soberania ♦ Se o Mercosul conseguir definir uma identidade estratégica e uma capacidade de cooperação com vista à

promoção da paz e da estabilidade na sua periferia, as suas hipóteses de sobreviver à diluição também serão maiores ♦