

29. E surge assim o multi-regionalismo – entendido não como subversão mas como reforço do multilateralismo, que é uma forma de reconhecer a identidade dos processos de integração e dotá-los de capacidade estruturante na definição de um sistema internacional mais estável, mais democrático e mais pacífico. O multi-regionalismo pressupõe que os processos de integração – embora com as suas características próprias e os seus ritmos distintos –, tendem a ir *além do comércio* e a assumir, mais cedo ou mais tarde, uma dimensão política, que há-de procurar sustentar-se numa arquitectura institucional. Implica a necessidade de reformar as organizações internacionais, como sejam a Organização Mundial do Comércio, o Fundo Monetário Internacional, as Nações Unidas, para facilitar a representação de agrupamentos regionais.

30. O multi-regionalismo pressupõe a existência de factores de regulação e de instituições aptas à defesa dos interesses comuns. Não se trata da criação de novas identidades uniformizadoras mas sim de suscitar o enriquecimento mútuo de diferentes identidades, uma vez que a integração regional afirma os princípios da dignidade da pessoa humana e da cidadania democrática e consagra a procura de equilíbrios políticos moderadores e modeladores da vida internacional, onde o primado do direito e dos direitos não seja uma realidade vã.

### **Regionalismo nas Américas**

31. Os anos do pós-guerra viram nascer as primeiras tentativas concertadas de pôr em prática a visão de Bolívar. Os projectos de integração latino-americana da década de 1960 e 1970, assentes num modelo fechado de industrialização pela substituição de importações, movidos por um objectivo essencialmente desenvolvimentista, visavam também obter uma mais larga margem de autonomia em relação aos Estados Unidos e ao «primeiro mundo» em geral.

32. As primeiras iniciativas integradoras naufragaram porém, com o fracasso do modelo de industrialização, a derrocada do populismo, o recuo da democracia perante a investida de regimes militares e autoritários. A falta de legitimidade dos regimes autoritários, a crise da dívida, a «década perdida» de 1980, levou a uma mudança de rumo: o objectivo do desenvolvimento sustentável, a estabilidade política e as modalidades de relacionamento com o resto do mundo passaram então a ser colocados em moldes diferentes. Ao mesmo tempo que alastrava o movimento de redemocratização, a América Latina conformava-se à disciplina de ajustamento estrutural imposta pelas instituições financeiras internacionais a bem da estabilidade macroeconómica.

33. No princípio dos anos noventa, a democracia tinha sido reinstaurada na maior parte do continente, a par da estabilidade macroeconómica. Quatro grandes desafios se colocam a partir daí: consolidar a democracia, garantir a justiça social, assegurar a inserção competitiva na economia mundial, globalizada, e a participação no sistema internacional do pós-guerra fria, hesitante ainda entre um pendor multilateralista e um regresso ao unilateralismo e à política de potência.

34. A estes desafios, respondeu a América Latina com a integração regional, agora sob formas mais flexíveis e mais pragmáticas, retomando ao mesmo tempo a sua tradição multilateralista e a velha ambição de diversificar relações externas. A estratégia deixou porém de ser defensiva, destinada a resguardá-la da livre concorrência: o caminho da integração foi escolhido, desta vez, para potenciar a capacidade de concorrência e de participação na economia mundial, que tende para a liberdade global do comércio; e, noutro plano, para salvaguardar os regimes democráticos e reforçar relações pacíficas entre países vizinhos.

#### **O Mercosul: credibilidade e legitimidade**

35. A principal expressão da integração latino-americana dos princípios de 1990 é o Mercosul, que se afirma como projecto de integração aberta. Em poucos anos, completou praticamente a união aduaneira e gerou fluxos de comércio e investimento intra-regional sem precedentes. A capacidade competitiva dos seus membros foi potenciada por uma vasta rede de infra-estruturas e pelo começo de um processo de conversão produtiva, e o mercado comum alargado e a estabilidade política e macroeconómica criaram atractivos para o investimento estrangeiro, igualmente atraído pela privatização de sectores estratégicos da economia.

36. O Mercosul demonstrou a sua vocação de ir além do comércio, pela prática da associação e da coordenação que alargou à esfera política. O Mercosul pôs à prova o compromisso democrático em que assenta quando este foi posto em causa por sectores militares do Paraguai em Abril de 1996. Estabeleceu entretanto uma cláusula democrática e criou o Forum de Concertação Política, que inclui a Bolívia e o Chile, países associados, onde são discutidas questões relativas à democracia e à segurança regional. O Mercosul promove a participação de parlamentares e das organizações da sociedade civil no projecto de integração. Os municípios, os organismos provinciais, as empresas e outros sectores da sociedade civil criaram espaços de relacionamento e de influência. Todos estes factores contribuem para redefinir os contornos da soberania. Os países do Mercosul cooperam também no domínio da segurança. Disso são exemplo os exercícios militares conjuntos em zonas transfronteiriças e no Atlântico Sul, inclusive com vista a operações de paz no âmbito das Nações Unidas e ao controle do espaço aéreo.

37. A intergovernamentalidade tem funcionado. Se não há política externa comum, há concertação de posições e da acção diplomática. Foi criada a Comissão Parlamentar, que institucionaliza a colaboração entre as legislaturas, e uma instância de participação dos agentes económicos e trabalhistas, o Forum Consultivo Económico e Social. A pronta reacção concertada à crise asiática demonstra capacidade colectiva para resistir a choques externos.

38. O maior poder de atracção do Mercosul em relação aos restantes projectos de integração latino-americanos é uma medida do seu sucesso político e económico. Depois dos acordos de associação estabelecidos com a Bolívia e o Chile, o Mercosul negocia presentemente um acordo similar com a Comunidade Andina e com o Mercado Comum Centro-Americano.

39. É intenção expressa do Mercosul prosseguir o seu projecto de integração profunda, à medida que se alarga a novos membros, sem se dissolver numa área de livre comércio. O Mercosul não é nem uma mera plataforma de inserção na economia global, nem uma versão subregional da agenda de livre comércio hemisférico determinada pelos Estados Unidos. Estabeleceu como meta instituir uma disciplina colectiva e afirmar uma identidade económica e política própria. A adopção de uma moeda única faz parte do horizonte de possibilidades, sem que exista ainda o consenso necessário à convergência monetária. As sucessivas crises financeiras internacionais têm contribuído para a consciência, no Mercosul, da necessidade de tomar medidas para que as economias e os sistemas monetários dos países membros resistam aos efeitos da fuga de capitais e das crises monetárias internacionais. A afirmação de uma posição coerente nos organismos internacionais, em defesa dos seus interesses políticos e económicos, constitui manifestamente um objectivo do Mercosul.

40. O Mercosul não rejeita a criação de um arranjo hemisférico de comércio livre, mas quer que este seja compatível com um projecto político e económico mais profundo, considerando que a liberdade do comércio não impede o aprofundamento. Assegurar a compatibilidade entre os dois projectos não é porém tarefa simples.

### **A regionalização hemisférica**

41. A ALCA tem sido considerada uma peça da estratégia americana de afirmação da sua predominância política e comercial global, que encara com desconfiança os projectos de integração profunda, suspeitos de protecção e de desvio de comércio e como tal contrários à liberdade de comércio. Nos Estados Unidos, a ALCA é vista nalguns sectores como forma de neutralizar o Mercosul, afirmar o predomínio dos Estados Unidos na região e impedir o Brasil de se contrapor a essa liderança; o Mercosul, por seu turno, é encarado como uma plataforma que possibilita ao Brasil promover o seu projecto próprio para a região, em alternativa aos Estados Unidos. A prevalecer, esta atitude pode criar atritos entre os

Estados Unidos e o Mercosul; em contrapartida, pode mais facilmente incitar Washington a tomar a iniciativa em relação ao Cone Sul.

42. O pessimismo quanto ao futuro da ALCA que a rejeição do *fast track* pelo Congresso americano em 1997 provocou na altura cedeu o passo à convicção de que as negociações vão realmente prosseguir. A participação na criação da ALCA põe ao Mercosul a questão de afirmar uma identidade própria enquanto projecto de integração – de como compatibilizar a participação activa na ALCA com a consolidação e aprofundamento do próprio projecto, evitando a sua diluição.

43. A escolha parecia, a princípio, disjuntiva. Ou pela área de comércio livre sob a égide dos Estados Unidos, ou pela prioridade a conferir ao aprofundamento da integração. Embora os factores de tensão entre o Mercosul e a ALCA não tenham desaparecido, os dois projectos são aparentemente compatíveis, sobretudo tendo em conta o abrandamento do ritmo das negociações para a implantação da ALCA. Além de a posição negocial dos Estados Unidos estar enfraquecida pela rejeição do *fast track*, a NAFTA está longe de ser considerada um sucesso, inclusive entre os congressistas Democratas. A NAFTA tem igualmente a oposição de sindicatos e movimentos de defesa do ambiente, invocando quer a perda de postos de trabalho nos Estados Unidos quer uma degradação do regime laboral e ambiental à medida que o aumento das margens de lucro leva as empresas americanas a deslocalizar para zonas em que os padrões são menos elevados.

44. A rejeição do *fast track* fez o Mercosul ganhar tempo. Menos sujeito à pressão imediata da liberalização, pode prosseguir as negociações sem perder o «espaço» de que precisa para se consolidar. A unidade que o Mercosul demonstrou quando da visita do presidente Clinton à Argentina e ao Brasil em Outubro de 1997 fez com que os Estados Unidos reconhecessem que estavam perante uma realidade e não uma retórica de integração, e a posição firme tomada em relação à ALCA tornou claro aos negociadores americanos que o Mercosul não estava disposto a sacrificar as exigências de consolidação interna ao ritmo das negociações.

45. A negociação da liberalização comercial fortaleceu o sentido de colectivo e de poder de grupo do Mercosul. A concertação de posições a que as negociações obrigam leva os negociadores a criar hábitos de colectivo e a dar-se conta da sua vantagem, inclusive em termos da definição da agenda negocial.

46. O facto de as decisões relativas à ALCA serem tomadas por consenso facilita a participação do Mercosul. A declaração de São José menciona expressamente a compatibilidade da ALCA com acordos bilaterais ou subregionais. Por outro lado, a cimeira de Santiago, em Abril de 1998, abordou temas políticos e sociais: centrou-se na educação, e discutiu questões como a erradicação da pobreza e a protecção dos grupos sociais mais vulneráveis, a promoção da justiça social e a consolidação da democracia. Temas

tradicionalmente controversos, como a segurança e o narcotráfico, foram abordados numa perspectiva de cooperação, e o documento final da cimeira advoga a formulação multilateral de respostas ao terrorismo e ao tráfico.

47. O fim do *fast track* não significou o fim da ALCA, e as negociações para a liberalização hemisférica do comércio prosseguem, ainda que a um ritmo mais lento. Há que ter em conta, por outro lado, a ALCA *de facto*, independente das decisões dos governos e dos acordos que firmam, que vai tomando corpo à medida que os grupos económicos americanos e latino-americanos formam consórcios e alianças na perspectiva da liberalização comercial. As mais importantes confederações industriais e associações empresariais da América Latina e do Mercosul, bem como sectores empresariais dos Estados Unidos, estão a preparar-se para a realidade da ALCA.

48. Também os actores sociais tomam a sério a ALCA, quer nos Estados Unidos quer no Mercosul. O Forum Consultivo Económico e Social consagrou-lhe lugar de destaque, e mobiliza também sectores laborais e não governamentais americanos interessados pelos padrões trabalhistas e pelas questões ambientais.

49. Três países têm um papel particular na relação entre o Mercosul e a ALCA. O Canadá tem contribuído para a efectiva multilateralização das negociações. O seu apego ao multilateralismo e aos direitos do Homem, à democracia e à justiça social na esfera regional e internacional será certamente um factor positivo na relação que se estabelecer entre o Mercosul e a ALCA.

50. O Chile encontra-se numa posição algo ambígua, simultaneamente tentado pela integração e pela liberalização hemisférica, que o leva a associar-se ao Mercosul, e a participar simultaneamente na ALCA e na rede de acordos bilaterais de comércio livre. Se vier a aderir ao Mercosul, procurará desempenhar um papel de «ponte», se bem que não exclusivamente, entre o Mercosul e a ALCA.

51. O México pretende assegurar que a ALCA corresponda a um alargamento da Nafta. Está activamente empenhado, simultaneamente, na promoção e negociação de acordos de comércio livre com vários países e agrupamentos regionais latino-americanos, não considerando que a sua ligação aos Estados Unidos e à NAFTA seja excludente. Embora movidos por estratégias diferentes, o reforço do Mercosul, ao contribuir para um maior equilíbrio nas Américas e ao dar credibilidade a uma alternativa de integração e de desenvolvimento, pode redundar num benefício para o México.

#### **Disciplina colectiva, democracia e alargamento**

52. Na perspectiva do alargamento à Comunidade Andina, que presentemente negocia, o Mercosul tem que acautelar dois aspectos fulcrais: até onde pode alargar-se sem

comprometer o seu aprofundamento, e quais os critérios de adesão e de exclusão, sabendo-se que na vocação democrática assenta a legitimidade do Mercosul.

53. As negociações para a adesão da Comunidade Andina ao Mercosul, em Dezembro de 1997, em Montevideo, fracassaram. Em Fevereiro de 1998, as partes decidiram rever os procedimentos negociais com vista a chegar a um acordo, objectivo endossado na X Cimeira da Comunidade Andina de Guayaquil, Equador, em Abril de 1998.

54. O Mercosul assinou, em Abril de 1998, um acordo com a Comunidade Andina para a criação de uma zona de comércio livre até ao ano 2000, e o calendário para a negociação da liberalização foi fixado entre Outubro de 1998 e Dezembro de 1999. Se este objectivo for cumprido, toda a América do Sul, com excepção do Suriname e da Guiana, constituirá uma zona de comércio livre em 1 de Janeiro de 2000. Ou seja, a ALCSA pode vir a constituir-se antes da ALCA.

55. A concretização deste objectivo encontra dificuldades de ambos os lados. Embora a Comunidade Andina tenha readquirido algum vigor nos finais dos anos '80 e nos princípios desta década, persistem as dificuldades de negociar em bloco, e os seus membros têm optado mais frequentemente pela negociação bilateral.

56. A formação de uma área de livre comércio da América do Sul centrada no Mercosul, através da rede de acordos firmados com cada um dos países da Comunidade Andina, é uma outra possibilidade. Está a processar-se uma liberalização *de facto* na América do Sul, uma vez que o Mercosul assinou já acordos de comércio com muitos países da região. Este processo insere-se aliás numa dinâmica mais vasta que abrange todos os países da América Latina.

57. Independentemente da adesão ou não em bloco, o Mercosul está confrontado com a questão de se alargar à Comunidade Andina sem diluir o seu *acquis* político e económico, tendo em conta que parte destes países enfrentam problemas políticos e sociais de extrema gravidade.

58. O Mercosul, que definiu como sua característica fundadora a defesa da democracia e dos direitos do Homem não pode aceitar incondicionalmente a adesão destes países, sem os considerar individualmente. A adesão daqueles países que se debatam ainda com problemas como a fragilidade da democracia, a fraqueza do Estado, a corrupção, a violação dos direitos do Homem e a violência política generalizada, não pode fazer-se sem pôr em causa a identidade democrática do seu projecto e a legitimidade internacional que adquiriu. Razões de ordem política impedem pois que o Mercosul se alargue a todos os países da Comunidade Andina nas presentes circunstâncias. Por outro lado, o Mercosul não pode alhear-se dos importantes problemas políticos, económicos e sociais que afligem a região e constituem o maior entrave à consolidação democrática.

59. Perante o duplo desafio do alargamento e da liberalização hemisférica do comércio, a questão da institucionalização e da disciplina colectiva põe-se com acuidade particular ao Mercosul. Se os mesmos benefícios se podem obter de uma associação que não exija sujeição à disciplina económica, então o Mercosul perderá a viabilidade, sobretudo perante o avanço da ALCA. Por isso não pode optar por uma tática de protelação no que diz respeito quer às instituições, quer à disciplina colectiva quer ainda ao aprofundamento. Para se alargar sem correr o risco de se diluir, o Mercosul tem de consolidar e aprofundar o seu *acquis*.

60. *Consolidar a união aduaneira.* Um alargamento demasiado rápido feito sem consolidar nem concertar as políticas macroeconómicas poria em risco a sustentabilidade do Mercosul. A redução das assimetrias internas e a aproximação das políticas monetárias da Argentina e do Brasil é outro ponto a ter em conta – à convergência macroeconómica não correspondeu ainda a convergência financeira. Um outro aspecto a ter em atenção é a maior amplitude quer da liberalização quer das políticas comuns, particularmente em matéria de serviços e de concursos públicos.

61. *Preparar a rodada do milénio do GATT.* A agricultura e os serviços fazem parte da agenda das negociações; as barreiras comerciais do Mercosul a terceiros países e as alterações da sua pauta externa comum serão objecto de particular atenção por parte da Comissão de Acordos Regionais da OMC. A presença e a legitimidade da OMC na América Latina, consequência do facto de o Mercosul, a par da grande maioria dos países da região, estar empenhado na negociação de acordos de comércio livre, é um factor positivo de que há que tirar pleno partido.

62. *Reafirmar a identidade política.* Consolidar-se como projecto de integração aberta, assente na democracia e nos direitos do Homem, equivale a abordar obstáculos concretos ao fortalecimento da democracia, notórios no caso do Paraguai, e encarar de frente a questão do desenvolvimento económico equitativo e da justiça social como componente essencial da legitimidade do processo de integração.