

ALCA: «The only ball in the game»

A ressaca pós-Seattle deixou os países do Mercosul sem muitas alternativas. Só sobrou a perspectiva de uma Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) como horizonte único de uma negociação comercial dinâmica que beneficia de compromissos políticos e de objetivos claros, com datas marcadas para alcançar as etapas intermediárias e para terminar, responsabilidades definidas, publicidade dos debates, comissões técnicas funcionando e revisões periódicas por parte dos responsáveis governamentais. «Uma fórmula para o sucesso», afirmou o presidente do Banco Interamericano de Desenvolvimento, Enrique Iglesias, na Conferência ministerial de Toronto em novembro passado, que «já está gerando proveitos para o hemisfério e a comunidade mundial». Na verdade, a ALCA é um desafio para o Mercosul: como continuar avançando na direção de um acordo de livre-comércio hemisférico que todos desejam – com maiores ou menores reservas – sem perder a própria coesão e, portanto, a capacidade de negociar em conjunto frente à potência econômica norte-americana? Em suma, trata-se de uma corrida contra o relógio para manter o *momentum* da integração subregional dentro da dinâmica pesada da integração hemisférica.

Mercosul: o grande perdedor de Seattle

As condições são pouco favoráveis e os aliados escassos. Sem o lançamento do *Millenium Round*, a Organização Mundial do Comércio (OMC), em plena fase de autocrítica e de recomposição interna, vai contentar-se, por enquanto, com a agenda de Marrakech e abrir as negociações nas áreas da agricultura e serviços. Porém, sem compromissos claros para a conclusão dos trabalhos, é pouco provável que o *dossier* agrícola, vital para os mercosulinos, possa avançar de maneira significativa frente ao poderoso bloqueio de uma União Européia reticente. Os países do Mercosul, que contavam com a Rodada do Milênio para tentar reequilibrar os processos de abertura comercial e abrir novos mercados no mundo industrializado, terão de continuar aguentando o *status quo*. Mas até este *business as usual* está ameaçado pela iniciativa européia (que pode até ter um certo apoio americano) propondo a abertura total dos mercados à boa parte dos produtos dos Países Menos Avançados (PMA). O Mercosul na OMC se encontra portanto na posição do *paté*, imprensado num sanduíche entre os interesses dos países mais ricos e as reivindicações dos mais pobres.

O outro espaço de manobra mercosulino, as negociações comerciais com a Europa, está começando a baixar perigosamente na escala das prioridades da União Européia (UE) para o ano 2000. A crise austríaca, concomitante com o lançamento de uma nova Conferência Intergovernamental e interferindo no processo de alargamento aos países da Europa Central e do Leste, obriga a UE a concentrar-se nos seus problemas internos. Além do mais, as grandes reuniões previstas em 2000 com os Africanos, os países do Mediterrâneo e com a Ásia Oriental (ASEM) tiram o espaço para grandes vôos com o Mercosul e a América Latina em geral. A presidência francesa, no segundo semestre do ano, tem plena consciência deste desequilíbrio, mas a vontade expressa de avançar em matéria de cooperação política ou cultural mal esconde o imobilismo no campo comercial onde os poderosos *lobbies* agrícolas franceses paralisam a ação governamental. Mais uma vez, a União Européia acha que, com os latino-americanos, ela pode procrastinar, esperando, para começar a agir, que o presidente dos Estados Unidos obtenha o *fast-track* do Congresso e tome a dianteira nas negociações.

ALCA: os avanços da integração panamericana

Esta falta de alternativas imediatas está portanto, *nolens volens*, dinamizando o único processo sério: a ALCA. Apesar das diplomacias mercosulinas – particularmente a brasileira – tentarem minimizar os avanços, a negociação está num ritmo de marcha surpreendentemente rápido e consensual, considerando a complexidade dos problemas tratados. Na reunião ministerial de Toronto, em novembro

de 1999, apenas dezoito meses depois da abertura formal das discussões, os ministros responsáveis por Comércio dos países do hemisfério reconheceram «o considerável progresso alcançado» e reiteraram que a data de 2005 para a finalização do trabalho «encontra-se bem encaminhada». E não era para menos. Em Toronto os nove Grupos de Negociação apresentaram um primeiro resumo anotado sobre os seus respectivos capítulos de um acordo geral e foram instruídos a preparar um esboço de texto abrangente colocando as divergências entre colchetes, no mais tardar para o mês de dezembro de 2000, doze semanas antes da próxima reunião ministerial, na Argentina (abril de 2001). Além disso, o Comitê de Negociações Comerciais (CNC) foi instruído a compilar estes esboços e a iniciar discussões sobre a arquitetura geral e institucional de um Acordo ALCA. Este verdadeiro *first draft* do acordo também será discutido na reunião de abril de 2001. A discussão política de fundo já tem, portanto, data marcada para começar. Por outro lado, Toronto também anunciou uma série de medidas para a facilitação de negócios em vigor desde 1 de janeiro de 2000, e mandou prosseguir o trabalho nesse sentido, segundo pautas sugeridas pelo *Americas Business Forum* (ABF), reunido na cidade canadense às vésperas do encontro ministerial.

Na verdade, o processo ALCA é bem mais amplo do que uma simples negociação comercial. Integrado na dinâmica das Cúpulas das Américas, ele está servindo de catalisador para uma vasta atividade de cooperação e harmonização de pontos de vista em todo o hemisfério. O Comitê de Representantes Governamentais sobre a Participação da Sociedade Civil, apesar das suas limitações ligadas à sua representação indireta, constitui a primeira experiência para associar, de maneira institucionalizada, a dita «sociedade civil» às negociações comerciais. O relatório preparado pelo Comitê para a reunião de Toronto demonstra a vitalidade dessa contribuição e também o esforço de transparência por parte dos governos que aceitaram a publicação do texto. Da mesma forma, os empresários, através do ABF, podem contar com um mecanismo que institucionaliza o papel do setor privado na negociação e permite que suas idéias sejam levadas diretamente aos responsáveis políticos. Na área do comércio eletrônico, o comitê ALCA que trata do setor também produziu um relatório conseqüente e detalhado, abrindo o caminho para criar consensos em torno das normas jurídicas, administrativas e políticas que serão aplicadas ao *e-commerce* em todo o continente americano. Paralelamente multiplicam-se os encontros panamericanos: a 1ª Conferência ministerial sobre Energia (New Orleans, em julho de 1999), a Conferência sobre serviços, organizada pela OEA na Costa Rica (julho de 1999), a Conferência ministerial sobre Transportes em New Orleans (dezembro de 1999), a 23ª Conferência de Miami sobre Caribe e América Latina que reúne todos os anos mais de 1200 empresários, políticos, etc.

Na realidade, esta intensa atividade em torno do processo ALCA está servindo como motor de uma integração panamericana não só a nível governamental, mas também dos atores sociais. Empresários, peritos, acadêmicos, sindicatos de trabalhadores, ONGs estão mobilizados, cada vez mais, para participar, opinar e construir posições partilhadas no âmbito hemisférico. Como as forças e as capacidades não são infinitas, e os resultados podem aparecer bem mais rapidamente do que com os parceiros de outras regiões do mundo, a «sociedade civil» mercosulina e boa parte dos governos está praticamente absorvida, queiram ou não, pela dinâmica ALCA. Não causa surpresa a unanimidade alcançada em Toronto no *dossier* das futuras negociações agrícolas multilaterais, onde as Américas do Norte, Centro e Sul proclamaram uma posição comum, visando a eliminação dos subsídios às exportações de produtos agrícolas, claramente crítica com relação à União Européia. No campo comercial, a falta do *fast-track* para o presidente americano certamente ainda representa um empecilho que impede uma aceleração do processo, mas não bloqueia os avanços na parte técnica do acordo. O problema pode se tornar mais grave a partir de 2003 (sob a dupla presidência brasileira e americana da ALCA), quando chegar a hora de negociar os acordos de reciprocidade, depois de completado o Acordo geral. Mas até lá, teremos outro Congresso em Washington e outro presidente na Casa Branca.

O desafio do Mercosul: dissolução ou aprofundamento

Neste quadro político, onde predomina a falta de espaço de manobra, o grande desafio para os mercosulinos é não se dissolver na ALCA. Ora, se o Mercosul se mantiver como simples área de livre comércio (e além do mais imperfeita), ele não terá razão de existir caso se integre numa zona de livre-comércio mais ampla, de âmbito continental. Tentar porém abandonar o processo ALCA não é uma opção realista: no mundo globalizado a autarquia econômica não é possível e não existem por enquanto outras alternativas imediatas para procurar ter acesso aos mercados mais industrializados. Também a coesão interna do Mercosul não sobreviveria a uma involução deste porte. Além do mais, o

preço a pagar seria incalculável. A integração continental está se acelerando no hemisfério e essa realidade apresenta cifras impressionantes: todos os dias, as fronteiras são atravessadas por 500.000 passageiros aéreos, 1,4 bilhão de *e-mails*, 1,5 bilhão de dólares. A partir de 2005, o comércio dos Estados Unidos com o conjunto do hemisfério ultrapassará o intercâmbio com a Europa e a Ásia juntas. Quase a metade do comércio exterior do Mercosul é feita com os parceiros continentais, e os Estados Unidos investiram mais no Brasil do que na China, na Índia ou no México. O que está em jogo portanto, é a capacidade do Mercosul de passar de um projeto meramente comercial para a construção de uma verdadeira personalidade político-econômica. «Aprofundar» e «alargar» o próprio processo de integração é, hoje, a condição *sine qua non* para que os mercosulinos tenham ainda uma chance de serem protagonistas ativos e respeitados não só no quadro da ALCA, mas também das outras grandes negociações políticas e econômicas internacionais.

Não há dúvida de que a grande negociação hemisférica vai ter um peso considerável nos processos de alargamento e aprofundamento do Mercosul, independentemente dos vários e óbvios obstáculos internos que se deverá enfrentar. A América do Sul, horizonte da extensão máxima de uma área mercosulina alargada, está longe de ser homogênea em termos de interesses comerciais. A existência de um curioso «Equador comercial» divide o sub-continente: ao Norte, os países cujo comércio depende praticamente das relações com os Estados Unidos (Colômbia, Venezuela, Equador), ao Sul, os *global traders* (como o Brasil ou a Argentina) cujo intercâmbio é mais equilibrado com outras regiões do mundo, e as pequenas economias do Cone Sul altamente dependentes dos vizinhos sul-americanos. Além do mais, o grande desequilíbrio – em termos de potência econômica – entre o Brasil e seus parceiros na região constitui também um fator de divisão. Para convencer o resto da América do Sul a apostar também no Mercosul, paralelamente à ALCA e ao sonho do livre acesso aos oito trilhões de dólares do mercado estadunidense, só garantindo uma abertura conseqüente do mercado brasileiro. Ora, no momento não há ainda condições políticas internas para isto. As recentes negociações com a Comunidade Andina não foram além de uma liberalização parcial do comércio e estamos longe de poder pensar numa forma mais avançada de integração. No Chile, a eleição de Ricardo Lagos à presidência pode acelerar a aproximação com Mercosul, mas os problemas na pauta das negociações bilaterais continuam sendo importantes e de solução difícil. Todos estes processos levam tempo e estão competindo diretamente com as negociações hemisféricas. Para boa parte dos possíveis candidatos a membros do Mercosul, a tentação de colocar todas as fichas na ALCA estará portanto sempre presente.

Este tropismo econômico em direção à América do Norte também vai interferir na atual tentativa dos governos brasileiro e argentino de avançar mais rapidamente no caminho do aprofundamento do Mercosul, um caminho que passa pela harmonização das políticas macro-econômicas e onde já está sendo levantada a idéia de uma moeda única. Mas tudo isto também leva tempo. A vontade política e o trabalho dos diplomatas estão numa competição permanente com os interesses de poderosos grupos empresariais internos e até de poderes locais que já vivem *de facto* num horizonte econômico e mental hemisférico. Os setores econômicos mais modernos e competitivos, particularmente, são atraídos pelas oportunidades existentes nos Estados Unidos ou no Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA). Aliás, uma das características da pauta de exportações mercosulinas é que os produtos vendidos no hemisfério possuem um valor agregado bem superior aos que são exportados para a Europa ou para a Ásia. Isso sem contar também as grandes multinacionais instaladas na região que teriam todo o interesse em ter maior acesso ao mercado norte-americano.

Numa situação onde as incertezas continuam fortes, qualquer abertura inteligente por parte de Washington provocaria uma onda de esperança no setor privado mercosulino, inclusive o da «baleia» Brasil, ameaçando portanto qualquer processo de aprofundamento regional. Até agora, paradoxalmente, a perspectiva da ALCA tem ajudado a integração do Mercosul: afinal de contas é melhor negociar coletivamente com o gigante norte-americano do que cada um por si. Mas isto só foi possível porque Washington, sem *fast-track* e com dificuldade para digerir o NAFTA e a integração do México, ficou com o espaço de manobra reduzido. Na verdade, as chances do Mercosul se fortalecer vão depender bastante do resultado das eleições presidenciais americanas e do debate em Washington sobre o *fast-track* e a estratégia comercial internacional dos Estados Unidos.

Estados Unidos: *fast-track* para 2001?

Apostar numa paralisia permanente do Executivo americano em matéria de comércio é um jogo perigoso e provavelmente uma ilusão. Bill Clinton, é claro, não tem mais condições de obter do

Congresso o famoso *fast-track*. Em plena campanha eleitoral, ele não pode – nem quer – enfrentar uma das principais bases de apoio do Partido Democrata: os sindicatos e as organizações de defesa do meio ambiente, adversários ferozes do comércio internacional que representaram o grosso da tropa dos manifestantes anti-*Millenium Round*. Só que no Verão de 2000, a agenda internacional dos Estados Unidos vai se chocar com o *backlash* de Seattle: o presidente americano vai travar a sua última grande batalha política defendendo a aprovação pelo Congresso da atribuição definitiva à China comunista da cláusula da nação mais favorecida. O combate vai ser duríssimo e vai dividir o país de maneira tão radical quanto o voto sobre o NAFTA em 1994. A decisão terá consequências estratégicas para toda a arquitetura do comércio mundial, mas por enquanto nada garante um voto positivo. De qualquer maneira, e mesmo que o presidente acabe saindo vitorioso, o ano 2000 não será dos melhores para os promotores do livre-comércio nos Estados Unidos. E não há dúvida de que esta situação vai influenciar a candidatura do vice-presidente democrata, Al Gore, que depende do voto do sindicalismo, e provavelmente até a sua política comercial, se for eleito.

Washington todavia não está só nas mãos dos sindicatos e dos ecologistas. Poderosos *lobbies* empresariais, particularmente no campo das novas tecnologias, necessitam para crescer de uma abertura contínua dos mercados mundiais. E todos estão de olho no desenvolvimento econômico do hemisfério, principal mercado para os produtos industriais e os serviços americanos. Frente às campanhas dos sindicalistas da AFL-CIO, a US Chamber of Commerce (COC) reivindica uma aceleração do processo ALCA para se chegar a um acordo em 2003 e não mais em 2005. «Os líderes empresariais da região estão famintos por um acordo substancial», declarou o presidente do US COC, Thomas Donahue, na reunião do ABF em Toronto. Para a Câmara de Comércio americana, a ALCA é bem mais interessante do que a OMC «porque está promovendo o livre-comércio para a grande maioria de bens e serviços» e «já está alcançando resultados concretos». E é verdade que os Grupos de Negociação da ALCA já estão abordando temas que a OMC ainda não tem condições de tratar da mesma forma: investimentos, compras governamentais, comércio eletrônico, políticas de concorrência.

Esta posição favorável ao livre-comércio também é partilhada por importantes *lobbies* de consumidores, o Federal Reserve Bank de Alan Greenspan e até pelo conjunto dos candidatos à presidência do país, inclusive o próprio Al Gore, o qual sempre cultivou vínculos fortes com a Silicon Valley e os heróis da «nova economia» da Internet. O conselheiro econômico do candidato republicano George W. Bush, Robert Zoellick, chegou a declarar que o futuro da ALCA dependia da eleição de um *free-trader* convicto como o seu patrão. Outro elemento de peso a favor do relançamento das negociações comerciais com a América Latina é a importância crescente da comunidade hispânica nos Estados Unidos, não só na cultura, mas sobretudo na política. O hispânicos estão concentrados nos Estados com maior número de votos para o Colégio Eleitoral que elege o Presidente (Califórnia, Texas, Flórida, Nova Iorque, Illinois), e pela primeira vez a comunidade está se organizando seriamente para influenciar as eleições nacionais. O voto hispânico foi essencial para a reeleição de Clinton em 1996 e não é por acaso que, pela primeira vez na história do país, os candidatos a presidente estão fazendo campanhas diretamente em espanhol. Também em outubro de 1999, o enviado especial da Casa Branca para as Américas, Kenneth Mackay, fez questão de participar da Conferência nacional da liderança hispânica, apelando para que a comunidade ajudasse a empurrar a ALCA para frente.

A solidão dos mercosulinos

Na realidade, é provável que o futuro presidente dos Estados Unidos venha a conseguir – Bush ou McCain seguramente, Al Gore com mais dificuldades – no mínimo uma forma de *fast-track* que lhe permita lançar uma ofensiva livre-cambista em direção da América Latina. Isto significa que o processo de fortalecimento do Mercosul vai ter que enfrentar o rolo compressor dos negociadores americanos a partir do Inverno de 2001-2002. Dois anos para tornar o projeto mercosulino irreversível? O calendário é curto e as possibilidades de erros políticos são grandes. O Brasil terá de combater sua tendência a decidir tudo sozinho, sem consultar os parceiros. Brasília tem que evitar uma dupla armadilha: protelar demais nas negociações da ALCA e perder o consenso dos parceiros e a oportunidade da integração sul-americana, ou achar que é bastante poderoso para resolver os problemas num *tête-à-tête* com os Estados Unidos e minar a coesão do Mercosul. A Argentina, por sua parte, deverá também coibir a tentação de tentar utilizar a relação com os Estados Unidos para pressionar o Brasil. Tal atitude só pode aumentar as tensões entre os dois países, dividir o Mercosul e impedir qualquer avanço no processo de aprofundamento. O bom diálogo intergovernamental que existe hoje entre argentinos e brasileiros é um trunfo positivo, mas a natureza dos problemas de fundo entre os dois países exigem mais do que

boa vontade. Neste contexto, o lançamento das negociações para a adesão do Chile poderia ter uma influência positiva: dar uma dose de equilíbrio neste *pas de deux* latino. De qualquer maneira, frente a um possível *fast-track* americano, o Mercosul vai precisar de parcerias extra-continentais para manter um mínimo de espaço de manobra diplomática. A OMC é um tabuleiro, mas não é suficiente. O lançamento das negociações comerciais previstas no Acordo-Quadro com a União Européia é portanto um objetivo fundamental. Mas por enquanto, Bruxelas tem outras prioridades e não há nenhum entusiasmo para enfrentar a mobilização contrária dos agricultores europeus. E o Mercosul, que também possui seus *lobbies* internos, ainda não está disposto a aceitar que a questão agrícola se transforme em simples colchete da negociação, nem que seja por motivos puramente táticos. O pós-Seattle é uma lição de solidão para os mercosulinos.

Alfredo Valladão