Notas sobre o alcance do diálogo político entre a União Europeia e o Mercosul

Celso Lafer

Gelson Fonseca Jr.

A possibilidade de um diálogo político entre a União Europeia e o Mercosul é «natural», já que os dois conjuntos participam, a despeito das teses de Huntington, do mesmo universo de valores e têm estreitas relações económicas[1]. A questão é examinar o seu alcance, estudando que temas poderá abarcar, quais os seus limites e que lógica o modelará. Devemos partir do entendimento de que esse diálogo está inserido num projecto maior que visa a formação de uma «associação» entre os dois conjuntos e que tem, por outro lado, como pano de fundo, negociações concretas em torno de vantagens económicas. Como juntar as duas pontas desse processo é o propósito deste ensaio.

Podemos lembrar que existem várias linhas de aproximação entre a Europa Ocidental e a América Latina que preparam aquele diálogo e que constituem o corpo de antecedentes do que se faz hoje. Em primeiro lugar, o conjunto de relações bilaterais entre os Estados membros da União Europeia e do Mercosul. Examinando-as em tempos recentes, anotamos que, embora apresentem traços gerais que se definem em amplos marcos históricos, acolhem parcerias muito diferenciadas. Do ângulo dos marcos históricos, se voltarmos à década de setenta, a relação Europa-América Latina era demarcada pela distância decorrente da crítica que sectores europeus faziam aos autoritarismos, à instabilidade institucional, aos problemas económicos (dívida e inflação) e às violações dos direitos humanos nos países latino-americanos. Ainda que houvesse, como no caso do Brasil, incremento nos investimentos europeus em várias áreas, a persistência da inflação dificultava o aprofundamento da cooperação económica da mesma forma que o autoritarismo estabelecia limites estritos para o aprofundamento do diálogo político. É evidente que essas circunstâncias estão em boa parte superadas, e o «ambiente histórico» – actualmente marcado pela convergência ideológica na defesa da democracia e pela retoma do investimento, como no caso da participação europeia nos processos de privatização latino-americanos – propicia o diálogo.

[1] A análise peculiar de Huntington, ao afastar a «civilização latino-americana» da ocidental, vai contra o senso comum.

De outro lado, se analisarmos alguns exemplos do complexo das relações bilaterais, observamos, ao longo das últimas décadas, desde relações conflituosas – como as que envolveram a Argentina e a Grã-Bretanha – até a abertura da possibilidade de cooperação estratégica – como no caso do acordo nuclear entre o Brasil e Alemanha. Mais recentemente, no plano multilateral, temos momentos de contradição – como no caso das negociações agrícolas no *Uruguay Round* – e de convergência – como em alguns temas ambientais e de direitos humanos. Enfim, são relações complexas, mais concentradas nos países do Cone Sul e, do lado europeu, politicamente mais importantes para a Espanha e Portugal do que para outros países da União Europeia (embora, do ponto de vista económico, a Alemanha seja, para o Brasil, um parceiro extremamente significativo).

Além disto, ainda como instância que prepara o desenvolvimento do diálogo político, vale a pena lembrar, nos anos oitenta, a acção da União Europeia na América Central, que começa como tentativa de influenciar a solução das dificuldades da Nicarágua. Também é a crise centro-americana que vai motivar, com base no Grupo de Contadora e no Grupo de Apoio, a articulação da primeira «instituição», exclusivamente latino-americana, voltada para a concertação política (antes, a acção latino-americana, fora da OEA, limitava-se às questões económicas). Foi na esteira desse processo que, em 1987, o Conselho de Ministros apresenta o primeiro documento sobre as relações com a América Latina; iniciam-se, em seguida, conversas informais ao nível ministerial, institucionalizadas em 1990 pela Declaração de Roma[2]. O Grupo do Rio articulará, então, a concertação latino-americana com vista a um diálogo com a Europa, o qual se tornou finalmente regular. Aliás, se analisamos as declarações dos encontros União Europeia-Grupo do Rio já teríamos um esboço completo dos vários temas que poderiam constituir o cerne de um diálogo possível entre o Mercosul e a União Europeia. Assim, tomando como exemplo a Declaração da V Reunião Ministerial União Europeia-Grupo do Rio, realizada em Paris em Março de 1995, encontramos a ênfase na promoção dos direitos humanos, a importância do diálogo sobre desarmamento e não-proliferação, a necessidade de que o desenvolvimento leve à maior equidade social, a preocupação com a volatilidade dos fluxos financeiros, etc. É sintomático que os Ministros tenham manifestado «o seu interesse comum e empenho recíproco em que seja prosseguida a aproximação entre as duas regiões com vista à aplicação de um regime de parceria novo e alargado. A este respeito, salientaram, nomeadamente, o interesse de estabelecer, num breve prazo, negociações entre a União Europeia e os países membros do Mercosul, e de concretizar as deliberações relativas a uma futura forma contratual das relações com o México, bem como o alargamento das relações com o Chile». Fica clara, naquele texto, a intenção de dar um sentido mais «concreto» ao que ocorria no plano geral da aproximação União Europeia-Grupo do Rio e, neste sentido, a possibilidade de diálogo com o Mercosul seria um caminho necessário. Pela sua

[2] Para os antecedentes da cooperação União Europeia-Grupo do Rio, ver IRELA (1997) *The European Union and the Rio Group: The Biregional Agenda* (Base Document).

própria natureza – mecanismo de concertação política com ampla representação – o Grupo do Rio encontraria limites para dar «sentido operacional» à aproximação, embora, do lado positivo, tenha desenhado o marco das possibilidades de convergência.

Na verdade, o interesse na aproximação União Europeia-Mercosul é recíproco e já se havia manifestado de forma concreta logo após a assinatura do Tratado de Assunção (1991) pois, em Maio de 1992, é celebrado um acordo na área de cooperação técnica – na verdade o primeiro exercício da agenda externa do Mercosul. Tal acordo permitia o exame pelos dois blocos dos diversos programas e, para além das áreas acordadas para a cooperação técnica (políticas comerciais importantes, como o regime de origem ou o código aduaneiro), reflectia o interesse demonstrado pela União Europeia desde o início do Mercosul na modelagem dos principais instrumentos de política comercial comum. Outro evento a sublinhar foi a reunião dos Chanceleres da União Europeia e do Mercosul em Guimarães (Portugal) em Abril de 1992, que acentuou a dimensão política do encontro e estabeleceu um forum regular de contacto anual.

A criação do Mercosul propiciava a aproximação mais ampla com a União Europeia, já que aquele é, senão um irmão, pelo menos – enquanto união aduaneira – um parente institucional muito próximo do processo de integração europeu. Esse facto, combinado com o mencionado conjunto de antecedentes, directos e indirectos, explica a «naturalidade» do que está proposto na Declaração Política, anexa ao Acordo Quadro Inter-Regional de Cooperação entre o Mercosul e a União Europeia, assinado em Madrid em Dezembro de 1995. A Declaração aponta para «a criação de uma associação inter-regional (...) e uma concertação mais estreita quanto às questões biregionais e multilaterais, em particular mediante a coordenação das respectivas posições nas instâncias competentes». Na verdade, o parentesco institucional e as afinidades históricas permitiram, como apontava o embaixador Jório Dauster, que se desse um «verdadeiro salto qualitativo nas relações entre o Mercosul e a União Europeia». E chamava a atenção para o facto de que «possuímos agora um arcabouço de cooperação virtualmente ilimitado em sua abrangência, concebendo aquela cooperação não como um fim em si mesma, mas como preparação de futuros vínculos ainda mais profundos»[3].

Este levantamento sumário dos antecedentes das relações políticas União Europeia-América Latina dá-nos algumas pistas sobre como lidar com a perspectiva inaugurada pela Declaração de 1995, sobretudo ao mostrar as linhas gerais do movimento de aproximação. Não resolve, porém, o

[3] Jório Dauster (1996) «Mercosul-União Europeia: Rumo à Associação Inter-Regional». In *Política Externa,* Volume 4, Março de 1996.

problema de como se daria efectivamente o diálogo político. Cabe ter presente que o *locus* para tal diálogo já existe, por força da própria Declaração de 1995, e teria várias expressões, entre elas as reuniões anuais de Ministros das Relações Exteriores. Mas este forum, que tenderia a transformar-se num mecanismo de concertação política, tem-se concentrado até agora no tratamento de questões económicas, muitas vezes directamente vinculadas ao andamento das consultas da Comissão Mista e da Subcomissão Comercial.

Na verdade, estamos diante de dois problemas. O primeiro é o do «impulso» para o diálogo – porquê aprofundar o diálogo neste momento, e quais os problemas a enfrentar em conjunto – e o segundo, é a definição da sua natureza e dos seus limites. Começando pelo segundo tema, lembremos que, do ponto de vista conceptual, as variantes do que entendemos por diálogo político são significativas. «Diálogo» tanto pode ter uma interpretação minimalista, resumindo-se a encontros dos quais resultem declarações vagas sobre temas gerais ou, no outro extremo, maximalista, constituindo base para uma acção conjunta, para uma «intervenção» na realidade. Quais são as possibilidades da Declaração? Estamos verdadeiramente diante da perspectiva de um salto qualitativo?

Comecemos por uma visão pessimista. Numa primeira aproximação, as possibilidades de diálogo político, entendido em sentido maximalista, entre a União Europeia e o Mercosul seriam remotas, sobretudo se pensamos em encontros destinados a «intervir» ou «influir» efectiva e directamente no debate sobre questões de segurança e de outros temas que constituiriam a agenda política do sistema internacional (desarmamento, solução de conflitos regionais, modos de gerir organismos internacionais, etc.). Haveria umas tantas dificuldades de conteúdo organizacional, já que a Política Externa e de Segurança Comum (PESC) ainda é restrita e ainda são embrionários os mecanismos para a formulação de uma política externa comum no Mercosul. Ou seja: dado que o cerne das políticas externas ainda é «nacional», e essa situação não se alteraria a médio prazo, a perspectiva seria a de um diálogo ou muito geral (reafirmação de intenções comuns) ou muito pontual (na hipótese de que surgisse outro «problema entendido como comum», à semelhança do que ocorreu durante a crise da Nicarágua nos anos oitenta). Num exemplo recente – a «crise das inspecções», que culminou na ida de Kofi Annan a Bagdad – observam-se, por exemplo, afinidades entre as posições do Brasil e da França no Conselho de Segurança, diferentes das atitudes britânica e argentina. Em suma, se partimos da premissa de que o diálogo político envolveria acções claras de poder, e portanto o objectivo implícito é o de formação de uma aliança, a conclusão é que o diálogo político, no sentido forte, não está no horizonte da relação União Europeia-Mercosul.

O maximalismo não pode ignorar, contudo, uma série de movimentos que apontam na direcção de algo que pode ser consistente e significativo como «diálogo», embora tenha dimensão diferente de uma «aliança». Então, o que é que poderá constituir o cerne do diálogo, que sirva aos dois grupos regionais? Antes de tentar responder é preciso registar, do lado do Mercosul, desenvolvimentos que apontam, se não para uma política externa comum, pelo menos para atitudes diplomáticas comuns, algumas visando acções combinadas como as decorrentes da Cimeira de São Luis (Junho de 1996): o estabelecimento da cláusula democrática e a criação do Forum de Concertação Política com a participação do Chile e da Bolívia. O Forum tem-se reunido com alguma regularidade – já houve três reuniões – e tem tratado tanto de temas internos do Mercosul, como de questões ligadas à segurança regional e à estabilidade política no âmbito da agenda internacional (inclusive das relações com a União Europeia). Existe ainda a possibilidade de que, do lado do Mercosul, se estabeleça uma base institucional para lidar directamente com temas políticos. Do ponto de vista processual, as reuniões de Chanceleres do Mercosul e da União Europeia prosseguem e constituem o mecanismo adequado para o diálogo político. Além disso, devem-se destacar os entendimentos progressivos no âmbito parlamentar e dos partidos políticos, de que é exemplo o convénio de cooperação mantido entre a Comissão Parlamentar do Mercosul e o Parlamento Europeu – forma de duas entidades essencialmente políticas manterem canais de comunicação semi-autónomos.

Passemos agora a uma segunda perspectiva, mais próxima do que ocorre na realidade e do que é possível avançar. A pergunta repete-se: qual é o caminho para aprofundar e dar consistência ao diálogo político? Tomando em consideração os elementos que foram indicados no parágrafo anterior, diríamos que já há bases institucionais para o diálogo e que já estão esboçados os temas (no limite, diante da globalização, qualquer actor pode, teoricamente, ter interesse em conversar com todos os outros); trata-se simplesmente de ir adiante, de expandir o que já existe. Neste sentido, o Acordo Quadro Inter-Regional de 1995, e as negociações que este propicia, já são o leito natural do encontro político entre os dois blocos. Essa «adição» do político ao que nasce como aproximação económica explica-se pelo facto de que, sendo a União Europeia e o Mercosul instituições modeladas pela vontade política, qualquer tipo de diálogo que as envolva é necessariamente, por definição, político.

Teríamos, assim, uma primeira solução – já real e em marcha – em que a matéria da actividade política incluiria, como convém a instituições ainda essencialmente económicas, temas como a liberalização do comércio, a cooperação em matéria de investimentos, ciência e tecnologia e, por outro lado, um esboço de agenda política centrada em questões como a defesa da democracia, o combate ao narcotráfico, etc. Este enunciado, apesar de geral, já desenha dois ou três problemas

«tipicamente políticos» quando pensamos na «expansão e aprofundamento» do diálogo, nomeadamente:

- De que forma se articula a vontade do grupo (União Europeia ou Mercosul) na direcção da aproximação; qual é o grau de empenho individual dos Estados para levar adiante o diálogo; existem contradições entre os Estados sobre o alcance ou a velocidade da aproximação?

- De que maneira as realidades económicas nas duas instituições favorecem ou limitam o êxito de uma proposta de aprofundamento do diálogo e de uma eventual associação entre os dois conjuntos; que tipo de obstáculo cria, para o estabelecimento do livre comércio, o facto de serem economias em fases diferentes de desenvolvimento? Dadas as contradições de interesse hoje visíveis, que perspectivas reais existem para a criação de uma zona de livre comércio União Europeia-Mercosul? É possível imaginar mecanismos compensatórios, de preferências temporárias nos moldes do Sistema de Preferências Generalizadas, ou prazos mais dilatados de liberalização para os países de menor desenvolvimento relativo, caso nos aproximássemos de uma zona de livre comércio?

A resposta a essas questões serve como pano de fundo para definir a hipótese central que discutiremos: o sucesso da aproximação económica depende de opções políticas e o diálogo sobre temas propriamente políticos reforçar-se-à e ganhará consistência na medida em que a aproximação económica se consolide? Ou o diálogo político ocorrerá movido por lógica própria, independente do que ocorra no plano da economia? O adensamento da cooperação económica será condição necessária e garantia do sucesso do diálogo político?[4]

A partir daí, movida pela dinâmica do encontro económico, a discussão abre-se em várias dimensões. Neste ensaio, que visa simplesmente organizar os temas em debate, merece a pena apontar algumas dessas dimensões:

1. Numa situação ideal, os ganhos da liberdade comercial seriam óbvios para os agentes económicos e, consequentemente, aos Estados restaria dar forma jurídica ao que as forças

[4] A distinção entre *low* e *high politics* está um tanto ultrapassada, e por isso não a usamos explicitamente. De qualquer forma, o espírito da distinção que fizemos entre uma «política da economia» e uma «política da política» lembra aquela distinção clássica, embora sem o conteúdo hierárquico que a oposição entre *low* e *high* traduz pois, afinal, são igualmente «importantes» uma negociação sobre acesso de produtos agrícolas ao mercado europeu ou a concertação de posições sobre uma questão específica de desarmamento.

económicas predeterminassem. Haveria um mínimo de negociação que simplesmente serviria para revelar como multiplicar as vantagens económicas. A política não passaria de uma arte de revelar os benefícios mútuos latentes que surgiriam com a abertura comercial, com a eliminação de tarifas e outros obstáculos ao comércio. Ir adiante na aproximação propriamente política dependeria exclusivamente de oportunidades de coincidências. Dir-se-ia que o mercado a estimularia.

2. Sabemos, porém, que esta hipótese está longe de ser verdadeira. A aproximação União Europeia-Mercosul está condicionada, positiva e negativamente, por um conjunto complexo de factores e a trajectória, de agora em diante, dependerá de os dois grupos saberem ponderar equilibradamente esses factores. Ainda que estivessem resolvidos, nos projectos governamentais, os problemas de convergência da vontade política e de compreensão consensual da «associação» que se quer obter, qualquer liberalização comercial envolve deslocamentos económicos que se exprimem imediatamente em contradições (entre os prejudicados e o governo, por exemplo) e passam a fazer parte da agenda política (nacional ou regional).

3. Em vista disso, podemos dizer que estamos, na verdade, diante de um jogo político em vários tabuleiros simultâneos[5]:

a) Existe uma etapa preliminar ao jogo, que é *o reconhecimento do outro como parceiro* e, neste caso, a maior conquista é feita pelo Mercosul ao ser aceite como interlocutor por uma instituição mais sólida e mais «antiga». É claro que o reconhecimento inicial se renova, e até muda de feitio, na medida em que os dois conjuntos evoluem e ganham maior ou menor consistência (por exemplo, a União Europeia depois de adoptada a moeda única, ou o Mercosul com a tarifa externa comum finalizada, seriam instituições que ganhariam em prestígio, e portanto teriam melhores condições de negociar a aproximação; ou, do ponto de vista económico, a diminuição do desemprego na União Europeia ou altas taxas de crescimento do produto no Mercosul favoreceriam a aproximação). De qualquer modo, não cabe aqui discutir as perspectivas de evolução (modelos de aprofundamento e alargamento) e as suas consequências para a aproximação União Europeia-Mercosul. Podemos aceitar a hipótese de que, caso não haja um desvirtuamento profundo dos seus objectivos, ambos manterão o interesse em levar adiante o

[5] Inspiramo-nos, aqui, nas ideias de Putnam. A referência é ao artigo – hoje, clássico – «Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games», in *International Organization* (Verão de 1988), pp. 427-460, em que o autor distingue o nível das negociações internacionais e o das negociações domésticas, procurando identificar as relações entre os dois níveis. Para Putnam, «*domestic politics and international relations are often somehow entangled, but our theories have not sorted out the puzzling tangles*» (p. 427). É este o objetivo de Putnam no seu artigo.

diálogo político. A expansão ou aprofundamento dos dois conjuntos pode afectar negociações específicas, mas não alteraria, em tese, as motivações fundamentais da aproximação.

b) No primeiro tabuleiro, *articula-se o jogo interno ou dos benefícios concretos*, no modelo de Putnam, que levará (ou não) à constituição, nas duas instituições, da vontade de levar adiante o que poderíamos chamar de «negociação concreta» – e que se exprimiria, por exemplo, pelo acesso ao mercado europeu dos produtos agrícolas do Mercosul, pelo estabelecimento de regras comuns sobre investimentos, etc. Essencialmente, seria necessário que os Estados e os agentes económicos se «convencessem» das vantagens de ampliar a possibilidade das trocas entre os dois blocos. Essa é uma condição mínima para que os objectivos da «associação» ganhem consistência pois, afinal, para blocos económicos, a perspectiva de ganhos económicos é essencial para justificar o movimento de aproximação. Uma vez que a «fotografia» do intercâmbio União Europeia-Mercosul ainda não se completou, é difícil ser preciso em relação aos termos da negociação. Ou melhor: é fácil discernir as vantagens de curto prazo (como as de acesso ao mercado), mas já é menos fácil imaginar as de longo prazo (por exemplo, significará a aproximação mais investimentos europeus no Mercosul e, consequentemente, a sofisticação da pauta exportadora para a União Europeia?) Lembrando a metodologia de Putnam, resumida por Moravcsik, partiríamos da hipótese de que «*The outcome of international negotiations may depend on the strategy a statesman chooses to influence his own and his counterpart's domestic policies*»[6]. Assim, o maior constrangimento para que se obtenham ganhos significativos de curto prazo está nos limites estreitos do que a *constituency* europeia ganharia com a negociação (os que ganhariam com a abertura do mercado trabalham com hipóteses de vantagens e os que perdem com concessões na área agrícola com perdas «visíveis», o que os torna mais reticentes em aceitar concessões). Para os europeus, o custo interno do *no agreement* seria baixo, o que tornaria difícil a tarefa de chegar um ponto interessante, de vantagens equilibradas, para os dois lados. De que maneira se criariam «atractivos» para uma negociação? Decorreriam estes dos ganhos adicionais projectados para os agentes económicos europeus ou, sobretudo, da perspectiva de perdas advindas, por exemplo, de uma abertura mais ampla para os produtores concorrentes da União Europeia?[7]

[6] A. Moravcsik (1993) «Introduction: Integrating International and Domestic Theories of International Bargaining». In Evans, Jacobsen e Putnam (eds.) *Double-Edged Diplomacy*. Berkeley: University of California Press, p. 15.

[7] Seria interessante testar as teorias de Putnam na análise da negociação União Europeia-Mercosul, inclusive porque essa negociação é «natural» mas não «necessária», ou seja, a ideia de associação é um projecto desenhado basicamente pela vontade política. É isto que, até agora, pode «regular» o tempo da negociação, já que não existem pressões domésticas fortes, sobretudo do lado europeu, para que se obtenha algo específico da América Latina num prazo pré-definido. A atitude europeia pode ser defensiva. Do lado do Mercosul, haveria algum instrumento que levasse à modificação da atitude defensiva europeia, no caso da agricultura, por exemplo? Talvez só, no âmbito da ALCA, o manejamento de ofertas de liberdade comercial para

Até aqui, examinámos uma negociação cuja dinâmica é determinada por objectivos e meios económicos. Porém, tomando em conta antecedentes recentes, notamos que, quando a União Europeia se lança em movimentos de acção externa, os seus modos de acção diplomática revelam necessariamente uma modalidade de interpenetração *política* (objectivos)/*economia* (instrumentos), que nem sempre será fácil aceitar. Apesar das regras sociais e da PESC, a competência da União Europeia é essencialmente económica. Daí, quando busca actuar na área política, que o faça com instrumentos económicos – de que é exemplo o outorgamento de preferências a países afectados pelo narcotráfico, as quais resultam em prejuízos para o Brasil, enquanto membro do Mercosul, em termos de deslocamento de mercados e de acesso a mercados. Outros exemplos são as tabelas da União Europeia, elaboradas para incentivar ou «premiar» normas trabalhistas e/ou medidas ambientais, e cuja implementação poderá resultar em discriminação contra países do Mercosul. A introdução de *core labour standards* no âmbito dos direitos humanos poderá afectar negativamente o comércio, não obstante a conclusão de Singapura. As iniciativas na área ambiental (florestas, eco-rotulagem) também inspiram preocupação. Embora não tenha afectado directamente os países do Mercosul, a questão do regime das bananas – alvo de concessões pela União Europeia para os países ACP (África, Caraíbas e Pacífico) – revela de novo a necessidade de «equilíbrio» dos objectivos políticos europeus no relacionamento com a América Latina. Estes fenómenos chamam a atenção para o facto de que a construção de uma «associação» supõe, como veremos adiante, uma convergência de valores e de objectivos «políticos». Neste momento, a União Europeia – evidentemente o grupo que tem mais capacidade económica e um espectro de influência geográfica universal – deverá evitar que desequilíbrios na sua aproximação geral com a América Latina, ou com outros conjuntos, tragam dificuldades para o projecto específico de aproximação com o Mercosul.

c) O segundo tabuleiro diz respeito aos *ganhos institucionais advindos da negociação-cooperação ainda no plano estritamente económico*. Os dois blocos, por serem blocos, visam ampliar a sua capacidade de negociação internacional diante de terceiros. O regionalismo é instrumento de reforço colectivo no âmbito da globalização. A indagação é saber concretamente de que maneira a aproximação entre ambos os blocos aumentará a sua capacidade de negociação e influência noutros tabuleiros do sistema internacional. Talvez isto seja claro para o Mercosul, sobretudo diante da perspectiva de negociar esquemas de integração hemisférica com a NAFTA. Além do mais, existe um jogo entre blocos, e neste sentido é sintomático que – como consta no resumo que Alexandra Barahona de Brito fez do debate sobre a dimensão política da cooperação União

---

produtores concorrentes dos europeus, de tal forma que os «prejudicados» da União Europeia cindissem a *constituency* e, com isto, se alterasse o *win-set* do negociador europeu. Para Putnam, o *win-set* é o conjunto de

Europeia-Mercosul no IV Forum Euro-Latino-Americano – esse tema tenha sido mencionado explicitamente por Luiz Felipe Lampreia, Ministro das Relações Exteriores do Brasil: «*Brazil sees the European Union as a valuable counterweight to pressures from the United States (...) Europe must offer the right conditions for the Mercosul countries, because the United States is advancing apace with atractive alternative offers. In short, a dual courtship*»[8]. Portanto, é perfeitamente plausível a hipótese de que, uma vez concretizado o acordo de livre comércio com a União Europeia, o Mercosul adquira trunfos adicionais na negociação hemisférica – especialmente o de deixar aberta uma porta de comércio que sirva para equilibrar a abertura de mercado aos produtos americanos (a concorrência seria proveitosa para os três conjuntos, admitindo-se que funcionam as vantagens comparativas).

Dois pontos adicionais merecem ser mencionados. Em primeiro lugar, o problema conjuntural da dificuldade norte-americana em aprovar o *fast-track,* que lança sinais ambíguos: por um lado, dá espaço para que a negociação da ALCA se faça em ritmos mais adequados ao processo de fortalecimento das economias dos países do Mercosul; por outro lado, é um sinal preocupante sobre a disposição do líder da economia mundial para patrocinar movimentos de liberalização do comércio[9]. As relações comerciais estão crescentemente reguladas, e por isso articula-se uma verdadeira concorrência pela criação de áreas de livre comércio. De que maneira evoluirá esse processo? A perspectiva de uma «ronda do milénio» na OMC levaria a que se recolocasse, sob uma nova forma, os acordos Mercosul-União Europeia-NAFTA?

d) O terceiro tabuleiro seria menos «visível» e diria respeito essencialmente aos *efeitos da aproximação entre os dois blocos para o sistema internacional*. Admitamos que ambos projectem modos similares de ver o sistema internacional e que pretendam, por um lado, fortalecer (no plano económico) esquemas de organização do sistema de feitio multipolar e aberto e, por outro lado, contribuir para a estabilidade e a regulamentação das trocas económicas no âmbito de um sistema multilateral reforçado. Esta atitude decorreria naturalmente do «regionalismo aberto» que ambos os grupos adoptam. A este respeito, lembra Bergsten que «*regional arrangements promote freer trade and multilateralism in at least two senses: that trade creation has generally excedeed trade diversion, and that the regional contribute to both internal and international dynamics that enhance*

soluções numa determinada negociação internacional que podem ser «aprovadas» domesticamente.

[8] A. Barahona de Brito (1977) «The Political Dimension of the Cooperation Between the European Union and the Mercosul in the Discussions of the IV Forum». In *Open Integration Newsletter*, nº 2, Janeiro de 1977, p. 6.

[9] Este é um problema complexo nos moldes das teorias de «estabilidade hegemónica» que supõe que os processos de abertura da economia internacional sempre supuseram a liderança da economia mais forte, seja a britânica no sec XIX, seja a norte-americana no pós-guerra. Na verdade, hoje, o panorama está muito mais

rather than reduce the prospects for global liberalization»[10]. Neste quadro, contariam os valores comuns – por exemplo, a mesma percepção da liberdade de comércio, a mesma identidade quanto aos propósitos do regionalismo, a semelhança dos propósitos integracionistas, etc. – e a aproximação significaria ganhos sistémicos – no sentido de que a ordem internacional ficaria mais parecida com o que os dois blocos projectam como o ideal de ordem. Neste ponto, poderíamos ir além da «política da economia». Voltando ao resumo que Barahona de Brito fez do IV Forum, e começando pela menção que faz de Anacoreta Correia, quando diz que as relações União Europeia-Mercosul «*are not based on increased trade and investment alone, but on the promotion of a new kind of co-operative agenda which aims towards overcoming the 'weak points' of development by placing emphasis on human, educational, technological and humanitariam dimensions of economic relations*»[11].

Nesta visão, a própria maneira de cooperar em economia ganha contornos específicos, justamente porque, em tese, está ancorada em valores comuns. É por isto que faz sentido, num forum euro-latino-americano, introduzir temas como a eventual cooperação *grociana* no âmbito da relação União Europeia-Mercosul, como quis Celso Lafer; ou que a identidade europeia se tenha tornado visível no encontro com a América Latina («*Europe discovered what it means to be European through Latina America*»), na análise de Eduardo Lourenço; ou ainda que a visão europeia e latino-americana de democracia seja mais «global», transcendendo a política eleitoral e o mercado, para defender uma visão integrada dos direitos humanos, na perspectiva de Mário Soares. É evidente que, em si mesmos, tais temas não se transformam em «acção política» e não são exclusivos de uma relação União Europeia-Mercosul, mas fazem parte da agenda maior que liga a Europa à América Latina.

De uma certa maneira, se tomarmos a agenda da cooperação política União Europeia-Grupo do Rio, teríamos uns tantos tópicos que poderiam ser abordados com sentido mais operacional se pensados no plano União Europeia-Mercosul – como sejam a defesa da democracia e dos direitos humanos, o combate às drogas e a não-proliferação – que se expressariam numa acção conjunta inter-regional e nos organismos multilaterais. Alguns desses temas, como o combate ao crime organizado, já são objecto de deliberação no âmbito do Mercosul, o que facilitaria o diálogo. Na medida em que se tenham avanços na cooperação União Europeia-Mercosul, crescem as possibilidades de que esses temas ganhem um foco preciso, que sirvam a projectos de cooperação. Qual será o limite para a actuação conjunta? A resposta ainda é necessariamente

---

complexo, existe um tipo de multipolaridade económica em que a liderança americana ainda se exerce mas o preço que a sociedade americana está disposto a pagar não seria tão alto.

[10] F. Bergsten (1997) *Open Regionalism*, Working Paper nº 3, Institute for International Economics, p. 3.

especulativa. Alexandra Barahona de Brito ofereceu uma visão de grande interesse para avaliarmos as possibilidades de cooperação ao analisar a hipótese de uma política conjunta de promoção da democracia e dos direitos humanos, que, em seu entender, levaria à constituição de um *lobby* nas Nações Unidas para promover a ratificação universal das convenções sobre direitos humanos[12]. Evidentemente que, para ter viabilidade, a hipótese «geral» dependeria da transposição para o mundo das políticas concretas – o que nalguns casos é possível (certamente haverá convergência diante de um golpe de Estado em algum país latino-americano ou de perseguições racistas em algum país europeu), mas noutros não o é (por exemplo, os latino-americanos, com excepção da Argentina e El Salvador, votaram na Comissão de Direitos Humanos, em 1998, contra ou abstenção no caso da consideração da resolução sobre Cuba – em clara oposição aos europeus e americanos, todos a favor de que a Comissão considerasse o tema). A transformação de valores em acções comuns é naturalmente condicionada, no caso de dois grupos, por uma complexa teia de interesses regionais e nacionais. É claro que isto não torna impossível a acção, embora a dilua nalguns casos. No entanto, quando a convergência for efectiva e íntegra, haverá ganhos políticos significativos.

Quando se pensa nas possibilidades de acções políticas, o triângulo União Europeia-Mercosul-Estados Unidos deve ser considerado, sobretudo porque é difícil analisar qualquer tema da agenda internacional sem a referência aos Estados Unidos. Esquecendo a questão do grau de hegemonia americana, umas poucas observações indicariam que, no plano económico, o eixo que lhe dá sentido é a competição (enquanto agente económico) – que será conflituosa ou não. Se olharmos para o processo de formação das regras de intercâmbio económico, teremos modelos variados de relação triangular, tais como a combinação Estados Unidos-Mercosul «contra» a União Europeia no caso agrícola; Estados Unidos-União Europeia «contra» o Mercosul em matéria de propriedade intelectual; e agora, a União Europeia contra os Estados Unidos, com o Mercosul de fora, na negociação do Acordo Multilateral sobre Investmento. No plano político, a presença americana é sempre central nas questões hemisféricas; porém, nada impede que nalguns temas – especialmente os que dizem respeito aos valores, à defesa da democracia – exista convergência entre os Estados Unidos, a União Europeia e o Mercosul. De facto, se pensarmos em iniciativas mais concretas, o exemplo da actuação da União Europeia em relação à América Central, nos anos oitenta, é difícil de generalizar. Na altura, as iniciativas europeias e latino-americanas decorreram em grande parte da situação provocada pelos Estados Unidos na América Central, num contexto ainda fortemente marcado pela guerra fria. Os Grupos de Contadora e Apoio – dando ênfase a temas como direitos humanos, democracia, negociação entre as partes em conflito

[11] A. Barahona de Brito, op. cit., p. 6.
[12] A. Barahona de Brito (1997) «Condicionalidade Política e Cooperação para a Promoção da Democracia e dos Direitos Humanos». In A. Barahona de Brito et al., *Além do Comércio*. Lisboa: IEEI, p. 222.

no interior dos países – buscavam contrabalançar as medidas unilaterais tomadas pelos Estados Unidos na região. Hoje em dia, é pouco provável que circunstâncias como aquelas se repitam. A crise do Haiti, na primeira metade dos anos noventa, ainda que comparável, não teve as mesmas motivações e características, e tão-pouco o mesmo tipo de seguimento. Se o Haiti é o modelo, os Estados Unidos são o actor predominante, mas a forma de encaminhamento, com uma presença mais ostensiva dos organismos multilaterais, e portanto com outros padrões de legitimidade, é diferente. Naturalmente, isto não exclui a presença europeia, mas retira-lhe a unilateralidade da iniciativa e pode estar fundada em outras linhas de convergência com os Estados Unidos e com a América Latina; ou de divergência, como mostra Barahona de Brito, ao examinar a hipótese de uma acção combinada União Europeia-Mercosul que se opusesse à lei Helms-Burton e, ao mesmo tempo, servisse para a democratização de Cuba[13].

Não foi abordada, mas é fundamental referir a questão da forma como o diálogo político pode ser ampliado para a sociedade e, paralelamente, que instituições podem desde já cooperar directamente no levantamento e no debate de temas que interessam à cooperação. Neste sentido, merece a pena mencionar o conjunto de sugestões que faz Alfredo Valladão sobre os mecanismos institucionais que podem facilitar o diálogo entre a União Europeia e o Mercosul, especialmente no campo da paz e da segurança: desde as reuniões de equipas de planeamento político, encontro de representantes das Forças Armadas, diálogo entre institutos estratégicos, e «uma estrutura permanente de debate – a Conferência de Cooperação Atlântica – largamente aberta à sociedade civil e outros interlocutores, na América do Norte e no resto do mundo, sobre a questão-chave dos valores comuns e da gestão das diferenças culturais»[14].

Vistos em conjunto, a interacção entre os diversos tabuleiros leva a algumas novas indagações, como por exemplo: A constituição da área de livre comércio geraria automaticamente ganhos nos demais tabuleiros? A perspectiva de ganhos institucionais serviria para resolver politicamente os problemas do primeiro tabuleiro (i.e. o adiamento de vantagens económicas)? Ou seja, o diálogo político pode avançar ainda que a aproximação comercial seja modesta?

Sem pretender respostas completas a essas indagações, digamos que o ideal é que caminhem juntos, reforçando mutuamente as dimensões económica e política, a do jogo intrablocos e a do jogo extrabloco. É claro que a lógica da criação de uma zona de livre comércio é diferente da que sustenta uma acção conjunta contra o narcotráfico. A primeira supõe ganhos concretos,

[13] Idem, ibidem, p. 221.
[14] A. Valladão (1997) «Cooperação para a Paz e a Segurança». In A. Barahona de Brito, op. cit., p. 292.

mensuráveis economicamente, além de seguir um determinado padrão, quase codificado, de negociação. A segunda é mais «aberta», no sentido de que pode significar «acções variadas», desde a proclamação retórica até práticas de cooperação efectiva de combate – como na proposta americana da criação de um centro multilateral no Panamá, ainda em discussão. Se esquecemos o paradigma realista clássico, à Morgenthau, em que as acções do Estado ganhavam consistência na medida em que tinham como objectivo os ganhos de poder, veremos que, nos dias de hoje, os «ganhos» com o sistema internacional respondem a necessidades muito variadas, muito diversificadas. Raramente é conveniente negociar com estratégias de *linkages* paralizadores («a» deixa de fazer «x» que lhe interessa enquanto «b» não fizer «y»), com condicionalidades, como aliás mostra Barahona de Brito no artigo que vimos citando. O *linkage* fará sentido em casos como o da cláusula democrática no Mercosul, pelos efeitos desastrosos que a quebra da institucionalidade teria para a própria evolução da integração. Isto tudo significa que, quando temos vantagens diferenciadas, é possível dissociar os tabuleiros de negociação – o que nos leva a concluir que o avanço na negociação comercial é um factor, mas pode não ser essencial para que se avance na cooperação política. É útil anotar que o significado do «político» encontra, na União Europeia e no Mercosul, três expressões possíveis: a política enquanto instrumento de aproximação, de resistência e de defesa:

- O político significou a *aproximação entre as principais potências europeias*, eliminando a possibilidade de conflito – especialmente entre a França e a Alemanha – e esta é uma «aquisição histórica» que dificilmente seria alterada no médio prazo. Nisto, e guardadas as devidas proporções (o último confronto militar no Cone Sul tem mais de cem anos), há alguma semelhança com o Mercosul, que é a expressão do fim da rivalidade Brasil-Argentina e da democratização no Cone Sul.

- Na Europa, a formação da União Europeia está ligada a um longo processo de composição de um quadro de várias iniciativas, nas quais um dos elementos centrais foi a *resistência ao comunismo soviético*. Nisto, há diferenças relativamente ao Mercosul, já que este não foi construído sob considerações de ameaças externas e insere-se no âmbito de um amplo movimento de criação de mecanismos de integração regional (NAFTA, ASEAN, etc.).

- A União Europeia tem, como problema político, o seu entorno mediterrâneo, que pode levar a que a projecção regional se faça por razões de segurança – o que não ocorre no caso do Mercosul (por exemplo, problemas como o conflito entre o Peru e o Equador são tratados através de mecanismos que estão distantes do Mercosul). O facto é que, como vimos, as formas de

intervenção da União Europeia no seu entorno geográfico são económicas, o que pode acarretar problemas para outras regiões. Um relatório da Comissão Económica para a América Latina alerta para o «*peligro de marginación para América Latina*», decorrente da «*política de proximidade*» da União Europeia[15]. Porém, é útil lembrar um ponto crucial: a acção política da União Europeia no seu entorno geográfico é motivada directamente por questões de segurança e seria, em última instância, *necessária* e *defensiva*. No caso da América Latina, o que se fará é por *opção* e estará voltado para temas que vão além do regional, podendo abarcar mesmo questões gerais do sistema internacional. Isto é, ao mesmo tempo, uma vantagem (temas positivos) e uma desvantagem (ausência de pressão para cooperar).

Por essas e outras razões, a política é um dos pilares do projecto europeu e, somada à tradição de presença internacional dos países individualmente considerados, a ideia de uma política externa comum, ainda que «praticável» em circunstâncias muito bem definidas, é uma consequência natural da construção europeia. No caso do Mercosul, pode ser ou não. Digamos que tendencialmente será. Aliás, a mesma observação que um relatório do IRELA fazia sobre a União Europeia, a propósito da projectada cimeira, vale para o Mercosul: «*In political terms, if this initiative comes to fruition it will be a forceful demonstration of both inter-governmental cooperation in Europe and the potential strenght of the EU's incipient CFSP*»[16]. E, é claro, o mesmo argumento vale para a consolidação de uma «política comum» do Mercosul.

O facto é que, como vimos no início, os dois conjuntos tratam de maneira diferente a dimensão da política (*high politics*, para voltar a uma expressão um tanto em desuso com a invasão dos domínios da segurança pela economia). A União Europeia tem como objectivo acções políticas comuns, e a PESC é a expressão desse objectivo. O Mercosul não desenhou objectivos políticos

[15] Diz o relatório que «*la União Europea además de atravesar una crisis económica y social en los ultimos años debe afrontar las numerosas crisis limítrofes: en Europa del Este y los países de la CEI, y en el Mediterráneo. En efecto, la proximidad geográfica amplifica el impacto de las relaciones de interdependencia, en lo que se refiere a los fenómenos sociales – como las migraciones, los del medio ambiente, los flujos de polución transfronteriza – se recuerda el peligro de la polución nuclear –, y los de la seguridad humana, como los conflictos armados y el terrorismo (...) De allí la necesidad de fortalecer la política externa de seguridad, a fin de garantizar la seguridad interna de la União Europeia (...) En este marco, la política comercial representa uno de los instrumentos de la política externa de seguridad (...) Lo anterior representa un nuevo peligro de marginación para América Latina. Esta marginación, a causa de la adopción de una politica comercial discriminatoria, afectaría en particular a los productos basicos y a los manufaturados elaborados con tecnologías simples e intensivas en empleo de mano de obra, en los cuales existe competencia con Europa del Este, la CEI, países del Mediterraneo u de ACP*». Mais adiante, o relatório analisa alguns factores que iriam contra aquela tendência, inclusive a perspectiva de um incremento nas relações com o Mercosul. Ver CEPAL (1996), *Las Relaciones Económicas entre América Latina y la Union Europea*, Santiago.

[16] IRELA (1997) *A Challenge to the Atlantic Triangle: Context and Agenda of an EU-Latin American Summit* (Briefing) 12.5.1997, p. 3.

como tal embora tenha constituído, ainda em 1996, um «forum político» e tenha actuado politicamente quando situações «concretas» ameaçavam a própria existência da integração. Ainda que inspirado pela democracia na sua origem, o Mercosul agiu para proteger objectivos económicos e é isto que explica a «cláusula democrática» (lembremos que a democratização está na origem do processo de aproximação Argentina-Brasil e é um valor que sustenta doutrinariamente os sistemas políticos do Cone Sul).

Se tomarmos os sócios maiores tanto de um quanto de outro conjunto, as diferenças de percepção política são evidentes em alguns pontos, mas nunca suficientes para minar os seus objectivos fundamentais, de carácter económico. É possível admitir diferenças entre a Argentina e o Brasil ou entre a Alemanha e a Itália sobre a reforma do Conselho de Segurança e isto não significa que os fundamentos da unidade económica venham a ser abalados. Ou seja, há espaço para divergências nacionais em matéria de política externa. Assim, se há espaço para a divergência, haverá naturalmente espaço para a convergência dentro dos espaços regionais, e possivelmente para a convergência entre a União Europeia e o Mercosul. Porém, é verdade que há um problema fundamental – como organizar o diálogo entre os dois conjuntos – que talvez a cimeira União Europeia-América Latina de 1999 encaminhe.

Em suma, quanto à temática do diálogo, há duas linhas possíveis a serem exploradas[17]:

- A que deriva, como consequência natural, do encontro económico e que dirá respeito a modelos de organização do sistema internacional, especialmente o papel do regionalismo no mundo contemporâneo e de que maneira serve (ou não) ao sistema multilateral, económico e político;

- A que deriva da identidade de valores entre dois blocos que têm as mesmas raízes ocidentais. Assim, direitos humanos e democracia, defesa do meio ambiente, fortalecimento do

[17] Félix Peña apresenta de modo muito feliz as possibilidades para que a aproximação União Europeia-Mercosul fique além da retórica, dizendo: «*La primera dimensión es la estratégica. Implica profundizar visiones que puedan ser comunes entre las dos regiones. Varias sobresalen: en primer lugar, la idea de um sistema político mundial equilibrado, lejos de las tentaciones antagónicas al unipolarismo o a la anarquia. En segundo lugar, la idea de trabajar juntos para consolidar en ambas regiones un entorno favorable a la democracia y a la seguridad, a la inversion productiva, a la cohesión social y a la competitividad empresaria. En tercer lugar, la idea de fortalecer la OMC y sus disciplinas, como marco para la necesaria solución de problemas de la actual agenda bilateral, especialmente los de la agricultura y la agroindustria. Las tres ideas necesariamente conducen a incluir explícita ou implícitamente a los Estados Unidos en el diálogo interregional Euro-Mercosur. En las tres es posible imaginar puntos de convergencia, aun conociendo las diferencias que existen con respecto a la cuestión agrícola*». In *Gazeta Mercantil Latinoamericana*, 7-13.9.1997, p. 13.

multilareralismo, preocupação com a justiça social, luta contra o crime organizado, etc., seriam temas possíveis.

Conclusão

Voltando à pergunta inicial sobre qual o alcance possível da cooperação União Europeia-Mercosul, uma observação de Andrew Hurrell define o que talvez seja o dilema central que os dois conjuntos têm pela frente e que, na verdade, representa o dilema central da ordem internacional que se abre com o fim da guerra fria. Que lógica prevalecerá na aproximação União Europeia-Mercosul: a da *power politics*, ou algo diferente – «*the newer logics of economic and technological integration, of societal interdependence and of community and identity? Are we playing an old regional game essentially recognizable from the diplomatic histories of Europe and Latin America? Or a new game has emerged with very different objectives, rules and dynamics? Many of the day-to-day issues that emerge in the context of Mercosur or the EU are in fact reflections of this fundamental question*»[18]. Se o dilema é interno aos grupos, também o será para o processo de aproximação entre eles. Os processos políticos nunca são livres. Como vimos, um complexo de interesses condiciona as possibilidades e a forma que a associação União Europeia-Mercosul terá. A novidade é o facto de que, tanto na Europa quanto no Cone Sul, o «sentimento» é de que algum novo tipo de cooperação, novos modelos de vincular sociedades, se desenvolvem. Com problemas, com dificuldades, mas com a clara compreensão de que as possibilidades de construção são diferentes daquelas dadas pela lógica do poder. Se a União Europeia e o Mercosul souberam aproveitar plenamente as potencialidades dos processos que inauguraram e que têm inúmeras afinidades, é inevitável que a associação entre eles também incorporará o que pode ser o novo na ordem internacional.

[18] A. Hurrell (1997) «Dilemmas of Belonging: Britain and the EU/Brazil and Mercosur». In S. Guimarães, *Challenges: United Kingdom and Brazil*. Brasília: IPRI-FUNAG, p. 153.