



BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO

DEPARTAMENTO DE INTEGRAÇÃO E PROGRAMAS REGIONAIS



Instituto para a Integração
de América Latina e do Caribe



Divisão de Integração, Comércio
e Assuntos Hemisféricos



Unidade de Estatística e
Análise Quantitativo

A ALCA no limiar do século XXI: Brasil e EUA na negociação comercial hemisférica

Antonio José Ferreira Simões

A ALCA no limiar do século XXI: Brasil e EUA na negociação comercial hemisférica

Antonio José Ferreira Simões

Intat ITD-STA

Maio 2002
Documento de Trabalho 9

O Instituto para a Integração da América Latina e do Caribe (INTAL), a Divisão de Integração, Comércio e Assuntos Hemisféricos (ITD) e a Unidade de Estatística e Análise Quantitativo (STA) do Departamento de Integração e Programas Regionais do BID programaram uma série de publicações em forma conjunta:

DOCUMENTOS DE TRABALHO

Estudos técnicos, revisados por árbitros externos, de contribuição significativa às pesquisas realizadas nas áreas de comércio e integração.

DOCUMENTOS DE DIVULGAÇÃO

Artigos, dissertações, reprodução autorizada de trabalhos publicados em diferentes meios e outros estudos de interesse potencial para o público em geral.

Banco Interamericano de Desenvolvimento

Departamento de Integração e Programas Regionais

Instituto para a Integração da América Latina e do Caribe BID - INTAL

Esmeralda 130, andáres 16 e 17 (C1035ABD) Buenos Aires, Argentina - <http://www.iadb.org/intal>

Divisão de Integração, Comércio e Assuntos Hemisféricos

Unidade de Estatística e Análise Quantitativo

1300 New York Avenue, NW. Washington, D.C. 20577 Estados Unidos - <http://www.iadb.org/int>

As idéias e opiniões expostas nesta publicação são de responsabilidades dos autores, as quais não refletem necessariamente as políticas e/ou a posição do BID e do INTAL - ITD - STA, ou de seus países membros.

Impresso na Argentina

INTAL - ITD - STA

A ALCA no limiar do século XXI: Brasil
e EUA na negociação comercial hemisférica
Buenos Aires, 2002. 40 páginas.

Documento de Trabalho 9

Disponível no formato pdf em:

<http://www.iadb.org/intal> y/o <http://www.iadb.org/int>

I.S.B.N. 950-738-125-2

US\$ 5.00

Edição:

Mariela Marchisio

ÍNDICE

I.	INTRODUÇÃO	1
II.	ANTECEDENTES HISTÓRICOS DA ALCA	5
III.	A VISÃO DO SUL	7
IV.	A VISÃO DO NORTE	11
V.	AS PRÉ-CONDIÇÕES PARA O LANÇAMENTO DA ALCA	21
VI.	BRASIL E EUA NA NEGOCIAÇÃO COMERCIAL HEMISFÉRICA	25

BIBLIOGRAFIA

A ALCA NO LIMIAR DO SÉCULO XXI: BRASIL E EUA NA NEGOCIAÇÃO COMERCIAL HEMISFÉRICA

Antonio José Ferreira Simões *

I. INTRODUÇÃO

A conformação de uma Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) é uma negociação de amplo espectro que prevê não somente a implementação num prazo de dez anos de tarifa zero ¹ para "*substantially all the trade*" entre os participantes, mas também o estabelecimento de normas para regular o comércio de bens, de serviços, os investimentos, as compras governamentais, a propriedade intelectual, a agricultura, dentre outros temas, configurando empreendimento tão complexo quanto a Rodada Uruguai e, em vários sentidos, mais profundo. Caso o processo negociador chegue ao fim com sucesso e o acordo seja ratificado pelos trinta e quatro países (o hemisfério completo, à exceção de Cuba), estará formada a maior zona de livre comércio do mundo, com um produto interno bruto (PIB) total de cerca de US\$ 12 trilhões e uma população de 800 milhões de pessoas. Em relação ao Brasil, na área da futura ALCA se concentra cerca de 50% do comércio exterior brasileiro e 70% dos manufaturados exportados, em dados do ano 2000, e a negociação constitui, nas palavras do Chanceler Celso Lafer, "nosso principal desafio de política comercial."

Este artigo é um resumo da tese "A ALCA no limiar do século XXI: Brasil e EUA na negociação comercial hemisférica", apresentada pelo autor no Curso de Altos Estudos (CAE) da academia diplomática brasileira, o Instituto Rio Branco, em outubro de 2001. Na tese são analisadas as posições do Brasil, na condição de membro do MERCOSUL, e dos EUA no processo de formação de uma Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), seus antecedentes remotos, as condições criadas para o seu lançamento, seu processo negociador, desde a Cúpula de Miami (1994) até a Reunião Ministerial de Buenos Aires (2001), com ênfase em três momentos-chave: a Cúpula de Miami e as Reuniões Ministeriais de Belo Horizonte (1997) e Toronto (1999). Buscou-se não apenas apresentar o relato dos principais fatos do processo ALCA, mas também analisar os diversos momentos da negociação comercial hemisférica e suas implicações para o futuro. Após examinar criticamente as atitudes e ações de Brasil e EUA nos diversos momentos da negociação, ao longo dos capítulos iniciais, procede-se, nos dois capítulos finais, à análise e reflexão dos distintos ângulos da posição dos dois países, com vistas a sugerir propostas de ação para o futuro da atuação diplomática brasileira no tema.

* Diplomata do serviço exterior desde 1982, é o Coordenador-Geral das Negociações da ALCA no Ministério das Relações Exteriores do Brasil. Nascido no Rio de Janeiro, em 14 de julho de 1960, formado em Direito pela Universidade de Brasília e pelo Instituto Rio Branco, academia diplomática brasileira, trabalhou na Divisão de Política Comercial, foi negociador na Rodada Uruguai, servindo na Missão do Brasil em Genebra. Também serviu como diplomata na Embaixada do Brasil em Santiago e na Missão brasileira junto às Nações Unidas.

¹ Pelas regras do Artigo XXIV do GATT num prazo de dez anos uma área de livre comércio deve haver atingido "*substantially all the trade between the constituent territories in products originating in such territories*" (Artigo XXIV, 8, b), que tem sido interpretado comumente pela jurisprudência do GATT como 85% do comércio. Para os 15% restantes podem ser negociados prazos mais dilatados, como quinze anos para certos produtos (como no *North American Free Trade Agreement* - NAFTA).

No exame do posicionamento do Brasil e dos EUA na negociação é considerada não só a visão do Governo, mas também a da sociedade civil. A proposta é apresentar amostra de como a ação de algumas dessas entidades influencia a posição dos dois países. Esse formato é essencial para compreender as restrições brasileiras ao projeto original norte-americano e a constante ambigüidade da posição dos EUA, que refletiu as restrições de amplos setores da sua sociedade civil ao livre comércio e a uma ALCA em particular, razões que levaram o Congresso norte-americano a negar, por longo período, a autoridade negociadora *fast track* ao Executivo, reduzindo o ímpeto do processo.

O Brasil, como membro do MERCOSUL, e os EUA desenvolveram visões bastante distintas do processo e adquiriram significativo peso específico e influência central nos seus rumos. Ao longo da narrativa, será evidenciado que, em vários momentos, a convergência de posições entre os dois parceiros foi indispensável para permitir a passagem para as fases seguintes. Nesse sentido, foi possível chegar à conclusão que o entendimento entre o Brasil e os EUA é essencial para terminar com sucesso a negociação da ALCA. O fato de que ambos os países deverão dividir a Co-Presidência do processo, de novembro de 2002 até o final das negociações, reforça essa convicção.

O Capítulo 1, "*A fase heróica do regionalismo econômico hemisférico: 1820 a 1985*", considera as duas concepções distintas do regionalismo econômico hemisférico prevalentes na "fase heróica": a Visão do Sul e a Visão do Norte, essenciais para se compreender a evolução dos atuais processos de integração econômica, em especial a ALCA. Em "Visão do Sul", apresenta-se a primeira onda regionalista estimulada pela Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina (CEPAL), com a formação da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) e, posteriormente, da Associação Latino Americana de Integração (ALADI).

Em "Visão do Norte", examinam-se a Doutrina Monroe (e sua concepção prevalente no Brasil) e as três tentativas norte-americanas de estabelecimento de vínculos comerciais profundos com toda a região: a proposta de união aduaneira tabulada na Primeira Conferência Inter-Americana, em 1889; e as iniciativas no âmbito da Sétima e da Nona Conferências Inter-Americanas, em 1933 e em 1948, respectivamente, que poderiam ter levado à criação de uma zona de livre comércio de todo o hemisfério.

No Capítulo 2, "*A fase pragmática do regionalismo econômico hemisférico e as pré-condições para o lançamento da ALCA: 1985 a nossos dias*", estudam-se os paradigmas político e econômico gerados a partir de meados dos anos 80, que viriam a inaugurar a "fase pragmática" do regionalismo econômico hemisférico e criariam condições, num primeiro momento, para o advento do MERCOSUL, do NAFTA, da Iniciativa para as Américas (brevemente descritos na parte final do capítulo) e, num segundo momento, da própria ALCA.

No Capítulo 3, "*Da Cúpula de Miami (1994) à Ministerial de Cartagena (1996): o início do processo*", são analisados o lançamento da idéia de uma ALCA, na Cúpula de Miami, em dezembro de 1994, e a fase inicial do processo preparatório da negociação, representado pelas Reuniões Ministeriais de Denver (1995) e de Cartagena (1996). Em Miami, foi estabelecida a meta de terminar as negociações o mais tardar em 2005 e fixado o processo negociador em separado das demais iniciativas da Cúpula. No período que abarca as Reuniões Ministeriais de Denver e Cartagena, foi montada a estrutura de grupos de trabalho e desenvolveram-se discussões gerais sobre a viabilidade do processo.

No Capítulo 4, "*As Ministeriais de Belo Horizonte (1997) e São José (1998): a fixação de princípios e estruturas da negociação*", examina-se a fase final da preparação do lançamento das negociações. A Ministerial de Belo Horizonte constituiu momento central para o Brasil e para o processo, sendo o período mais importante na fixação dos princípios negociadores, em especial a compatibilização da ALCA com acordos bilaterais e sub-regionais, fundamental para a sobrevivência do MERCOSUL. A Ministerial de São José, que viria a seguir, concentrou-se na montagem da estrutura da negociação e teria seu escopo reduzido pela frustrada tentativa dos EUA em obter a autoridade negociadora do Congresso. A negociação seria lançada pelos Chefes de Estado e de Governo na II Cúpula das Américas, em Santiago, em abril de 1998.

O Capítulo 5, "*As Ministeriais de Toronto (1999) e Buenos Aires (2001): as linhas gerais de um acordo ALCA*", trata o período que vai da primeira reunião do Comitê de Negociações Comerciais, em junho de 1998, passando pela Reunião Ministerial de Toronto, em novembro de 1999, até a Ministerial de Buenos Aires e a III Cúpula das Américas, ambas em abril de 2001. Em Toronto, foi tomada talvez a mais importante decisão desde o início das negociações: os Ministros solicitaram aos grupos negociadores que redigissem a primeira minuta de um acordo ALCA. A Reunião Ministerial de Buenos Aires foi dominada pela tentativa frustrada de alguns países de antecipar o término das negociações para 2003 e teve como principal resultado concreto a confirmação do ano de 2005 para o término das negociações e o estabelecimento de um importante calendário intermediário que viabiliza o cumprimento do prazo de 2005.

O Capítulo 6, "*Os EUA e a ALCA: a constante ambigüidade da posição norte-americana*", examina o processo de aprovação do NAFTA (que, de certa forma, condicionou o debate norte-americano sobre a ALCA) e a postura assumida pelo Executivo norte-americano nos momentos centrais da negociação (na Cúpula de Miami, nas Ministeriais de Belo Horizonte e Toronto), bem como a posição da sociedade civil e dos congressistas nas diversas tentativas de aprovar o "*fast track*". Na parte final, são analisadas as perspectivas para o futuro quanto à aprovação da autoridade negociadora no Congresso.

O Capítulo 7, "*Uma ALCA que nos sirva? Riscos e oportunidades para o Brasil*", promove reflexão sobre as diversas possíveis conseqüências da negociação comercial hemisférica para o Brasil. Na primeira parte, é descrita brevemente qual a visão prevalecente na sociedade civil brasileira sobre os possíveis impactos da negociação comercial hemisférica. Em seguida, apresentam-se as linhas gerais da política externa brasileira e são discutidos os possíveis efeitos da ALCA sobre o alinhamento internacional do Brasil. Na parte final, a concentração recai sobre a análise econômica, com o exame de modelos utilizados para avaliar o impacto da ALCA sobre a economia brasileira, seus resultados, suas limitações e a comparação dos efeitos da negociação comercial hemisférica em relação a um acordo de livre comércio entre o MERCOSUL e a União Européia (UE).

Na Conclusão, recorda-se que, na definição do espaço econômico brasileiro, é necessário recolher lições no Barão do Rio Branco. Nesse sentido, a consolidação de uma boa relação com a Argentina, o estabelecimento de um entendimento estratégico com os EUA e a manutenção de vínculos expressivos com o Velho Mundo são elementos essenciais para fazer avançar os interesses brasileiros.

Ao final, foram incluídas extensas notas e bibliografia. Em volume a parte, figuram anexos com documentação sobre o processo ALCA e negociações que o precederam. Encontram-se reunidas

desde cópias de documentos da I Conferência Inter-Americana (1889) até todas as Declarações Ministeriais do processo ALCA.

O objetivo central deste artigo é apresentar um resumo da mencionada tese com ênfase, em razão da exigüidade de espaço, nos seguintes aspectos: antecedentes históricos da negociação comercial hemisférica, em especial as tentativas no passado dos EUA de montar um esquema comercial que envolvesse todos os países do hemisfério; pré-condições criadas para o lançamento da ALCA; e breve análise das linhas gerais da posição do Brasil e dos EUA na negociação comercial hemisférica.

II. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DA ALCA

Durante o século XIX, houve diversas tentativas de integração política dos países latino-americanos, sendo a mais notável o Congresso do Panamá, realizado em junho e julho de 1826, convocado por Simon Bolívar, então Chefe de Estado da *Gran Colombia*. Bolívar criou um conjunto de idéias, consubstanciado na Carta da Jamaica, de 1815, que inspirou iniciativas mexicanas entre 1830 e 1840, o Congresso Americano de Lima, de 1847, o Congresso Continental de Santiago, de 1856, a Segunda Conferência de Lima, de 1864, entre outras ações.

Essas encontros possuíam alguns pontos em comum. Em primeiro lugar, era a possibilidade de estabelecimento de alguma forma de ligação política, por exemplo uma confederação, entre os participantes, sobretudo como forma de enfrentar em conjunto as ameaças externas. Em segundo lugar, não se tratava de iniciativas de regionalismo econômico, uma vez que as propostas não incorporavam a idéia da integração econômica como tal, ainda que isto pudesse eventualmente até ocorrer em função de uma possível união política, que nunca se materializou. Finalmente, eram iniciativas restritas a um certo grupo de países, basicamente aos países andinos, no caso dos Congressos de Lima e o de Santiago. Para o Congresso do Panamá também foram convidados o Brasil e a Argentina (que não compareceram) e os EUA (enviou dois representantes que nunca chegariam, na viagem um morreu e outro adoeceu). O México compareceu em que pese a rivalidade que existia com a *Gran Colombia* e com a ação de Bolívar. Em termos gerais, durante o século XIX, o Brasil e os Estados Unidos estariam sempre à margem desses processos de integração política que resultaram, sobretudo, na criação de um substrato ideológico, o "bolivarianismo". No futuro, a herança de Bolívar seria resgatada tanto para justificar iniciativas latino-americanas de integração quanto o pan-americanismo, e constitui antecedente remoto da "fase heroica" do regionalismo econômico hemisférico.

Ao longo do tempo, na chamada "fase heroica" do regionalismo econômico hemisférico, que vai do início do século XIX até 1985, desenvolveram-se duas concepções distintas de regionalismo econômico hemisférico: a Visão do Sul e a Visão do Norte, essenciais para se compreender a evolução dos atuais processos de integração econômica, em especial a ALCA, na "fase pragmática" do regionalismo econômico hemisférico iniciada em 1985. Para compreender-se a Visão do Sul torna-se essencial analisar a primeira onda regionalista desenvolvida entre os países latino-americanos a partir de final dos anos 50, estimulada pelas idéias da CEPAL.

III. A VISÃO DO SUL

Criada em 1948, a CEPAL desenvolveu um conjunto de análises, iniciativas e diagnósticos ligados à problemática do desenvolvimento e que viria a influenciar decisivamente o pensamento econômico da região. A referência à idéia da integração regional na CEPAL já aparece em seu *"Estudio Económico de América Latina 1949"*. A Comissão dedicaria esforço especial no sentido de estimular a integração econômica entre os países latino-americanos e, nesse contexto, em 1956, o Comitê de Comércio da CEPAL estabeleceu um Grupo de Trabalho do Mercado Regional Latino-Americano, formado por sete personalidades, presidido pelo ex-Presidente do Equador, Galo Plaza. Em 1959, em sua reunião na Cidade do México, o Grupo de Trabalho apresentou no seu relatório *"Bases para un posible acuerdo constitutivo del mercado común latinoamericano"*, em linguagem quase jurídica, praticamente uma minuta de acordo comercial entre os países da região. O objetivo central do exercício ia além de uma zona de livre comércio e previa a formação de um mercado comum.

O Brasil, no final dos anos 50, realizava esforço para estimular o engajamento dos EUA com o hemisfério. Inspirado por idéias de Augusto Frederico Schmidt e de San Tiago Dantas (Bandeira [1999] pp. 52 e 53), o Presidente Juscelino Kubitschek escreveu, em março de 1958, carta ao Presidente Eisenhower, na qual se referiu aos problemas da região e lançou a Operação Pan-Americana. Juscelino favorecia um maior engajamento dos EUA com a região, sobretudo no que se refere ao fornecimento de ajuda ao desenvolvimento, retomando a idéia de um "Plano Marshall" para a América Latina. Em agosto do mesmo ano, foi enviado memorando a todos os países do hemisfério apresentando as bases da operação que, segundo Felipe Herrera, estabelecera *"the foundations for the creation of an inter-American bank and regional markets in the hemisphere..."*.²

Além dessa idéia com implicações hemisféricas, o Brasil encontrava-se empenhado na articulação de uma zona de livre comércio (ZLC) do Cone Sul com Brasil, Argentina, Uruguai e Chile, ancestral próximo do MERCOSUL. Havia entre o processo desencadeado pela CEPAL e o liderado pelo Brasil um substrato comum de que a integração latino-americana *"would strengthen their economies and get them better conditions in the world economy, particularly vis-à-vis the United States"* (Grunwald [1993] p. 133). Materializava-se, portanto, uma lógica de aproximação dos dois processos. Em julho de 1959, realizou-se em Lima reunião entre os quatro que preparavam a ZLC, acrescidos da Bolívia, do Paraguai e do Peru, com o apoio da CEPAL, na qual foi decidida a agregação dos novos parceiros ao projeto lançado pelo Brasil. Foi aprovada a convocação de reunião governamental para a negociação e a assinatura de um projeto de acordo. Em função de oferecimento do Uruguai, teve lugar em Montevideu, em setembro de 1959, a primeira sessão da referida conferência, onde também o México se agregaria. O processo negociador brasileiro da ZLC fundiu-se com a iniciativa desencadeada pelo Grupo de Trabalho da CEPAL e viria a gerar, ao seu final, a ALALC.

Ainda que, em termos gerais, ambos os processos levassem ao incremento do comércio na região, havia entre eles uma grande diferença de alcance. O projeto brasileiro de ZLC era muito menos ambicioso e não se direcionava para uma integração econômica profunda. A iniciativa desencadeada pelo Grupo de Trabalho ia na direção, dentro de sua visão "heróica", de um mercado comum.

² Felipe Herrera foi o primeiro Presidente do Banco Interamericano de Desenvolvimento e importante pensador chileno vinculado às idéias da CEPAL (Herrera [1988] p. 90).

Nesse contexto, o Tratado de Montevideu criou uma ZLC que deveria ser aperfeiçoada no período de doze anos e ter, no horizonte mais distante, "o estabelecimento, gradual e progressivo, do mercado comum latino-americano" (Quintella [1982] p. 15), forma encontrada para acomodar as duas tendências diversas que se manifestaram na fase negociadora.

Ao contrário da relativa homogeneidade dos países que participavam da negociação da ZLC promovida pelo Brasil, os membros da ALALC possuíam estruturas econômicas bastantes distintas, em graus diversos de desenvolvimento, o que traria tensão interna crescente, que está na raiz dos seus poucos resultados. A clivagem entre "comercialistas", posição com a qual se identificou o Brasil, e "desenvolvimentistas", visão sobretudo dos países andinos, que esperavam criar com a ALALC condições para o seu desenvolvimento industrial, gerará ao longo dos anos tensões crescentes para viabilizar os objetivos originais da organização.

Outro problema que viria a afetar a eficácia da ALALC era o fato de que não representava para o Brasil, nem para vários de seus membros, um projeto nacional, mas mero instrumento de apoio ao processo de substituição de importações, dentro de uma realidade econômica autárquica. Nesse ponto, verifica-se uma marcante distinção com relação ao MERCOSUL, processo de integração inscrito no projeto nacional de cada um de seus membros, que conta com a efetiva participação da área econômica dos parceiros e com o apoio da iniciativa privada, fatores ausentes na ALALC. Esse conjunto de condições desfavoráveis logo levaria a Associação a uma progressiva desaceleração de suas atividades.

Os EUA, inicialmente, viam com sérias dúvidas o processo de integração latino-americano.³ Para os norte-americanos, iniciativas de integração poderiam significar perda de mercados para seus produtos industrializados, sobretudo em áreas como a América Latina. Na Europa, por razões de equilíbrio estratégico com a União Soviética, os EUA apoiavam fortemente o processo do Tratado de Roma, mas, no começo, esse componente político não existia no hemisfério. Com o tempo, verificou-se que as empresas norte-americanas eram muito beneficiadas com o processo de integração, tanto na Europa quanto na América Latina. Na região, instaladas nos grandes mercados e protegidas por altas barreiras, essas empresas consolidaram suas posições. No lado político, a ascensão ao poder de Fidel Castro em Cuba trouxe preocupações com a possível expansão do comunismo, que viriam a influir na atitude dos EUA com a região e sua própria posição quanto à integração latino-americana.

Em março de 1961, o Presidente Kennedy, em reunião na Casa Branca, anunciou o lançamento da "Aliança para o Progresso", definida como *"a vast cooperative effort, unparalleled in magnitude and nobility of purpose, to satisfy the basic needs of the American people."* (Abrams [1988] p. 209). A Aliança configurou um programa de assistência técnica e financeira dos EUA (o objetivo era direcionar US\$ 20 bilhões em uma década) aos governos civis e democraticamente eleitos dispostos a executar reformas nas áreas da saúde, higiene, educação, moradia e colonização de terras. A iniciativa logo foi ligada à Organização dos Estados Americanos pela convocação, por iniciativa norte-americana, de Reunião Extraordinária do Conselho Econômico e Social Inter-Americano,

³ *"At that time, the United States was cool, if not actually opposed, to Latin American economic integration."* Grunwald [1993] p. 133.

no nível ministerial, para agosto do mesmo ano, em Punta del Este, onde foi aprovada a Carta de Punta del Este, que incorpora a Aliança, ao conjunto de iniciativas hemisféricas. Vários autores, como Felipe Herrera, vinculam a Operação Pan-Americana à Aliança para o Progresso, indicando que a massa crítica desenvolvida pela iniciativa de Juscelino Kubitschek teria servido de inspiração à Administração Kennedy -que buscava um remédio para o problema cubano. A Aliança não contava com um componente comercial e, para cobrir essa lacuna, o Presidente Kennedy fez evoluir a posição de seu país e apoiou, de forma inequívoca, o próprio processo de integração dos latino-americanos.⁴

A nova postura dos EUA com relação à integração latino-americana⁵ seria confirmada na Cúpula de Chefes de Estado e de Governo, realizada em Punta del Este, em 1967, que foi convocada, dentre outras razões, com o objetivo de dar impulso político à Aliança para o Progresso. Os países andinos aproveitaram a posição norte-americana favorável à integração latino-americana para tentar avançar seus interesses na constituição de um mercado comum. O Presidente Eduardo Frei, do Chile, com o apoio do Presidente do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o também chileno Felipe Herrera, propôs, na reunião de Punta del Este, a constituição do Mercado Comum Latino-Americano, no prazo máximo de 15 anos, a partir de 1970. Essa seria a principal decisão de Punta del Este, em cuja Declaração figurava, logo ao início, *"la América Latina creará un Mercado Común"* e, algumas linhas abaixo, aparecia expresso *"el Presidente de los Estados Unidos de América, por su parte, declara su firme apoyo a esa prometedora iniciativa latinoamericana"*. A distância entre a retórica e a realidade política e econômica dos países da região tornaria os resultados da Cúpula muito reduzidos.

O processo da Aliança para o Progresso e da Cúpula de Punta del Este, sua agenda e seu ideário básico (democracia e liberalismo econômico) têm várias semelhanças com o processo desencadeado pela Cúpula de Miami de 1994. A grande diferença fica por conta da ALCA. Em Punta del Este, os EUA defenderam a integração, mas, dentro da visão de clivagem entre o Sul e o Norte que prevalecia, *"did not propose to be included in the common market"*.⁶ Na época, campeões do multilateralismo e separados dos latino-americanos por visões de mundo bem distintas, não estava nas cogitações dos norte-americanos uma associação comercial com o Sul do hemisfério. Nos anos 60, o máximo que os EUA e os países da região poderiam conceber era trabalhar pela integração entre os países da América Latina, sendo impensável um mecanismo comercial que reunisse todo o hemisfério.

No âmbito da ALALC, os seus recorrentes problemas continuavam a manifestar-se. A contradição básica entre os interesses dos diversos membros, as condições econômicas dos anos 70, a divisão entre países com regimes democráticos e um crescente número de regimes militares limitariam o

⁴ "We should give our support to any economic integration process that truly opens markets and economic opportunity. The fragmentation of Latin American economies poses a serious obstacle to industrial development. Some projects, such as the establishment of a common market for Central America and of Latin American free trade areas, would facilitate development in this field." Discurso do Presidente John Kennedy no lançamento da Aliança para o Progresso, 13 de março de 1961 (Herrera [1988] p. 90).

⁵ "It was promoted with great fanfare by U.S. President Lyndon B. Johnson to push Latin American economic integration. He offered financial support for a Latin American common market." (Grunwald [1993] p. 126).

⁶ *Idem, ibidem.*

seu progresso. A proximidade da data estabelecida para o final do processo de transição para a zona de livre comércio (31 de dezembro de 1980) obrigou os governos a desenvolverem novo processo negociador que culminaria com a assinatura do Tratado de Montevideu 1980 que criou a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI). Vários instrumentos da ALALC foram flexibilizados no sentido de dar maior agilidade e criatividade aos mecanismos da associação. O novo tratado aboliu as listas comuns, e as listas nacionais foram sendo substituídas pelos Acordos de Complementação Industrial, limitados às partes signatárias e aos países de menor desenvolvimento relativo. Previu-se o estabelecimento de uma Preferência Tarifária Regional (PTR), cujo acordo seria assinado em 1984, tendo sido negociadas ampliações posteriores.

A nova realidade política e econômica que se avizinhava, com o final da Guerra Fria, a globalização e a regionalização, iria impor mudanças e acomodações com significativas alterações para o processo integracionista. Antes de prosseguir nessa análise será descrita, a seguir, a Visão do Norte na fase heróica do regionalismo econômico hemisférico, na qual surgem iniciativas precursoras da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA).

IV. A VISÃO DO NORTE

A idéia de Novo Mundo, surgida na época dos descobrimentos, está associada à noção de "hemisfério ocidental", segundo a qual os países das Américas pertencem a um sistema distinto do europeu. As primeiras manifestações mais difundidas nesse sentido vieram dos EUA, logo após a independência. É ilustrativo retomar carta de Thomas Jefferson a Alexander von Humboldt, de 1813, quando, ao referir-se aos movimentos de independência da América espanhola, indica:

"But in whatever governments they end, they will be American governments, no longer involved in the never-ceasing broils of Europe. The European nations constitute a separate division of the globe. (...) America has a hemisphere to itself. It must have a separate system of interest which must not be subordinated to those of Europe." (Connell-Smith [1996] p. 2).

No final do século XIX, os EUA eram uma grande economia agrícola que se industrializava progressivamente. No censo de 1880, a indústria respondia por apenas 23% do PIB dos EUA, dominado pela agricultura. As exportações agrícolas eram destinadas sobretudo à Europa, como no caso do algodão. Os EUA produziam o equivalente a 70% da produção mundial (o equivalente a três bilhões de libras), das quais apenas um bilhão eram processados internamente pela indústria têxtil; o restante sendo exportado para a Europa, sobretudo para a Inglaterra.⁷ Em termos de produtos industriais, a Inglaterra dominava completamente o mercado latino-americano. No caso brasileiro, os ingleses vendiam o equivalente a US\$ 14.115.000 em tecidos de algodão, enquanto os norte-americanos comercializavam apenas US\$ 665.000, menos do que os franceses (US\$ 739.000).⁸

De fato, a industrialização dos EUA já era impressionante para padrões do continente, mas ainda não poderia ser comparada com a inglesa, sobretudo em termos de competitividade. Os EUA, na fase de consolidação de seu parque industrial, ergueram grandes barreiras às importações de produtos industrializados para fazer florescer sua indústria. Para ganhar escala, a indústria necessitava urgentemente de novos mercados na América Latina e, para isto, era necessário deslocar seu grande rival, a Inglaterra.⁹ James Blaine, Secretário de Estado do Presidente Garfield, inspirado nas idéias da Doutrina Monroe, havia percebido essa realidade e compreendido as possibilidades comerciais oferecidas pela América Latina.

Nesse sentido, Blaine desenvolveu política de aproximação com a região com o duplo objetivo de aumentar o comércio e de promover a solução pacífica de controvérsias entre os Estados americanos. Entendia que, na paz, o comércio poderia florescer de maneira plena (Connell-Smith [1974] p. 107) e, nesse contexto, convenceu o Presidente Garfield a convocar os governos latino-americanos para o Congresso de Washington, que deveria ter lugar no final de 1882, para discutir temas hemisféricos. Em novembro de 1881, foram enviados convites aos governos latino-americanos, mas, com o assassinato do Presidente Garfield e o afastamento de Blaine, sua política latino-

⁷ Dados retirados de discurso de Roque Saenz Peña, Chefe da delegação da Argentina à Primeira Conferência Inter-Americana (Senate of the United States [1890] p. 312).

⁸ Discurso de Roque Saenz Peña (Senate of the United States [1890] p. 312).

⁹ *"Never had the flow of British capital to Latin America been so great as in the decade of the 'eighties' (...) and never had European economic penetration, led by Britain, been so extensive."* (Connell-Smith [1974] p. 95).

americana foi descontinuada e o Congresso cancelado, sob a alegação de que a Guerra do Pacífico ainda persistia.

Como permaneciam os interesses comerciais norte-americanos com relação à região o Congresso dos EUA reativaria a idéia da reunião hemisférica. Em 24 de maio de 1888, ato do Congresso autorizou o Presidente dos EUA, Grover Cleveland -que era contrário à iniciativa- a convidar para a Primeira Conferência Inter-Americana "*the Republics of Mexico, Central and South America, Haiti, San Domingo and the Empire of Brazil*" (Senate of the United States [1890] p. 1).

No mesmo documento, figura a proposta de agenda da Conferência, cujo primeiro ponto é "medidas tendentes a preservar a paz e promover a prosperidade dos Estados Americanos" (*Ibidem*) (curioso notar que redação semelhante pode ser encontrada no texto final da Cúpula de Miami de 1994). Avança o texto para afirmar que seriam consideradas "*measures toward the formation of an American customs union, under which trade of the American nations with each other shall, so far as possible and profitable, be promoted.*" (*Ibidem*). Dentre os objetivos também se inscreve a necessidade de estabelecer comunicações marítimas freqüentes entre portos das Américas; a criação de um sistema uniforme de procedimentos aduaneiros (algo previsto, nessa linha, também está presente no mandato do Grupo Negociador de Acesso a Mercados da ALCA); a adoção de um sistema uniforme de medidas e de leis "*to protect the patent rights, copyrights, and trade-marks of citizens of either country in the other*" (*Ibidem*) (ponto que recorda o mandato do Grupo Negociador de Propriedade Intelectual da ALCA).

Em 2 de outubro de 1889, é inaugurada solenemente, em Washington, a Primeira Conferência Inter-Americana, que se estenderia até 19 de abril de 1890. Blaine, que voltara ao poder como Secretário de Estado do recém-eleito Presidente Harrison, foi escolhido Presidente da Conferência que tanto havia desejado convocar e o Chefe da delegação brasileira, Lafayette Rodrigues Pereira, um dos Vice-Presidentes. Os delegados na Sessão Inaugural da conferência aprovaram moção de aceitação de convite do Presidente dos EUA para realizarem, como hóspedes do Governo norte-americano, excursão pelo território do país anfitrião que se estenderia até o reinício dos trabalhos em 18 de novembro. Do lado norte-americano, o objetivo da viagem, além de criar nos delegados uma pré-disposição favorável aos trabalhos da Conferência, era mostrar as maravilhas do processo de industrialização dos EUA, nação que estava pronta a atender à demanda de produtos industrializadas da América Latina.

A Conferência foi devotada principalmente a temas econômicos, como ilustra a lista dos comitês: Executivo; União Aduaneira; Comunicações no Atlântico; Comunicações no Pacífico; Comunicações no Golfo do México e no Caribe; Comunicações Ferroviárias; Procedimentos Aduaneiros; Direitos Portuários; Regulamentos Sanitários; Patentes e Marcas; Pesos e Medidas; Extradicação; Convenção Monetária; Sistema Bancário; Direito Internacional; Bem Estar Geral; e Regras e procedimentos. Dos dezesseis comitês, doze lidavam com questões econômicas desde regras de comércio até comunicações e, mesmo, o estabelecimento de uma moeda comum. O principal Comitê era o da união aduaneira, que pretendia estabelecer projeto mais ambicioso do que a ALCA.

Em 15 de março de 1890, o Comitê da União Aduaneira, após longuíssimas discussões, não chegou a um consenso sobre a sua criação. Nesse contexto, foram apresentados dois relatórios: o da maioria e o da minoria (assinado apenas pelo Chefe da Delegação da Argentina, Roque Saenz Peña), que dizia "*Resuelve: rechazar el proyecto de una Liga Aduanera entre las naciones de América*". O

projeto da maioria, apresentado pelo Presidente do Comitê, o brasileiro J. G. do Amaral Valente, assinado por Brasil, Colômbia, EUA, México, Nicarágua e Venezuela, admite a inviabilidade da proposta uma vez que *"la adopción de este plan exigiría, como condición previa, la alteración de las leyes fundamentales de las naciones que lo aceptaran"* e que *"todas las naciones americanas derivan sus principales rentas de los derechos que recaudan sobre el comercio exterior."* (*Ibidem*, pp. 294/5). Recordando ainda que, mesmo que essas leis fossem alteradas, haveria dificuldades quase insuperáveis como *"fijar la base de la representación de cada República en la Asamblea internacional autorizada para formar la tarifa común (...) los Estados pequeños quedarían sin las garantías suficientes para proteger sus intereses"* (*Ibidem*, p. 294).

O relatório da maioria, porém, aceitou a idéia de haver uma "reciprocidade absoluta" no comércio do hemisfério, algo como uma área de livre comércio em termos atuais, assemelhada portanto à ALCA, que, pelos obstáculos existentes, deveria ser buscada de maneira gradual (por meio de tratados de reciprocidade parcial para alguns produtos entre alguns países). Continua o relatório afirmando que, depois de algum tempo, caso a prática, como se espera, dê bom resultado, poder-se-ia *"hasta llegar con el transcurso de algunos años... a la reciprocidad absoluta o al libre cambio entre algunas o todas ellas."* (*Ibidem*, p. 295). É interessante notar que a fórmula de compromisso adotada, negociada com a participação direta do Brasil, rejeita a possibilidade de criação de uma união aduaneira, mas favorece a montagem progressiva de um mecanismo na direção de uma área de livre comércio hemisférica.

O Brasil era grande exportador de café, que representava cerca de 70 por cento de suas vendas externas, concentradas, sobretudo, no mercado dos EUA. Vários fatores tornavam atraente a idéia da maior vinculação comercial com os norte-americanos. Como as perspectivas brasileiras de industrialização naquele momento eram mínimas, não preocupava o fato de o acordo proposto limitar o crescimento industrial do Brasil, considerado, então, país com vocação agrícola. Nesse contexto, para o Brasil, as idéias apresentadas pelos EUA tinham um lado atraente. No caso da Argentina sua oposição ao projeto norte-americano se explicava pelo fato de que seus principais produtos de exportação concorriam com similares norte-americanos, o que não ocorria com o Brasil. Ademais, a Argentina era, naquele momento, muito ligada à Europa, em especial à Inglaterra, que percebia no projeto norte-americano uma ameaça ao predomínio de suas manufaturas no mercado regional.

Ao final da Conferência, a proposta de união aduaneira foi definitivamente rejeitada, e tampouco foi adiante a idéia de assinar-se um tratado sobre arbitragem ou qualquer dos pontos incluídos na agenda da reunião. O único resultado concreto foi na área institucional, com a criação de uma associação denominada "União Internacional das Repúblicas Americanas", entidade representada em Washington por uma agência denominada "Bureau Comercial das Repúblicas Americanas", sob a supervisão do Departamento de Estado, com a finalidade de recolher e distribuir informação comercial (em 1910, o Bureau foi transformado na União Pan-Americana). O malogro da Conferência não impediria a convocação de outras conferências inter-americanas nas décadas seguintes. O foco principal desses encontros, por muitos anos, não mais se centrou na área comercial.

A crescente preocupação do Congresso norte-americano em fortalecer a indústria e evitar a concorrência estrangeira gerou o "McKinley Tariff Act", de 1890, que fez proliferar as altas tarifas e o isolamento comercial dos EUA, o que, segundo alguns autores, pode ser incluído como um dos fatores que reduziram substancialmente o comércio mundial, nos quarenta anos que se

seguiram.¹⁰ Em 1933, na Sétima Conferência Inter-Americana, os temas econômicos voltariam a ter papel de destaque, e o Secretário de Estado Cordell Hull defendeu uma linha revolucionária para a época: reduzir tarifas e fazer valer nas relações comerciais a cláusula da nação mais favorecida.

De acordo com Ramiro Saraiva Guerreiro, ex-Chanceler brasileiro, nos anos 30, o sistema inter-americano esteve no auge, em termos de popularidade nos EUA, "quando prevalecia a concepção neutralista que podia embasar a estruturação de um continente de paz, a manter-se fora das rivalidades e guerras da Europa." (Guerreiro [1992] p. 155). Os EUA viviam os efeitos da violenta depressão provocada pela quebra da Bolsa de Nova York, em 1929, sendo que um quarto da força de trabalho norte-americana estava desempregada. Em 1930, o "Smoot-Hawley Tariff Act" é aprovado, aumentando tarifas até mesmo para produtos que os EUA não produziam. O comércio internacional havia sofrido sensível retração, dentre outros fatores, pela crise de 1929, pela proliferação de acordos bilaterais, restrições quantitativas às importações e, também, pelas altas tarifas dos EUA, que terminavam por reduzir o volume de comércio e estimular os parceiros a tomarem medidas protecionistas. As exportações norte-americanas caíram de US\$ 5,1 bilhões, em 1929, para US\$ 1,6 bilhões, em 1932 (Aaronson [1996] p. 17).

A Sétima Conferência Inter-Americana (Montevideu, 3 a 26 de dezembro de 1933) foi convocada num momento de grande instabilidade mundial, quando cresciam os indícios de ameaça à paz internacional e os efeitos da grande depressão se espalhavam por todo o globo. O Presidente Franklin Delano Roosevelt promoveu uma política de aproximação com a América Latina, que ficaria conhecida como "política de boa vizinhança", e os EUA atuaram na Conferência já sob essa nova orientação. Com o florescimento dos regimes fascistas e a ameaça de guerra na Europa, os EUA se preocupam em manter os vizinhos (bem como suas importantes matérias-primas) ao seu lado. Chega ao poder como Secretário de Estado um político profissional do Tennessee, Cordell Hull, que promoveria uma revolução na política comercial norte-americana. Para Hull, a liberdade comercial tinha um claro vínculo com a paz: *"to me, unhampered trade dovetailed with peace; high tariffs, trade barriers, and unfair economic competition with war"* (Eckes, Jr. [1995] p. 141).

Em Montevideu, de forma hábil, Cordell Hull abriu caminho para levar os latino-americanos a endossarem sua tese de liberalização tarifária. Hull compreendia que as altas tarifas dos EUA eram um dos principais fatores inibidores do comércio internacional e, portanto, das próprias exportações norte-americanas, que, sendo extremamente competitivas, tinham plena condição de aumentar exponencialmente num ambiente de liberdade comercial. Nesse contexto, inicia uma cruzada para alterar o viés protecionista, predominante na política comercial dos EUA desde o início do século XIX. Grande defensor do multilateralismo comercial, é considerado *"as one of the fathers of the GATT."* (Aaronson [1996] p. 13). Na verdade, Hull era um incondicional advogado do liberalismo comercial em todos os níveis, na linha do que se convencionaria chamar, nos anos 80, *"multitrack approach"*: *"I had been in favor of any action or agreement that would lower tariff barriers, whether the agreement was multilateral, signed by many or all nations, whether it was regional, embracing only a few, or whether it was bilateral, embracing only two."* (Hull [1948] p. 356).

¹⁰ Essa tese foi defendida por Cordell Hull, Secretário de Estado de Roosevelt, para justificar a adoção do multilateralismo como linha mestra da política comercial dos EUA (Grunwald [1972] p. 68).

Orientado por essa convicção, o Secretário de Estado apresentou, no dia 12 de dezembro de 1933, sua proposta de liberalização tarifária,¹¹ que teria dois métodos de implementação. Em primeiro lugar, a adoção imediata da política de reciprocidade bilateral de tratados comerciais, baseada em concessões mútuas trocadas entre nações do hemisfério. Em segundo, um entendimento entre "*important countries*" para proceder, simultaneamente, à redução das barreiras tarifárias a um nível moderado. A estratégia de Cordell Hull de promover a liberalização comercial no hemisfério poderia levar, caso fosse adiante, a algo na linha de uma zona de livre comércio continental, como primeiro movimento da liberalização multilateral, seu objetivo final.

A proposta de Hull foi discutida no Comitê IX da Conferência, onde o principal delegado brasileiro era Gilberto Amado, que fez circular documento contendo a visão brasileira sobre a questão de tarifas. Recordava que a política brasileira na área tarifária era ditada pelo Decreto Nº 20.380, de 1931, que visava "à generalização do tratamento incondicional de nação mais favorecida, com a reserva genérica para condições especiais para os países americanos."¹² Prossegue o documento indicando que foram assinados tratados comerciais gerais com trinta e um países e acordos tarifários com três países americanos: Argentina, Uruguai e EUA. Sobre o acordo com os EUA, assinala que nele foram "garantidas a isenção de direitos para a maior parte de nossas importações, em troca de reduções tarifárias para certo número de produtos". Finaliza o documento afirmando aceitar o compromisso de negociar acordos bilaterais com concessões tarifárias recíprocas com cláusula de nação mais favorecida com qualquer país americano e desaprovar, por considerar inviável, a proposta de um acordo geral ou coletivo. Em outras palavras, o Brasil entendia, naquele momento, que a construção de algo na linha de uma zona de livre comércio hemisférica naquele momento era inexecutável, mas aceitava a concepção de uma rede de acordos bilaterais que levasse naquela direção.

A proposta dos EUA, adaptada em negociações informais, foi aprovada por unanimidade. Terminariam sendo acordados em Montevideu dois documentos sobre o tema das tarifas. O primeiro, intitulado "Vantagens Comerciais entre Estados Vizinhos", recomendava aos governos da região "estudar a fórmula contratual que permitiria a concessão de vantagens comerciais exclusivas a países contíguos ou vizinhos". O segundo, "Tratados Multilaterais Comerciais", redigido sob a forma de um acordo, propunha a vigência da cláusula da nação mais favorecida, mesmo em acordos bilaterais (Seventh International Conference of American States [1933b] pp. 94 a 96).

Na Nona Conferência Inter-Americana (Bogotá, 30 de março a 2 de maio de 1948), os temas econômicos voltariam a ter papel de destaque. Dessa vez, sobre a mesa estaria a proposta de criação de algo que, na Primeira Conferência Inter-Americana, foi chamado de "reciprocidade absoluta" e que defendia a liberalização comercial hemisférica, iniciativa precursora de uma área de livre comércio das Américas.

A linha mestra da política comercial dos EUA naquele momento era a crescente abertura comercial e a criação de um sistema multilateral de comércio. O interesse principal dos EUA, que emergiam da Segunda Guerra Mundial como a maior e mais competitiva economia do mundo, era criar

¹¹ Discurso do Secretário de Estado Cordell Hull de apresentação da proposta econômica dos EUA (Seventh International Conference of American States [1933a] pp. 92 a 94).

¹² Contribuição sobre Tarifas da delegação brasileira (*Ibidem*, p. 145).

um sistema o mais aberto possível, onde a vigência da cláusula da nação mais favorecida (NMF) contasse com o menor número de exceções. Essas eram as orientações gerais da delegação norte-americana na Conferência de Havana, que gerou a Organização Internacional do Comércio (cujo tratado constitutivo nunca foi ratificado pelo Senado dos EUA) e com relação ao Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT). Uma das admitidas exceções à cláusula NMF foi o Artigo XXIV do GATT, que estabeleceu a possibilidade de formação de áreas de livre comércio e de uniões aduaneiras. A posição inicial dos EUA era mais restritiva com relação ao Artigo XXIV, mas a clara deterioração da situação econômica na Europa e o começo da Guerra Fria levaram os EUA a suavizar suas reservas. Nesse sentido, a primeira sessão das Partes Contratantes, realizada em Havana, de 28 de fevereiro a 24 de março de 1948, emendou o Artigo XXIV para facilitar a formação de zonas de livre comércio e uniões aduaneiras. Essa mesma exceção poderia ser utilizada para possibilitar a formação de uma área de livre comércio hemisférica.

Com relação à América Latina, na área comercial, os EUA possuíam duas preocupações principais, que viriam a constituir os principais objetivos econômicos dos EUA para a Nona Conferência Inter-Americana, realizada em Bogotá, em 1948. O primeiro era assegurar a mais efetiva penetração de seus produtos, para o que seria determinante a vigência da cláusula NMF no comércio hemisférico. Para tanto, contavam não apenas com a criação do GATT, mas também com a montagem de um mecanismo bilateral ou regional, uma vez que poucos países latino-americanos eram signatários do GATT (Argentina e México, por exemplo, não eram membros). O segundo objetivo era assegurar adequada proteção aos investimentos norte-americanos na região. Esse último ponto adquiria maior relevo em função da instabilidade latino-americana e do interesse do setor privado dos EUA em ter regras sólidas para seus investimentos ao sul do Rio Grande.

A Nona Conferência Inter-Americana passaria à história pela adoção da Carta da Organização dos Estados Americanos, tema que já contava com grande margem de consenso entre os países do hemisfério, desde a assinatura do Tratado Inter-Americano de Assistência Recíproca, no Rio de Janeiro, em 1947. O ponto de maior polêmica da reunião foi a discussão do Acordo Econômico de Bogotá, assinado ao final da Conferência, nunca ratificado pela maioria absoluta de seus signatários e que concentrou muitas das atenções num esforço de aproximação de posições que se revelou, ao final, impossível de atingir. O viés econômico da reunião pode ser comprovado pela presença do Secretário de Comércio, Averell Harriman, e do Secretário do Tesouro, John W. Snyder, na delegação dos EUA, que somou mais de setenta pessoas, sob a Chefia do Secretário de Estado George Marshall.¹³

As origens do Acordo Econômico de Bogotá remontam à Conferência do Rio de Janeiro de 1947, onde foi aprovada a Resolução que instruiu o Conselho Econômico e Social Inter-Americano (ECOSOC-IA) a preparar uma minuta de acordo de cooperação econômica para a região. O ECOSOC-IA reuniu-se para tratar do tema em outubro de 1947. Na ocasião, cinco países apresentaram linhas gerais ou propostas do que deveria estar contido nesse acordo (Chile, Colômbia, EUA, México e Peru) e, em dezembro de 1947, emergiu a primeira minuta que foi enviada aos governos para comentários. Foi preparada, em fevereiro de 1948, uma nova versão com base nos comentários recebidos que se remeteu, mais uma vez, aos Governos com vistas à sua aprovação na Conferência de Bogotá.

¹³ United States Delegation Press Release number 251, March 27, 1948.

O projeto de Acordo Econômico de Bogotá emanado das discussões preliminares em Washington era, na visão dos norte-americanos, instrumento insuficiente. Isso pôde ser confirmado ao analisar-se Memorandum de 24 de fevereiro de 1948 do Departamento de Estado que, ao comentar o projeto de Acordo Econômico indica: "(1) *it does not give satisfactory guarantee of prompt, adequate and effective compensation in the case of expropriation; and (2) it offers no protection against enforced local participation in the capital and administration of enterprises. The agreement as concluded at the Conference will contain a section on commercial policy...*".¹⁴

A minuta de acordo econômico, considerada em Bogotá no IV Comitê,¹⁵ continha capítulos específicos sobre cooperação financeira, investimentos privados, cooperação para o desenvolvimento industrial e econômico, transportes marítimos, solução de controvérsias, dentre outros. O capítulo referente à política comercial não havia sido incluído na fase preparatória, uma vez que estava tendo lugar a Conferência de Havana, na qual estava sendo discutido o GATT. Foi acordado que esse capítulo seria agregado em Bogotá.

Os EUA apresentaram, logo no início da Conferência, proposta de capítulo de política comercial (o chamado Capítulo IV-A), na qual estavam as bases sobre as quais poderia ter sido assentada uma área de livre comércio. Estabelecia que os Estados americanos deveriam "*promote on a reciprocal and mutually advantageous basis the reduction of tariffs and other barriers to trade and the elimination of discriminatory treatment in international commerce.*"¹⁶ No final do capítulo, era estabelecida uma lista de áreas que poderiam ser objeto de consideração posterior no campo de solução de controvérsias: política comercial, emprego, desenvolvimento econômico, práticas comerciais e políticas de produtos de base. É interessante notar que, já naquele momento, os EUA buscavam vincular comércio com temas trabalhistas.

O México apresentou diversas emendas à proposta de capítulo IV-A dos EUA para permitir que medidas protecionistas tomadas em apoio ao desenvolvimento de indústrias ou do setor agrícola pudessem ser plenamente legais e constituir exceção à regra geral do livre comércio. Previam ainda as emendas mexicanas a adoção de medidas para impedir práticas comerciais restritivas de empresas públicas e privadas. O Peru apresentou, também, diversas propostas, como por exemplo: normas para definir "*dumping*" e coibir o seu uso; estabelecimento de cotas de exportação de produtos alimentícios e matérias-primas para evitar o desabastecimento doméstico; fixação como objetivo do futuro banco inter-americano (só criado no final dos anos 50) apoio à venda da produção dos países da região e "*atender al establecimiento y desarrollo de sus industrias y comercio*".¹⁷

As discussões do capítulo de política comercial foram longas, desgastantes e inconclusivas. Os EUA aceitavam parcialmente as emendas mexicanas, mas outros participantes não se sentiam confortáveis nem com a formulação original dos norte-americanos, nem com as emendas mexicanas. Surgiu,

¹⁴ A documentação citada foi pesquisada pelo autor no Arquivo do Departamento de Estado, National Archives, College Park, Maryland.

¹⁵ Os delegados principais dos EUA no Comitê IV, que discutia os assuntos econômicos, eram o Secretário do Comércio (que era o Relator), o Secretário do Tesouro, o Presidente do "Export-Import Bank", o Secretário Assistente de Agricultura e dois embaixadores.

¹⁶ Proposta dos EUA de política comercial. Documento CB-225-C, 9 de abril de 1948.

¹⁷ Documentos CB-327-C, C.IV e CB-21-C, C.IV da Conferência de Bogotá.

además, o temor, por parte dos norte-americanos, de que o acordado em Bogotá viesse a criar algum tipo de instabilidade nos estágios finais da negociação da formação da Organização Internacional do Comércio, que terminou por não ser criada. A sorte do capítulo IV-A foi ditada pelo mais sério impasse na negociação do Acordo Econômico de Bogotá: os capítulos de investimentos e de produtos de base. Os EUA atuaram de forma muito intensa na proteção dos investimentos, tema do capítulo IV do Acordo, para: garantir os investimentos estrangeiros; assegurar "tratamento equitativo"; e estabelecer regras claras para desapropriação. Os países latino-americanos, àquela altura meros exportadores de produtos primários, insistiram, sobretudo, em manter no texto do Acordo emenda apresentada pela Bolívia no capítulo I (Princípios), que previa compensação pela deterioração nos termos de trocas entre produtos de base e manufaturados.

Assegurada a redação do capítulo IV (investimentos), e levando em conta os diversos problemas relacionados com sua proposta de política comercial, os EUA sugeriram a retirada do texto final tanto do capítulo IV-A, por eles tabulado, quanto da emenda da Bolívia. A oposição dos latino-americanos foi tenaz e os EUA terminaram por retirar sua proposta de inclusão de capítulo sobre política comercial e apresentar reserva à emenda boliviana. A intenção dos EUA, naquele momento, era, quando da futura convocação da Conferência Econômica de Buenos Aires, prevista para realizar-se em pouco tempo, reapresentar seu capítulo sobre política comercial e diversas outras questões de natureza comercial.¹⁸ Vários países latino-americanos fizeram outras reservas, sobretudo com relação ao capítulo de investimentos, o que configurou um complexo sistema de reservas, que terminaria por inviabilizar o Acordo Econômico de Bogotá, que nunca seria ratificado pelo Brasil, EUA e pela maioria esmagadora de seus signatários.

No Acordo, estavam assentadas as bases para o estabelecimento de uma negociação comercial que, caso houvesse sido incluído o capítulo IV-A, poderia ter evoluído para a discussão de uma área de livre comércio hemisférica, muito antes do que se poderia imaginar. Vários elementos sugeridos para inclusão na futura ALCA são encontrados no Acordo Econômico de Bogotá: liberalização tarifária; regras para os investimentos; capítulo sobre solução de controvérsias; regras sobre serviços (transportes marítimos). A evolução entre o que foi discutido em Bogotá e a constituição de uma área de livre comércio dependeria de muitas condições, a começar pela vontade política norte-americana. A proposta de retirada, pelos próprios EUA, do capítulo IV-A demonstrava a prevalência da ambigüidade no posicionamento daquele país quanto a iniciativas comerciais hemisféricas, o que seria recorrente no futuro.

Además, os EUA estavam estimulados com a idéia de um sistema multilateral de comércio, que se consolidava com a assinatura do GATT, e deixavam as iniciativas regionais em segundo plano. A eventual expansão do comunismo na direção das Américas poderia alterar esse quadro, como na Europa, onde a ameaça soviética era evidente, e os EUA tinham viés pró-regionalismo europeu. Para os norte-americanos, o elemento mais relevante, na ocasião, era criar garantias aos seus investidores, condição atendida pelo Acordo Econômico de Bogotá. Para os países latino-americanos, reduções

¹⁸ *"The United States has many specific proposals relating to discrimination by either American republics against United States commerce, industry and shipping, which should be thoroughly aired at the special economic conference to be held in the fall."* Interim Report of the US delegation on Status of work of Committee IV, 1948. A Conferência Econômica de Buenos Aires seria sucessivamente adiada e terminaria por realizar-se em meados dos anos 50 com mandato e escopo visivelmente esvaziados.

tarifárias não eram o elemento essencial, mas sim assegurar estabilidade nos preços das matérias-primas e, sobretudo, a ajuda econômica: "*aid not trade*".

As condições econômicas e políticas da época inviabilizaram, como já havia ocorrido, em 1889, na Primeira Conferência Inter-Americana, e, em 1933, na Sétima Conferência Inter-Americana, a consolidação da negociação comercial hemisférica. Os EUA deixariam de lado, até o final do século XX, a idéia de promover maior vinculação comercial entre os países do hemisfério. Como bem recordou Ramiro Saraiva Guerreiro, a institucionalização do sistema inter-americano, com a criação da OEA, na Conferência de Bogotá, se deu num momento em que ele deixava de ser instrumento prioritário para os EUA. Pelo lado dos países latino-americanos, o sistema, embora importante, deixara de ser "o fulcro ou a pedra angular de suas respectivas políticas externas." (Guerreiro [1992] p. 157).

O Acordo Econômico de Bogotá poderia ter sido o ponto de partida para maior vinculação comercial entre os EUA e a América Latina. Isso não ocorreu e, na verdade, Bogotá tornou-se um importante ponto de inflexão no final da "fase heróica" do regionalismo econômico hemisférico, a partir do qual, em termos de iniciativas comerciais hemisféricas, os EUA e a América Latina seguiriam rotas distintas. Os EUA, entusiasmados pelo multilateralismo comercial, investiriam suas energias nas rodadas que levaram ao fortalecimento e à expansão do GATT. Os latino-americanos, conscientes de que não havia muito o que esperar dos EUA em termos de ajuda econômica ou de vantagens comerciais, passariam a desenvolver, amparados pelas idéias da CEPAL, um projeto próprio de desenvolvimento e integração, que foi objeto de comentários anteriores.

Seria necessário esperar mais de quarenta anos para que fossem reunidas novas condições para o relançamento efetivo de um projeto comercial hemisférico. Os paradigmas político e econômico gerados a partir de meados dos anos 80 viriam a inaugurar a fase pragmática do regionalismo econômico hemisférico e criariam condições, num primeiro momento, para o advento do MERCOSUL, do NAFTA e da Iniciativa para as Américas e, num segundo momento, para a própria ALCA.

V. AS PRÉ-CONDIÇÕES PARA O LANÇAMENTO DA ALCA

A realidade política internacional foi marcada, desde o final da Segunda Guerra Mundial até a última parte dos anos 80 e início dos 90, pela clivagem Leste-Oeste. Sublinha o Professor Celso Lafer: "ao lado da dinâmica Norte-Sul, que ocorre nas brechas do Leste-Oeste, existem diferenças fundamentais de orientação..." (Fonseca [1994] Vol. I, p. 52). A mencionada separação de universos de atuação dos países também podia ser verificada no que se refere às iniciativas regionais. No hemisfério, os países do Sul agrupavam-se na ALALC, ALADI e no Pacto Andino, sem que os industrializados do continente sequer cogitassem participar desses mecanismos. Os EUA, além dos acenos identificados no Acordo Econômico de Bogotá, na parte comercial, e na Aliança para o Progresso, no lado financeiro, manifestaram pouca disposição de vincular-se ao Sul. O Canadá, até o início dos anos 90, sequer era membro da OEA, vacilando constantemente em assumir sua realidade de país americano. Na lógica da Guerra Fria, o regionalismo econômico do Sul não poderia misturar-se ao do Norte, e o do Leste não se deveria mesclar com o do Oeste.

O fator mais dramático que viria a gerar o início da fase pragmática do regionalismo, segundo Louise Fawcett, é o final da Guerra Fria.¹⁹ No novo cenário mundial, a democracia e a economia de mercado, vistas como geradores de progresso material e como elementos com elevado grau de convergência entre os Estados da região, seriam os motores de um processo que estava prestes a começar. Outro fator determinante, na visão de Fawcett, foi o declínio do chamado "terceiro-mundismo", cujo clímax foi atingido com o lançamento da "Nova Ordem Econômica Internacional". Os países do Sul passariam a considerar a possibilidade de trabalhar junto com o Norte em algumas iniciativas comuns. É interessante recordar a constituição, no processo preparatório do lançamento da Rodada Uruguai, do Grupo de Cairns, entidade criada para pressionar as negociações agrícolas, ao qual o Brasil se associou no final de 1986, e que reunia, naquele momento, países em desenvolvimento (Brasil, Argentina, Chile, Uruguai, Filipinas, Indonésia, Malásia, Tailândia e Fiji), desenvolvidos (Austrália, Canadá e Nova Zelândia) e um país do Leste Europeu (Hungria).²⁰ Os chamados temas globais (direitos humanos, meio ambiente) são paulatinamente introduzidos na agenda internacional, em substituição às bandeiras históricas do Grupo dos 77 e do Movimento Não-Alinhado que perdem consistência, com o progressivo esmaecimento das polaridades da Guerra Fria.

A nova realidade das polaridades indefinidas que se instala com o final da Guerra Fria não viria a produzir somente consensos. Analisa o Professor Celso Lafer que, na cena internacional, convivem, de um lado, "a lógica integradora da economia, das causas universais (direitos humanos, ecologia, etc.) e, de outro, a dinâmica de resistência à globalização..." (Fonseca [1994] Vol. I, p. 61) como setores pouco competitivos nos países desenvolvidos que estimulam a proliferação de barreiras não-tarifárias contra as exportações de países do Sul. Exercem um papel de desestabilização perversões do processo da globalização como os cartéis da droga, os traficantes de armas, as organizações terroristas, as milícias fundamentalistas, dentre outras. Esses atores seriam os responsáveis pelo

¹⁹ *"It makes sense to start with the most dramatic and the most publicized reason for what has seemed to many to be a definite return to regionalism: the end of the Cold War."* (Fawcett [1995] p. 17).

²⁰ Anos depois, a composição do grupo foi alterada, por exemplo, com a saída da Hungria (que passou a pleitear sua entrada na União Européia) e a entrada, por exemplo, da África do Sul, pós-Apartheid, do Paraguai, da Bolívia, da Costa Rica e da Guatemala. Persistiu o caráter original de mecanismo composto por países desenvolvidos e em desenvolvimento.

clima de instabilidade e terror em muitos países africanos, na área da antiga União Soviética, nos Balcãs e, no caso do continente americano, na Colômbia. O paradoxo é que ainda que as ameaças militares de larga escala tenham sido praticamente eliminadas, a insegurança aumentou. Para fazer face a esses novos desafios, formas inéditas de cooperação entre os países desenvolvidos e os em desenvolvimento são necessárias. No âmbito regional, a Cúpula de Miami (1994) buscava desenvolver esses novos mecanismos em uma série de iniciativas. As origens da presente negociação comercial hemisférica não estão apenas nos elementos acima alinhados, mas sobretudo nas profundas transformações ocorridas na cena econômica internacional no último quarto de século, que serão brevemente analisadas a seguir.

O final do século XX trouxe mudanças estruturais à economia internacional, com a consolidação da sociedade da informação, da revolução tecnológica, da redução da importância relativa do custo das matérias-primas no preço dos produtos finais. O cenário econômico foi profundamente refeito, como comentou o Professor Gilberto Dupas: "a forma de organização da atividade produtiva foi radicalmente alterada para além da busca apenas de mercados globais; ela própria passou a ser global." (Dupas [1999] p. 39).

A era da globalização, viabilizada pelo fluxo irrestrito de dados através das fronteiras, pela redução radical do custo das comunicações e dos transportes, na visão de Jeffrey Schott, pressiona no sentido de acelerar o processo de conformação de uma ALCA (Schott [1999] p. 766). Na área empresarial, a aceleração da transnacionalização de grandes companhias e o aumento da complexidade das relações entre matrizes e filiais foram os resultados mais palpáveis dessa nova realidade. Em 1995, segundo dados da UNCTAD, cerca de 70% do comércio mundial referia-se a trocas comerciais entre companhias transnacionais (Di Filippo [1998] p. 4). Estima-se que, desse total, cerca de 40% represente comércio intrafirmas (matriz e filial).

Nos diversos países latino-americanos e caribenhos, a nova realidade econômica impunha um crescente papel para as regras de mercado, redução do intervencionismo estatal, desativação da esgotada política de substituição de importações e maior ênfase na integração aos mercados mundiais. Segundo Andrew Hurrell, as profundas transformações verificadas nas políticas econômicas da região são explicadas também em decorrência do profundo impacto da crise da dívida nos anos 80, das mudanças na economia mundial e no "*increased pace of the globalization of markets and production*" (Hurrell [1995] p. 263). Dentro da lógica de romper com a então prevalecente estrutura autárquica da economia, vários países da região começaram a envolver-se na montagem de esquemas de integração econômica de segunda geração.

A agenda econômica internacional, antes palco da "luta de classes" entre o Sul e o Norte, concentra-se na lógica agregadora das teorias liberais que prescrevem, num receituário que ficaria conhecido como o "Consenso de Washington":²¹ uma política monetária austera; a abertura comercial e financeira; o equilíbrio fiscal; e a privatização do setor estatal, dentre outras recomendações.

²¹ O chamado "Consenso de Washington" corresponde a uma lista de dez recomendações formuladas, em 1989, pelo economista John Williamson a países desejosos de reformar suas economias na linha da adoção de austeridade fiscal, liberalização comercial, abertura aos investimentos estrangeiros, privatização, desregulamentação, dentre outros pontos. A expressão adquiriu vida própria e seu conteúdo "*had a huge influence on the economic reforms of many countries*", muito em função da "*insistence of the International Monetary Fund (IMF) and the World Bank that their loans be conditional on the adoption of consensus-inspired policy reforms.*" (Naím [2000] pp. 88 a 90).

Assinala o Embaixador Rubens Ricupero: "a democracia representativa *plus* economia de mercado seria essa forma acabada e final, para a qual, após a falência do socialismo real, já não haveria, no mercado das ideologias, alternativa disponível." (Fonseca [1994] Vol. I, p. 83). As teorias liberais produzem ações em três diferentes níveis: o nacional, o regional e o multilateral. No nível nacional, esta tendência manifesta-se nos programas de liberalização unilateral promovidos na América Latina, pioneiramente pelo Chile, logo acompanhados pelo México, pela Argentina e, no início dos anos 90, pelo Brasil. No nível regional, o MERCOSUL, o NAFTA e a Iniciativa para as Américas e, mais adiante, a ALCA vão estruturar-se nesse período. Finalmente, no campo multilateral, a Rodada Uruguai, a maior e mais ambiciosa negociação comercial multilateral, terminou por criar a Organização Mundial do Comércio (OMC).

Roberto Bouzas e Jaime Ros assinalaram, em 1995, que "há uma década atrás a idéia de um acordo de livre comércio hemisférico teria sido vista como muito excêntrica, mesmo para merecer consideração ou discussão" (Hurrell [1995a], p. 265). O final da Guerra Fria e o grande grau de convergência em torno dos ideais da democracia e da economia de mercado geraram, talvez pela primeira vez de forma tão evidente, uma pauta comum entre os países do hemisfério, abrindo caminho para um novo momento nas relações hemisféricas, com a Cúpula das Américas de Miami para o lançamento da negociação de uma área de livre comércio do Alasca à Patagônia: a ALCA. Para compreender toda a extensão desse novo desafio torna-se necessário examinar as posições tanto do Brasil, incentivador do MERCOSUL e de uma concepção própria de ALCA quanto dos EUA, o promotor da idéia da negociação comercial hemisférica e maior economia da região.

VI. BRASIL E EUA NA NEGOCIAÇÃO COMERCIAL HEMISFÉRICA

Tanto para o Brasil quanto para os EUA, a conformação da ALCA impõe um duplo processo negociador: no nível internacional, onde participam os demais parceiros; e dentro de cada país, para viabilizar apoio para o processo e para a futura ratificação do acordo. Essa dimensão pode ser encontrada na metáfora do "jogo de dois níveis" de Robert Putnam:

"...statesmen are strategically positioned between two 'tables', one representing domestic politics and the other international negotiation. Diplomatic tactics and strategies are constrained simultaneously by what other states will accept and what domestic constituencies will ratify. To conclude a negotiation successfully, the statesman must bargain on these two tables, both reaching an international agreement and securing its domestic ratification." (Putnam [1993] p. 4).

Em muitos países das Américas o processo interno já foi decidido numa fase preliminar e o grau de consenso em torno de uma ALCA é elevado. Esse não é o caso nem do Brasil nem dos EUA. Nesse contexto, o papel da sociedade civil nos dois casos é absolutamente essencial para se compreender a posição tomada por ambos os governos na negociação desde o seu início. No momento atual, quando se caminha para as fases finais e decisivas da negociação, a participação da sociedade civil deverá ser ampliada, como mencionou o Embaixador José Alfredo Graça Lima: "a sociedade civil vai estar acompanhando cada vez mais de perto a partir de agora, quando se entra em um momento de maior definição do que está em jogo." (*Folha de São Paulo*, 09-04-2001).

A forte assimetria entre os participantes é uma das características mais evidentes do processo ALCA e um dos maiores desafios na construção da "social, economic and political cohesiveness" de Hurrell. Os EUA respondem por cerca de 77% do Produto Interno Bruto (PIB) dos participantes que, somado ao Canadá, se eleva a quase 82%, restando para a América Latina e Caribe 18%, sendo que 25 países dividem entre si 1% do PIB. O MERCOSUL responde por 10 pontos percentuais. Ao lado do peso desproporcional dos EUA em termos absolutos, chama a atenção o peso relativo do Brasil, comparado com os demais países da região.

O Brasil representa dois terços do MERCOSUL e, em termos globais, sua economia se situa como a nona do mundo.²² O mercado brasileiro é o segundo em escala mundial para jatos executivos, helicópteros, telefones celulares e máquinas de fax; o terceiro para refrigerantes; o quarto para refrigeradores; o quinto para "compact discs" (Robert [2001] p. 4).

Como o Brasil não faz parte de nenhum esquema preferencial com os EUA e seu mercado, em termos relativos, ainda não é totalmente aberto, sua participação é um dos principais estímulos para os EUA na negociação comercial hemisférica. Ademais, observa-se que, em termos políticos, o Brasil tem adquirido crescente importância, seja por sua atuação no seio do MERCOSUL, seja

²² De acordo com dados publicados no *The New York Times* (15-06-2001), segundo o cálculo tradicional, o PIB brasileiro é o nono no mundo, atrás de EUA, Japão, Alemanha, Reino Unido, França, China, Itália, Canadá. O Brasil é seguido de perto pelo México. Há visões otimistas e pessimistas com relação ao tamanho da economia brasileira. No lado pessimista, há preocupação com a crise energética e com a desvalorização do real que está levando o PIB brasileiro a perder posições, sendo ameaçado, por exemplo, pelo crescimento do PIB mexicano, cuja moeda está em processo de valorização. No lado otimista, o Council on Foreign Relations, em longo documento sobre o Brasil (Robert [2001]), calculou o PIB brasileiro pelo poder de paridade de compra, o que o situa como a quinta economia do mundo, atrás apenas dos EUA, Japão, Alemanha e China.

no processo de formação de uma zona de livre comércio da América do Sul. Essa realidade foi corroborada por trabalho elaborado por força-tarefa do Council on Foreign Relations, que estudou por 18 meses o Brasil e enviou carta ao Presidente George W. Bush, afirmando:

"Brazil, we believe, can and should be a crucial player with the United States in promoting economic reform and free trade, in sustaining democracy and open markets (...) The United States cannot act alone in South America, and there is no better strategic partner than Brazil (...) A realistic and sustained dialogue with Brazil is central to any successful U.S. policy in the Western Hemisphere." (Ibidem, p. 2).

Do ponto de vista dos EUA, em termos objetivos, o Executivo entende que a negociação comercial hemisférica lhes é francamente favorável. Em primeiro lugar, o peso da economia norte-americana é tão grande que essa relação assimétrica lhe fornece uma enorme vantagem comparativa na negociação das regras do futuro tratado. Além de representar três quartos do PIB da ALCA, os EUA cresceram, no ano 2000, o equivalente a um Brasil. Em segundo lugar, a competitividade da economia dos EUA em relação às latino-americanas é evidente, estimulando o aumento das exportações norte-americanas para a região e, na onda de prosperidade norte-americana dos anos 90, essa vantagem apenas tendeu a acentuar-se. O hemisfério foi a área de maior crescimento das exportações dos EUA durante a década passada, marcada por um constante déficit comercial norte-americano em termos mundiais e por um superávit comercial com a América Latina. Os norte-americanos hoje enviam pouco mais de 46% de suas exportações para o hemisfério, de acordo com dados do USTR (*US Trade Representative*).²³ Em relação ao MERCOSUL, entre 1990 e 1997, as exportações de bens dos EUA para a união aduaneira cresceram mais de 300%, enquanto as importações norte-americanas do bloco aumentaram apenas 23% (Weintraub [2000] p. 38).

Apesar de todos esses dados, os EUA hesitaram, em diversos momentos, em comprometer-se totalmente com a negociação comercial hemisférica, por várias razões. Para os EUA, a América Latina representa uma região de interesse estratégico periférico. Em termos de política externa norte-americana, o foco de atenção do Departamento de Estado e do Conselho de Segurança Nacional está sempre mais voltado para o Oriente Médio, para a Europa Oriental (em especial os Bálcãs) ou para a Ásia (Coreia do Norte, Índia, Paquistão e, mais recentemente, o Afeganistão). Mesmo a África²⁴ e o Caribe, em razão do interesse em agradar o eleitorado americano de origem africana, podem utilizar em seu favor um elemento de atração que tradicionalmente faltou à América Latina, embora a crescente relevância e projeção de comunidades hispânicas nos EUA possam, talvez um dia, ajudar a reverter esse quadro.

Adicionalmente, a opinião pública norte-americana identifica a América Latina como área na qual os direitos trabalhistas e ambientais não seriam adequadamente respeitados, gerando uma vantagem comparativa indevida para a região, visão refletida por Ross Perot, quando indicou, em debate na televisão sobre o NAFTA, que os empregos e as indústrias dos EUA seriam "sugados" na direção do Sul. Haveria também outros elementos de cunho sociológico e mesmo étnico. O inconsciente coletivo da população norte-americana não se identifica com o modo de ser "latino";

²³ De acordo com dados recentes do USTR, 25% das exportações dos EUA se dirigem ao Canadá, 15% ao México e 6% à América do Sul.

²⁴ Durante seus dois mandatos, o Presidente Clinton passou mais tempo na África do que na América Latina. Vários analistas atribuíram esse fato a razões de política interna ligadas ao eleitorado americano de origem africana.

dessa forma, em seu subconsciente, tende a não aprovar um modelo de associação entre os EUA e os países latino-americanos.

Todos esses fatores combinados fazem com que a idéia de uma ALCA seja vista com ressalvas por parcelas da sociedade civil norte-americana, o que estaria na base da falta de consenso sobre o tema no Congresso, que viria a dificultar, sensivelmente, a aprovação da autoridade negociadora "*fast track*" e explicar a ambigüidade da posição norte-americana. A permanente contradição entre a posição favorável do Executivo, amparado em interesses econômicos muito claros, expressados sobretudo pelo "*lobby*" de diversas empresas transnacionais de peso, como as produtoras de equipamentos de transporte e de telecomunicações, e a oposição de parcela da sociedade civil, de setores pouco competitivos da economia norte-americana e do Congresso é a marca registrada da posição norte-americana na negociação comercial hemisférica.

Para o Brasil, a ALCA propõe sérios desafios. O Brasil vive em paz há mais de cem anos com os seus vizinhos. Os problemas de fronteiras foram resolvidos, em sua quase totalidade, há cerca de um século, pelo Barão do Rio Branco. Nesse contexto, o principal tema da política externa brasileira recai na utilização da alavanca externa na busca do desenvolvimento. O anseio brasileiro é por maior autonomia que solidifique sua ação na cena internacional e traga elementos para reforçar o processo de desenvolvimento, que, por sua vez, tende a consolidar o novo papel brasileiro: "o que permanece fundamental, para nós, é a autonomia, ou seja, a capacidade de um governo de atuar, no meio internacional, com margem de escolha e manobra suficiente, não completa, evidentemente, mas suficiente para seguir caminhos delineados por uma vontade nacional..." (Lampreia [1999] p. 86) E essa autonomia o Brasil não procura de forma isolada, como mencionou o Embaixador Gelson Fonseca, trata-se, para o Brasil, de viabilizar a construção da chamada "autonomia pela participação", que se contrapõe à anterior postura brasileira de "autonomia pela distância" (*Ibidem*, p. 90).

Nessa ordem de idéias, no MERCOSUL, que "aumenta nossa capacidade de atuar de modo mais afirmativo e participativo na construção de regimes e de normas essenciais para o país" (*Ibidem*, p. 91), o Brasil vê a construção de um espaço político para reforçar a sua atuação externa e aumentar sua margem de ação e, em consequência, sua autonomia. A partir do bloco sub-regional, pretende-se construir uma base externa que contribua para uma crescente "autonomia pela integração".²⁵ Nessa construção, numa visão de círculos concêntricos, como a desenvolvida pelo Embaixador Roberto Abdenur nas negociações prévias à Cúpula de Miami, viriam a consolidação do MERCOSUL e sua ampliação e o aprofundamento de relações com a América do Sul, inclusive o estabelecimento de uma zona de livre comércio entre o MERCOSUL e a Comunidade Andina. Em seguida, estariam as relações com os três pólos de poder econômico mundial -os EUA, a UE e o Japão. Em outras palavras, o Brasil preferia reforçar-se na sua sub-região, para depois buscar um entendimento com as economias dominantes no mundo. A importância angular do MERCOSUL para a estratégia externa brasileira foi expressa pelo Chanceler Celso Lafer ao indicar em repetidas ocasiões que "o MERCOSUL constitui destino para o Brasil" e "a ALCA, em contraste, é uma opção".

O papel do MERCOSUL na política externa já era central antes do lançamento da ALCA e, após Miami, tornou-se mais importante ainda, uma vez que se desenvolveu o claro sentido de que era da base do bloco que sintetizaríamos a massa crítica para a negociação comercial hemisférica. O avanço no processo de conformação da ALCA exigiu o aprofundamento da estratégia inicial

²⁵ Expressão cunhada pelo Chanceler Lampreia em Aula Magna no Instituto Rio Branco, em 29 de setembro de 1998, a partir de conceito desenvolvido pelo Embaixador Gelson Fonseca (Lampreia [1999] p. 89).

brasileira para viabilizar a manutenção dos termos da inserção internacional desejados pelo Brasil. Na concepção definida pela diplomacia brasileira, a negociação comercial hemisférica poderia ser absorvida pela linha geral da política externa, sem afetar em demasia seu centro de gravidade, caso sua entrada em vigor fosse diferida no tempo para permitir a efetivação de outras negociações que a equilibrassem. Nesse contexto, a linha geral da estratégia brasileira, desde Miami, foi obter a dilatação dos prazos de conformação da ALCA. Paralelamente, era necessário estimular outras ações, como a montagem de uma área de livre comércio da América do Sul, que recebeu apoio político na Reunião de Chefes de Estado da América do Sul, realizada no segundo semestre de 2000. Na mesma linha, a negociação de um acordo MERCOSUL-UE deveria ser desenvolvida de forma concomitante e articulada com a ALCA, para garantir a diversidade de mercados externos e, nesse contexto, aumentar o poder de barganha brasileiro. Dentro desses parâmetros, ainda que a negociação comercial hemisférica viesse a ter impacto sobre outros setores da atuação externa brasileira, entendia-se que os seus efeitos negativos poderiam ser, pelo menos em parte, contrarrestados e o saldo final, sobretudo levando-se em conta os fatores econômicos, poderia ser positivo.

Ainda que não reste dúvida ao Governo brasileiro quanto à oportunidade de negociar e atuar de forma mais ofensiva na ALCA, é preciso ter presente a realidade de que setores da sociedade civil brasileira questionam a participação do Brasil na futura ALCA. O debate público que antecedeu a Reunião Ministerial de Buenos Aires (abril de 2001) tornou a dar indicações nesse sentido e antecipou que a negociação comercial hemisférica deverá ser tema da campanha presidencial brasileira no ano de 2002: "a oposição, no Brasil, tem insistido em politizar a questão da ALCA, que nas eleições presidenciais de 2002 deverá estar na plataforma de todos os candidatos." (*Gazeta Mercantil Latino-Americana*, 14-05-2001).

Em termos políticos, a ALCA reúne num mesmo tema duas das principais vertentes de sua política externa: o relacionamento com os países do Prata e com os EUA. Em termos econômicos, poderia representar claro risco para a indústria nacional, ao expô-la à concorrência direta com a economia mais dinâmica do mundo, e uma evidente oportunidade, ao poder promover acesso preferencial ao mercado dos EUA e consolidar suas posições na área de manufaturados na América do Sul.

O objetivo central da tese "A ALCA no limiar do século XXI: Brasil e EUA na negociação comercial hemisférica", parcialmente resumida neste artigo, é examinar minuciosamente as posições do Brasil, na condição de membro do MERCOSUL, e dos EUA nos momentos centrais da negociação comercial hemisférica, identificar as lições apreendidas e sugerir linhas concretas de ação para a política externa brasileira no futuro. Neste artigo, procurou-se apresentar as grandes linhas do referido trabalho, com ênfase nos antecedentes históricos da ALCA, nas condições que se criaram, no final dos anos 80, para o seu surgimento e em breve análise da posição do Brasil e dos EUA na negociação comercial hemisférica.

Ao longo do processo, seja no lançamento da iniciativa na Cúpula de Miami (1994), seja na Reunião Ministerial de Belo Horizonte (1997), seja na Reunião Ministerial de Buenos Aires (2001) a convergência de posições entre esses dois parceiros foi indispensável para permitir a passagem para as fases seguintes. À medida que se caminha para o final da negociação e aproxima-se o início da Co-Presidência Brasil-EUA (novembro de 2002), a tendência da ALCA é situar-se no centro do relacionamento entre os dois países. Na fase final da negociação, que se avizinha, há poucas certezas, e uma delas, comprovada ao longo da mencionada tese, é que sem um efetivo entendimento estratégico entre o Brasil, o "grande do Sul", e os EUA, o "gigante do Norte", as possibilidades de sucesso de uma ALCA, tal como hoje é concebida, são remotas.

BIBLIOGRAFIA

- AARONSON, SUSAN ARIEL. *Trade and the American dream: a social history of postwar trade policy*. Lexington: University Press of Kentucky. 1996.
- ABRAMS, ELLIOT. "The Alliance for Progress and Today's Development Policy", em *The Alliance for Progress: A Retrospective*. New York: Praeger. 1988.
- BANDEIRA, MONIZ. *Relações Brasil-EUA no contexto da Globalização - II - A rivalidade emergente*. São Paulo: Editora Senac. 1999.
- CONNEL-SMITH, GORDON. *The Inter-American System*. London: Oxford University Press. 1966.
- _____. *The United States and Latin America*. London: Heinemann Educational Books. 1974.
- DI FILIPPO, ARMANDO. *Regional Integration in Latin America, Globalization and South-South Trade*. Santiago: CEPAL. 1998.
- DUPAS, GILBERTO. *Economia global e exclusão social*. São Paulo: Paz e Terra. 1999.
- ECKES JR., ALFRED E. *Opening America's Market: U.S. Foreign Trade Policy since 1776*. Chapel Hill: University of North Carolina Press. 1995.
- FAWCETT, LOUISE. "Regionalism in Historical Perspective", em Louise Fawcett and Andrew Hurrell (Eds.), *Regionalism in World Politics*. Oxford: Oxford University Press. 1995.
- FONSECA, GELSON E CASTRO, SÉRGIO HENRIQUE NABUCO DE (ORGS.). *Temas de Política Externa Brasileira II*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, São Paulo: Editora Paz e Terra. 1994.
- GRUNWALD, JOSEPH; WIONCZEK, MIGUELE CARNOY, MARTIN. *Latin American economic integration and US policy*. Washington, D.C.: Brookings Institution. 1972.
- GRUNWALD, JOSEPH. "The rocky road toward hemispheric economic integration: a regional background with attention to the future", em Roy E. Green (Ed.), *The Enterprise for the Americas Initiative*. London: Praeger. 1993.
- GUERREIRO, RAMIRO SARAIVA. *Lembranças de um empregado do Itamaraty*. São Paulo: Siciliano, 1992.
- HERRERA, FELIPE. "Principles and performance", em *The Alliance for Progress: A Retrospective*. New York: Praeger. 1988.
- HULL, CORDELL. *The memoirs of Cordell Hull*. New York: Macmillan Company. 1948.
- HURRELL, ANDREW. "Regionalism in the Americas", em Louise Fawcett and Andrew Hurrell (Eds.), *Regionalism in World Politics*. Oxford: Oxford University Press. 1995.

- _____. "Regionalism in Theoretical Perspective", em Louise Fawcett and Andrew Hurrell (Eds.), *Regionalism in World Politics*. Oxford: Oxford University Press. 1995.
- LAFER, CELSO. "O Brasil no mundo pós-Guerra Fria", em *A Economia Mundial em Transformação*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas. 1994.
- _____. "Discurso de Posse como Chanceler". Brasília: Página Eletrônica do MRE. 2001.
- LAMPREIA, LUIZ FELIPE. *Diplomacia brasileira - Palavras, contextos e razões*. Rio de Janeiro: Lacerda Editores. 1999.
- LIMA, JOSÉ ALFREDO GRAÇA. "O Brasil e o processo de conformação da ALCA", em *Carta Internacional*, Número 62, Ano VI. São Paulo, 1998.
- NAÍM, MOISÉS. "Washington Consensus or Washington confusion?", em *Foreign Policy*, Number 118. Washington, D.C., 2000.
- PUTNAM, ROBERT D.; EVANS, PETER B. E JACOBSON, HAROLD K. *Double-edged diplomacy*. Berkeley: University of California Press. 1993.
- QUINTELLA, THEREZA MARIA MACHADO. *O Tratado de Montevideú*. Brasília: Ministério da Fazenda, ESAF. 1982.
- ROBERT, STEPHEN. *A letter to the President and a Memorandum on U.S. Policy toward Brazil*. New York: Council on Foreign Relations. 2001.
- SENATE OF THE UNITED STATES. "Interamerican Conference", em *The Executive Documents - First Session of the Fifty-first Congress 1899-90*. Washington, D.C.: Government Printing Office. 1890.
- SEVENTH INTERNACIONAL CONFERENCE OF AMERICAN STATES. *Fourth and Ninth Committees, Minutes and Antecedents*. Montevideo: Panamerican Union. 1933a.
- _____. *Final Act*. Montevideo: Panamerican Union. 1933b.
- STATE DEPARTMENT CENTRAL FILES. Bogota Conference Boxes. National Archives. College Park. Maryland, 1948.
- WEINTRAUB, SIDNEY. *Development and Democracy in the Southern Cone: Imperatives for U.S. Policy in South America*. Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies. 2000.

PUBLICAÇÕES DO INTAL

PUBLICAÇÕES PERIÓDICAS

Integración & Comercio. Revista quadrimestral (espanhol e inglês) por assinatura ou em forma individual.

INTAL Carta Mensal (espanhol, inglês e português - Internet).

INFORMES SUBREGIONAIS DE INTEGRAÇÃO

Informe CENTROAMERICANO. Publicação anual (espanhol). Versão em inglês: Internet.

Informe MERCOSUL. Publicação anual (espanhol, inglês e português).

INFORMES ESPECIAIS

Integración energética en el Cono Sur (espanhol). Mario A. Wiegers. 1996.

Integración en el Sector Transporte en el Cono Sur (espanhol):

Transporte Terrestre. José Alex Sant'Anna. 1997.

Puertos y vías navegables. Martín Sgut. 1997.

Los ferrocarriles y su contribución al comercio internacional. Ian Thomson. 1997.

Impacto setorial da integração no MERCOSUL (espanhol e português). Juan José Taccone e Luis Jorge Garay (Eds.) 1999.

Impacto del TLCAN en las exportaciones de prendas de vestir de los países de América Central y República Dominicana. Espanhol (Internet).

INTAL: 35 años de Compromiso con la Integración Regional. Espanhol.

América Latina a principios del Siglo XXI: Integración, Identidad y Globalización. Actitudes y expectativas de las élites latinoamericanas. Espanhol (Internet).

DOCUMENTOS DE TRABALHO

The Integration Movement in the Caribbean at Crossroads: Towards a New Approach of Integration (inglês). Uziel Nogueira. 1997.

MERCOSUL e Comércio Agropecuário (português). Ives Chaloult e Guillermo Hillcoat. 1997.

Las relaciones de comercio e inversión entre Colombia y Venezuela (espanhol). Eglé Iturbe de Blanco. 1997.

DOCUMENTOS DE DIVULGAÇÃO

Integración y democracia en América Latina y el Caribe (espanhol). Alvaro Tirado Mejía. 1997.

Estado de evolución en la elaboración e implementación de las Normas ISO 14.000 y CODEX Alimentarius (espanhol). Laura Berón. 1997.

Evolución institucional y jurídica del MERCOSUR (espanhol). Vicente Garnelo. 1998.

Comercio Electrónico: conceptos y reflexiones básicas (espanhol). Gerardo Gariboldi. 1999.

Cómo expandir las exportaciones de los países dentro de una economía globalizada (espanhol). Rubens Lopes Braga. 1999.

La dimensión cultural: base para el desarrollo de América Latina y el Caribe: desde la solidaridad hacia la integración (espanhol). Alejandra Radl. 2000.

Capital social y cultura. Claves olvidadas del desarrollo (espanhol). Bernardo Kliksberg. 2000.

Los países pequeños: Su rol en los procesos de integración (espanhol). Lincoln Bizzozero - Sergio Abreu. 2000.

BASES DE DADOS - SOFTWARE

DATAINTAL (CD-ROM) Sistema de estatísticas de comércio de América

Base INTAL MERCOSUL (BIM)

Base de dados bibliográfica (INTEG)

Diretório das Relações Econômicas da América Latina e do Caribe com a Ásia-Pacífico (CD-ROM)

Instrumentos básicos de integración económica en América Latina y el Caribe - II. Atualizada ao Dezembro 2001.

Roda de Negócios

PUBLICAÇÕES DO INTAL/ITD/STA

DOCUMENTOS DE TRABALHO

Una evaluación de la homogeneidad macroeconómica y del desarrollo de la región centroamericana (espanhol). Florencio Ballesteros. 1998.

Towards an Evaluation of Regional Integration in Latin America in the 1990s (inglês). Robert Devlin e Ricardo Ffrench-Davis. 1998.

Negotiating Preferential Market Access: The Case of NAFTA (inglês). Antoni Estevadeordal. 1999.

El ALCA y la OMC: Especulaciones en torno a su interacción (espanhol). Jaime Granados. 1999.

The New Regionalism in the Americas: The Case of MERCOSUR. (inglês). Antoni Estevadeordal, Junichi Goto e Raúl Saez. 2000.

¿Qué hay de nuevo en el Nuevo Regionalismo en las Américas? Robert Devlin e Antoni Estevadeordal. 2001 (espanhol e inglês).

Metodología para el análisis de regímenes de origen. Aplicación en el caso de las Américas (espanhol). Luis J. Garay S. e Rafael Cornejo. 2001.

A ALCA no limiar do século XXI: Brasil e EUA na negociação comercial hemisférica (português). Antonio José Ferreira Simões. 2002.

DOCUMENTOS DE DIVULGAÇÃO

ALCA: Un proceso en marcha (espanhol). Nohra Rey de Marulanda. 1998.

The Caribbean Community: Facing the Challenges of Regional and Global Integration (inglês). Anneke Jessen e Ennio Rodríguez. 1999.

Government Procurement and Free Trade in the Americas (inglês). Jorge Claro de la Maza e Roberto Cambor. 1999.

Financial Services in the Trading System: Progress and Prospects (inglês). Eric Miller. 1999.

The FTAA: Some Longer Term Issues (inglês). Robert Devlin, Antoni Estevadeordal e Luis Jorge Garay. 1999.

The Free Trade Area of the Americas and MERCOSUR-European Union Free Trade Processes: Can they Learn from Each Other? (inglês). Robert Devlin. 2000.

Negotiating Market Access between the European Union and MERCOSUR: Issues and Prospects (inglês). Antoni Estevadeordal e Ekaterina Krivonos. 2000.

La integración comercial centroamericana: Un marco interpretativo y cursos de acción plausible (espanhol). Jaime Granados. 2001.

NAFTA and the Mexican Economy: Analytical Issues and Lessons for the FTAA (inglês). J. Ernesto López-Córdova. 2001.

Breaking from Isolation: Suriname's Participation in Regional Integration Initiatives (inglês). Anneke Jessen e Andrew Katona. 2001.

Regional Public Goods in Official Development Assistance (inglês). Marco Ferroni. 2001.

Hacia una nueva alianza de comercio e inversión entre América Latina y Asia-Pacífico (espanhol: Internet). Mikio Kuwayama. 2001 (também disponível em inglês).

El proceso de formulación de la Política Comercial. Nivel uno de un juego de dos niveles: Estudios de países en el Hemisferio Occidental (espanhol e inglês). 2002.

Mercosul em sua primeira década (1991-2001): Uma avaliação política a partir do Brasil (português). Paulo Roberto de Almeida. 2002.

PUBLICAÇÕES DO INT/ITD

DOCUMENTOS DE TRABALHO

El Mercado Común del Sur: MERCOSUR. Martin Arocena. Documento de Trabajo # 203. Setembro 1995 (também disponível em inglês).

De Miami a Cartagena: nueve enseñanzas y nueve desafíos. Robert Devlin e Luis Jorge Garay. Documento de Trabajo # 210. Julho 1996 (também disponível em inglês).

Facts, Fallacies and Free Trade: A Note on Linking Trade Integration to Labor Standards. Donald J. Robbins. Working Paper # 214. Maio 1997.

What can European Experience Teach Latin America About Integration. L. Alan Winters. Working Paper # 215. Maio 1997.

Economic Integration and Equal Distribution. Willem Molle. Working Paper # 216. Maio 1997.

Hacia el libre comercio en el Hemisferio Occidental: El proceso del ALCA y el apoyo técnico del Banco Interamericano de Desarrollo. Enrique V. Iglesias. Documento de Trabajo # 218. Julho 1997 (também disponível em inglês).

Convergence and Divergence Between NAFTA, Chile, and MERCOSUR: Overcoming Dilemmas of North and South American Economic Integration. Raúl A. Hinojosa-Ojeda, Jeffrey D. Lewis e Sherman Robinson. Working Paper # 219. Maio 1997.

La infraestructura de transporte en América Latina. Arturo Vera Aguirre. Documento de Trabajo # 220. Julho 1997 (também disponível em inglês).

MERCOSUR: Logros y desafíos. Carlos Sepúlveda e Arturo Vera Aguirre. Documento de Trabajo # 213. Setembro 1997 (também disponível em inglês).

PUBLICAÇÕES ESPECIAIS

Nota Periódica sobre Integración y Comercio en América, Julho 1995; Fevereiro, Agosto e Dezembro 1996; Julho e Dezembro 1997; Agosto e Dezembro 1998; Fevereiro e Outubro 1999; Outubro e Dezembro 2000 (também disponível em inglês e as versões 1997 disponíveis em português).

El Euro y su efecto sobre la economía y la integración en América Latina y el Caribe. Roberto Zahler. Trabalho apresentado no Seminário "O Euro e o Impacto Internacional" por ocasião da 40ª Assembléia de Governadores do BID, França, 16 Março, 1999 (também disponível em inglês).

Separata del Informe de 1996 sobre Progreso Económico y Social en América Latina. Parte II, Capítulo 2: Liberalización comercial. 1996 (também disponível em inglês).

Unión Económica y Monetaria Europea: Avances recientes y posibles implicaciones para América Latina y el Caribe. Março 1997 (também disponível em inglês).

Globalización e Integración Regional: consecuencias para América Latina. Discurso feito por Enrique V. Iglesias no Seminário sobre "Una visión crítica de la globalidad", México D.F., Novembro 1997 (também disponível em inglês).

Protección, desgravación preferencial y normas de origen en las Américas. Luis Jorge Garay e Antoni Estevadeordal. Junho 1995 (também disponível em inglês).

El nuevo rostro de la integración regional en América Latina y el Caribe. Discurso feito por Enrique V. Iglesias na "Conferencia Anual del Banco Mundial sobre Desarrollo en América Latina y el Caribe", Montevideu, Julho 1997 (também disponível em inglês).

A Área de Livre Comércio das Américas: De Miami a Belo Horizonte. Discurso feito por Enrique V. Iglesias no III Foro Empresarial das Américas, Belo Horizonte, Maio 1997 (inglês, espanhol e português).

Asociación Transpacífica: El papel de América Latina. Discurso feito por Enrique V. Iglesias na "XII Reunión General Internacional del Consejo de Cooperación Económica del Pacífico (PECC XII)", Santiago, Setembro 1997 (também disponível em inglês).