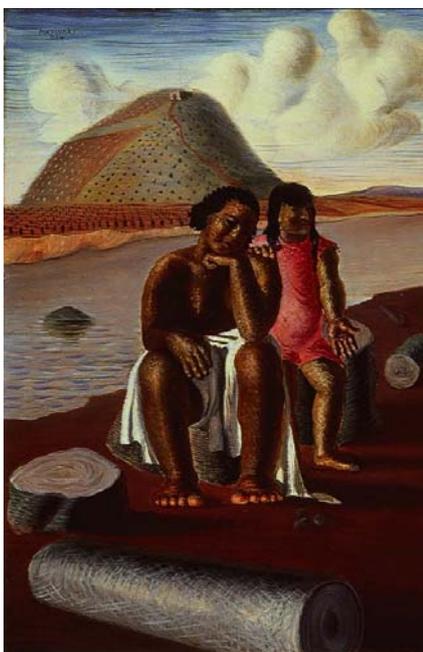




AS NEGOCIAÇÕES ENTRE O MERCOSUL E A COMUNIDADE ANDINA DE NAÇÕES*

por Rita Giacalone** y André Rodrigues de Aquino***

Sumario: Introdução. 2.- As etapas das negociações entre a Comunidade Andina e o MERCOSUL. I.- As primeiras tentativas de negociação. II.- A criação do Acordo-Marco para a criação da Área de Livre Comércio. III.- O ACE 39 (Brasil-CAN) e o ACE 48 (Argentina-CAN). IV.- As negociações atuais. V.- O Chile e no processo negociador entre o MERCOSUL e a CAN. 3.- As dificuldades para a concretização da maior integração regional. 4.- As possibilidades da integração entre a CAN e o MERCOSUL. Bibliografia.



Índia e Mulata
Candido Portinari (1934)

Resumen

Las negociaciones entre los dos grandes bloques subregionales sudamericanos, el MERCOSUR y la Comunidad Andina de Naciones (CAN), representan una oportunidad para acelerar el desarrollo de la región a través del crecimiento del comercio entre ambos y de la formulación de una postura común frente a otras negociaciones comerciales multilaterales y hemisféricas. Los objetivos del artículo son tres: 1) analizar el proceso de negociación entre MERCOSUR y CAN diferenciando las características de cada una de sus etapas; 2) identificar los problemas que han dificultado la firma del acuerdo comercial entre los dos bloques y 3) evaluar cuales son los alcances y limitaciones de este acuerdo, considerando las expectativas existentes con respecto a la posibilidad de establecer una posición común sudamericana frente a la negociación de un Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Estos objetivos se corresponden con las tres secciones en que se divide el artículo. El estudio se basa en el análisis de documentos oficiales publicados por las secretarías de los dos bloques y por algunos gobiernos nacionales que participan en la negociación, complementado con material hemerográfico y comentarios de analistas.

INTRODUÇÃO

O subdesenvolvimento e atraso da América Latina são explicados de diferentes formas e distintos caminhos são apontados para a sua superação. A Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) teve um importante papel a partir dos anos 40 na sistematização de um pensamento que apontava para os caminhos necessários para que o desenvolvimento fosse atingido na região. Essa instituição passa a formular crescentes críticas ao processo de crescimento para fora, característico da América Latina, de acordo com o qual a região se especializava na exportação de matérias-primas e na compra de produtos manufaturados. Os pensadores da CEPAL, os chamados 'pioneiros do desenvolvimento', passaram a defender a ativa participação do Estado em uma estratégia de desenvolvimento. Após a Segunda Guerra Mundial, com a brusca queda do comércio entre a América Latina e os países centrais, essa estratégia de desenvolvimento tomou a forma de uma política de

* Presentado em FOMERCO, Belo Horizonte, 30 de outubro de 2002

** Ph. D. em Historia, Profesora Titular Cátedra de História Econômica, Faculdade de Ciências Econômicas e Sociais, Universidad de Los Andes, Mérida, Venezuela.

*** Graduando em Relações Internacionais da PUC-MG.

substituição das importações, como forma para se atingir um desenvolvimento auto-sustentado para a América Latina.

Essa política, contudo, já a partir do fim da década de 50, mostra limitações que se relacionavam, em grande parte, às características estruturais dos países latinos. Dentre essas, uma das principais características que limitadores do processo de substituição das importações foi a pequena dimensão do mercado consumidor dos países latino-americanos, o que inviabilizava o aproveitamento das economias de escala e também desencorajava investimentos externos diretos na produção da região.

Como forma de se superar essa limitação, expandindo o mercado consumidor da região através da facilitação das exportações inter-regionais, há uma crescente defesa da integração regional. Sunkel (1999) defende a integração regional, mencionando as seguintes vantagens desse processo: *"a possibilidade de se conseguir economias de escala em um mercado maior, a maior estabilidade e credibilidade das políticas econômicas, em consequência dos compromissos da integração regional (...), o maior atrativo da região para o investimento direto estrangeiro, o maior poder de negociação conjunta através da ação coletiva, a maior atenção às políticas sociais e ambientais e maior eficácia dessas, e o dividendo de paz que poderia ser conseguido como fruto de relacionamentos militares mais amistosas e a solução oportuna e efetiva dos conflitos regionais"*.

Em 1960 surgiu a primeira tentativa ampla de integração sob a forma da Associação Latino-americana de Livre Comércio (ALALC), paralelamente ao primeiro ensaio de criação de um mercado comum, o Mercado Comum Centro-americano (MCCA). Na ALALC se agruparam todos os países latino-americanos, enquanto que no MCCA estavam presentes cinco países centro-americanos. O objetivo da ALALC era de criar um mercado mais amplo para aquelas indústrias que estavam se desenvolvendo em cada país de forma isolada, dando condições para que essa usufruíssem das vantagens das economias de escala e da especialização.

Em agosto de 1980, a ALALC se transformou na Associação Latino-Americana para o Desenvolvimento e Integração (ALADI). Essa se trata do maior grupo latino-americano de integração, contando com a participação de doze países membros (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Cuba, Equador, México, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela). Visando à formação de um mercado comum latino-americano através da gradual convergência de ações parciais, a ALADI serve como uma instituição "guarda-chuva" sob a qual são elaborados tratados de diversas naturezas, como desgravação tarifária, cooperação financeira, tributária, sanitária, preservação do meio-ambiente, cooperação científica e tecnológica, dentre outras.

A ALADI tem o objetivo de criar uma área de preferências econômicas na região, visando, ao longo prazo, à criação de um mercado comum latino-americano, mediante três mecanismos:

- Preferência tarifária regional que se aplicaria a produtos originários dos países membros frente às tarifas vigentes para terceiros países.
- Acordos de alcance regional (comuns à totalidade dos países membros).
- Acordos de alcance parcial, com a participação de dois ou mais países da área.

Dentro da ALADI, algumas importantes iniciativas de integração regional foram conduzidas. Dentre essas, destaca-se a criação do Pacto Andino em 1969 (posteriormente denominado de Comunidade Andina) e do MERCOSUL em 1991. Apesar desses dois blocos terem objetivos em grande parte comuns, é de grande importância analisar algumas das suas diferenças para que se possa compreender alguns dos problemas surgidos no processo de negociação para a formação da área de livre comércio.

A CAN corresponde a um esquema que desde sua origem aspirava a chegar a um mercado comum mediante a planificação industrial e com medidas de tratamento diferenciadas para os seus países de menor desenvolvimento relativo (Bolívia e Equador). Esse tipo de acordo é denominado de "acordo de primeira geração". O MERCOSUL, por sua vez, corresponde a um acordo de "segunda geração", o que equivale a dizer que esse baseia na reciprocidade, ou seja, não há tratamento especial para nenhum dos seus membros. Além dessa diferença, deve-se assinalar que esse último tipo de acordo tende a criar menos instituições comuns de governo quando se inicia. O tribunal para a solução de controvérsias, por exemplo, acaba de surgir no MERCOSUL, ao passo que na CAN já existia há muito tempo.

As negociações entre o MERCOSUL e CAN estão inseridas na esfera institucional da ALADI e obedecem aos seus princípios, como o pluralismo em matéria política e econômica, flexibilidade e multiplicidade nas formas de concertação de instrumentos comerciais. A formação de uma área de livre comércio entre os dois maiores blocos econômicos da América do Sul abarcaria uma população de mais de 400 milhões de habitantes e, levando em consideração o Chile que se encontra associado ao MERCOSUL, representaria cerca de 90% de todo o comércio dos países membros da ALADI. Apesar das potencialidades advindas da formação de tal área, a sua concretização permanece cheia de obstáculos como o demonstram as negociações entre os blocos.

O presente trabalho visa dar uma visão geral das principais fases em que podem ser divididas as negociações para a criação da área de livre comércio entre os dois blocos. Da análise dessas fases, espera-se que possam ser percebidas as principais dificuldades que levaram à contínua prorrogação da criação da área. Como conclusão, propõe-se uma análise do potencial apresentado por tal projeto, indicando a necessidade de que as negociações tenham êxito em tornar a área de livre comércio entre a CAN e o MERCOSUL uma realidade.

2.- AS ETAPAS DAS NEGOCIAÇÕES ENTRE A COMUNIDADE ANDINA E O MERCOSUL.

I.- As primeiras tentativas de negociação.

O Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) é marcado, desde sua criação por um contínuo esforço de incluir outros países sul-americanos em uma área de livre comércio ampla e fortalecida. Em setembro de 1994, o MERCOSUL publicou alguns critérios básicos a partir dos quais países da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) poderiam ser incorporados ao bloco.

Em 1995, em Montevidéu, tem-se início formalmente o processo de negociação entre a CAN e o MERCOSUL, com vistas à formação de uma Área de Livre Comércio entre os dois blocos. Neste ano, a CAN propôs um acordo marco para se discutir a integração, porém esse não foi aceito pelo MERCOSUL devido ao princípio de assimetria entre os dois blocos, proposto pela CAN. Esse princípio diz respeito à demanda da CAN por prazos mais longos para as desgravações e outras medidas similares, baseando-se no fato de que as economias dos países dela integrantes apresentam, em seu conjunto, desenvolvimento relativo inferior ao dos países do MERCOSUL. Para se ter uma idéia dessa assimetria basta citar alguns dados dos países dos dois blocos¹.

Países do MERCOSUL

País	População	PIB	PIB per capita
Argentina	37 milhões	US\$ 285 bilhões	US\$ 6008,00
Brasil	170,1 milhões	US\$ 595,5 bilhões	US\$ 3500,00
Paraguai	5,5 milhões	US\$ 7,5 bilhões	US\$ 1445,00
Uruguai	3,3 milhões	US\$ 19,7 bilhões	US\$ 5970,00
Total do MERCOSUL	215,9 milhões	US\$ 907,7 bilhões	-

Países da CAN

País	População	PIB	PIB per capita
Bolívia	8,3 milhões	US\$ 8,2 bilhões	US\$ 988,00
Colômbia	42,8 milhões	US\$ 83,6 bilhões	US\$ 1951,00
Equador	12,6 milhões	US\$ 13,6 bilhões	US\$ 1289,00
Peru	25,7 milhões	US\$ 53,5 bilhões	US\$ 2106,00
Venezuela	24,2 milhões	US\$ 120,5 bilhões	US\$ 4979,00
Total da CAN	113,6 milhões	US\$ 279,4 bilhões	-

A pesar dos resultados negativos dessa primeira tentativa de negociação entre os dois blocos, Bolívia, pertencente à Comunidade Andina, porém com grandes interesses no mercado do MERCOSUL, decidiu continuar unilateralmente as discussões com esse grupo, tendo em vista a assinatura de acordo comercial de redução tarifária. A Comunidade Andina, através da Decisão 322, permitiu que a Bolívia assinasse esse acordo com o MERCOSUL sem risco de perder seus benefícios de pertença à CAN. Dessa forma, em 1996, se concretizou o acordo comercial entre a Bolívia e o MERCOSUL.

Devido ao impasse no tocante ao princípio da assimetria, várias outras tentativas de negociação entre os dois blocos não obtiveram êxito, e os acordos bilaterais de alcance parcial existentes dentro do marco da ALADI

¹ BID. Dados referentes ao ano de 2000. www.iadb.org

foram prorrogados. Durante os anos de 1996 e 1997 são realizadas várias reuniões de caráter técnico entre os dois blocos sem outros resultados.

II.– A criação do Acordo-Marco para a criação da Área de Livre Comércio

A ampliação da integração regional, apesar dos diversos desafios de tal empreitada, continuava sendo um dos objetivos tanto do MERCOSUL quanto da CAN. Assim, em abril de 1998, os cinco países da Comunidade Andina e os quatro do MERCOSUL assinaram o Acordo Marco para a Criação da Área de Livre Comércio entre os blocos, que somaria um Produto Interno Bruto de cerca de US\$1,2 bilhões. Esse documento expressou um compromisso entre esses países em levar a cabo as tarefas técnicas necessárias para a efetiva criação de tal área.

Segundo esse acordo, as negociações deveriam acontecer em duas etapas: primeiramente através de um Acordo de Preferências Tarifárias Fixas e, em seguida, o acordo de livre comércio propriamente dito. Os objetivos do acordo, conforme expressos no próprio documento, são os seguintes:

- 1- Criação de uma área de livre comércio, mediante a expansão e diversificação do intercâmbio comercial e a eliminação das barreiras e restrições que afetam o comércio recíproco;
- 2- Estabelecimento do marco jurídico e institucional de cooperação e integração econômica e física, que contribua à criação de um espaço econômico ampliado que facilite a livre circulação de bens e serviços;
- 3- Promoção do desenvolvimento e da utilização da infraestrutura física, com especial ênfase no estabelecimento de corredores de integração, que permitam a diminuição de custos e a geração de vantagens competitivas no comércio regional e com países fora da região;
- 4- Promoção da complementação e cooperação econômica, energética, científica e tecnológica;
- 5- Busca de uma coordenação de posições entre os blocos com respeito ao processo de integração hemisférica e nos fóruns multilaterais.

Como se pode observar, os objetivos do acordo são amplos e tocam diferentes questões relativas ao contexto regional. É importante notar que há o grande interesse de fortalecimento da região sul-americana frente ao processo de criação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), além da promoção e intensificação do comércio entre os países dos blocos. Há também objetivos que fogem à esfera econômica, envolvendo a cooperação científica, por exemplo.

Ainda no documento do acordo, há a previsão de que as negociações para a criação da área de livre comércio acontecessem entre outubro de 1998 e dezembro de 1999. Contudo esses prazos não foram cumpridos devido a uma série de fatores. O embaixador brasileiro José Botafogo Gonçalves, secretário de Assuntos de Integração, Econômicos e de Comércio Exterior do Itamaraty afirmou que "a tarefa de conciliar os interesses se mostrou mais difícil do que se imaginava", apontando ainda para o fato de que há uma grande dispersão de interesses dentro do próprio MERCOSUL. Assim, enquanto que o Brasil estaria concentrado na ampliação das vendas de produtos industriais para os países andinos, a Argentina, estaria interessada no crescimento de mercado para seus produtos agrícolas, ponto sensível da CAN. O embaixador também aponta a estreita ligação da CAN com o comércio dos EUA e do México como um possível fator do fracasso das negociações desse bloco com o MERCOSUL².

Deve ser ressaltado também que os diferentes modelos de integração adotados pelos dois blocos é, em parte, responsável pela não conclusão da área de livre comércio. Sendo o MERCOSUL um acordo de segunda geração que não prevê tratamento especial para os países integrantes, ao passo que a CAN se constitui em um modelo de primeira geração no qual esse tipo de tratamento especial aos países menos desenvolvidos é previsto, há um recorrente desentendimento sobre a forma como o processo de desgravação deveria ser realizado já que a CAN busca certa proteção aos seus mercados em virtude de seu menor desenvolvimento econômico relativo.

² Folha de São Paulo – 12/03/1998.

Outro fator responsável pela contínua prorrogação da criação da área de livre comércio entre os dois blocos diz respeito ao profundo desconhecimento mútuo existente entre os países integrantes de ambos os blocos. Devido a uma falta de tradição de comércio entre os principais países dos dois blocos (Brasil e Argentina, do lado do MERCOSUL e Colômbia e Venezuela, do lado da CAN), há uma prejudicial falta de informações entre os empresários desses países, o que conduz a certa resistência na realização de investimentos entre os países dos blocos.

As relações entre Brasil e Venezuela, por exemplo, são marcadas, até o fim da década de 70, por um intenso afastamento político, devido, em grande parte, à imagem de potência imperialista e em busca de hegemonia, que o Brasil mantinha na Venezuela. Na esfera econômica, as relações se resumiam praticamente à importação de petróleo venezuelano pelo Brasil. No fim da década de 70, em 1979, há uma mudança e incremento da relação entre os dois países consubstanciado nas negociações do Tratado de Cooperação Amazônica que tinha por objetivo principal *“implementar um mecanismo permanente de concertação entre os governos e os setores técnicos dos países amazônicos com vistas à cooperação em áreas de caráter não econômico”* (Cervo, 2001, pg. 261).

Em 1987 há o encontro dos presidentes brasileiro, José Sarney, e o venezuelano, Jaime Lusinchi, no qual é assinado o compromisso de Caracas no qual se expressava *“a irreversível vontade política comum de se iniciar as ações capazes de elevar aos níveis mais altos e em benefício mútuo as relações entre o Brasil e Venezuela”* (Cervo, 2001, pg. 268).

Contudo, apesar dessa aparente vontade comum de se aumentar as relações entre o Brasil e a Venezuela, o comércio ainda se mantém muito tímido, podendo essa observação ser generalizada às relações entre os outros países do MERCOSUL e os da CAN, conforme o atesta o documento "Comunidad Andina – Mercosur: Comercio e Inversión 1969 - 1999" realizado sob ois auspícios da Secretaria Geral da Comunidade Andina³.

Durante o período acima citado, 1969-1999, o MERCOSUL representou não mais que 4% das exportações andinas ao mundo, e 7% das importações da região. Além disso, a Venezuela se destacou expressamente como o principal exportador andino ao MERCOSUL, sendo responsável por 50% das vendas da região, o que representa, em larga medida, a grande dependência do comércio do petróleo existente nas relações entre os dois blocos. A Venezuela também foi o principal mercado importador de mercadorias provenientes dos países do MERCOSUL, importando cerca de 30% do total, sendo que a maior parte dessas importações se constituiu de componentes industriais (45%) e bens de capital (18%), demonstrando uma oferta mais diversificada do lado do MERCOSUL.

Apesar da tímida relação comercial entre os países dos dois blocos, há uma tendência a um crescimento desses números. A média anual de crescimento das exportações andinas destinadas ao MERCOSUL foi de 8,5%, ao passo que as exportações do MERCOSUL à CAN tiveram um crescimento anual médio de 10,8%, cifras essas maiores que aqueles em relação ao resto do mundo. Além do mais, algumas iniciativas de empresários já mostraram a possibilidade de investimentos entre esses países e também aumento das relações de trocas entre esses. Aqui cabe destacar o caso da empresa de cerveja brasileira, Brahma, que gastou cerca de US\$ 60 milhões para colocar seu produto em todo o mercado venezuelano.⁴

III.- O ACE 39 (Brasil-CAN) e o ACE 48 (Argentina-CAN)

As aproximações entre os dois blocos tiveram continuidade após a assinatura do acordo-marco, apesar de que, em diversas ocasiões, as negociações fossem levadas a cabo de maneira unilateral. Em 1999, por exemplo, o Brasil deu algumas importantes demonstrações de seu interesse em aumentar sua relação com os países andinos.

Em julho de 1999, o presidente brasileiro, Fernando Henrique Cardoso, acompanhado de uma comitiva de 53 empresários brasileiros representantes de diversos setores da economia brasileira, de indústrias de base até o setor de serviços, fez uma visita oficial de dois dias ao Peru. O objetivo principal dessa visita era aumentar as relações comerciais entre os dois países, contribuindo para a meta brasileira de elevar suas exportações. O então presidente da Confederação Brasileira de Indústrias, José Carlos Gomes Carvalho, defendeu em Lima, a

³ <http://www.comunidadandina.org/estadisticas/sgdi242/sgdi242.htm>. 19/10/2002.

⁴ Folha de São Paulo - 05/12/1998.

maior agilidade no processo de integração regional, apontando inclusive, algumas falhas em relação ao MERCOSUL que deveriam ser evitadas na relação desse com a CAN. Para Carvalho, o empresariado deveria ver o processo de integração não somente como uma oportunidade de crescimento do mercado e sim também como uma oportunidade de criação de posições comuns entre os blocos e de formação de empresas bi - ou multinacionais, formadas a partir de capitais de diferentes países.

A mais importante decisão tomada pelo Brasil com relação a sua aproximação com a Comunidade Andina, contudo, ocorreu em agosto de 1999. O Brasil se antecipou aos outros países membros do MERCOSUL, concluindo um acordo de complementação econômica (o ACE 39, como é denominado na ALADI) que previa a redução das tarifas de importação entre os países da CAN e o Brasil. Esse acordo estava sendo conduzido dentro do âmbito do MERCOSUL, mas, devido a fortes resistências do Uruguai e da Argentina com respeito a alguns dos pontos do acordo, o Brasil decidiu seguir as negociações de forma unilateral. Essa decisão do Brasil, contudo, não foi recebida com grande entusiasmo pelos outros países do MERCOSUL, sendo que o Uruguai, em abril de 1999, chegou mesmo a formalizar um protesto contra a decisão do Brasil de negociar bilateralmente com a CAN, afirmando que tal decisão poderia representar o início da ruptura do próprio MERCOSUL.

Em junho de 2000, foi a vez da Argentina estabelecer o seu Acordo de Complementação Econômica com a CAN (o ACE 48), semelhante àquele firmado pelo Brasil. Tentou-se também criar um acordo semelhante com o Paraguai, porém esse não prosperou devido, em grande parte, à insatisfação do Paraguai com as margens de preferências concedidas pelos andinos. Além disso, em 2001, o Uruguai declarou que não tinha interesse em negociar um acordo desse tipo com a CAN. O ACE 39 e o 48 representam, basicamente, uma ampliação das preferências tarifárias entre a Argentina e o Brasil e a Comunidade Andina.

IV.– As negociações atuais

Uma vez que se assinaram a acordos de redução tarifária entre os dois mais importantes países do MERCOSUL e a CAN, o processo de negociação deveria entrar em sua segunda fase, a saber, a criação da área de livre comércio em si mesma. Na Reunião dos Líderes sul-americanos, acontecida em 2000 em Brasília, o presidente brasileiro defendeu entusiasticamente o processo de integração regional, afirmando a necessidade de se aumentar o peso da América do Sul nos fóruns e agências internacionais de forma tal que os interesses da região pudessem ser efetivamente incorporados à agenda internacional. Além disso, Fernando Henrique Cardoso afirmou que a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) só se justificaria na medida em que essa representasse um instrumento para a superação dos desníveis socioeconômicos nas Américas, defendendo assim, a união da América do Sul com vistas à conquista de seus interesses comuns.

Em apoio ao fortalecimento da posição negociadora sulamericana frente a outras negociações de caráter mais amplo, como aquela da ALCA, em junho de 2001 a Venezuela fez uma solicitação ao MERCOSUR para ingressar-se ou associar-se ao bloco. Entre as razões atribuídas a essa solicitação se destaca o isolamento do governo venezuelano dentro da CAN, na qual perdeu peso político nos últimos anos (Cardoso, 2001). No âmbito doméstico essa solicitação foi considerada como uma decisão política, influenciado pelo “deslumbramento com o peso regional, hemisférico e mundial do Brasil” e pela “ilusão de desmedida influência e de invulnerabilidade que a recuperação dos preços do petróleo produziu no governo venezuelano” (Visión Venezolana, 1 de julho de 2001)⁵.

Apesar do fato de que a tentativa de adesão da Venezuela ao MERCOSUL, feita de forma unilateral, se deva em maior medida a razões políticas que econômicas, o apóio recebido por essa proposta pelo Brasil se deve ao fato de que a relação entre esses dois países se encontram em fase de expansão. Em 2001 foi inaugurada uma conexão elétrica na fronteira entre os dois países, através de Santa Elena del Uairén. Essa nova conexão elétrica proporciona energia elétrica a regiões brasileiras, o norte e o nordeste, onde o problema do abastecimento de energia é uma questão que inviabiliza, em grande parte, o desenvolvimento da região. Apesar desse interesse estratégico do Brasil, a solicitação venezuelana não prosperou como tampouco havia prosperado uma solicitação similar feita anteriormente pelo Peru. (La Nación, 16/05/1997; Peña 2001: 100).

Uma integração mais próxima entre a CAN e o MERCOSUL se traduziria em um maior e melhor abastecimento para o Brasil de energia venezuelana, seja essa elétrica ou de petróleo. Isso facilitaria, por sua vez, os

⁵ Frente ao ALCA a posição do governo de Venezuela vai mais lá do que a de Brasil já que na Cúpula de Québec não ratificou a “cláusula democrática”; de sua declaração final. El Nacional 23/04/2001.

investimentos de empresas brasileiras em território venezuelano. Luis Felipe de Seixas Correa já apontava para a capacidade dos interesses com relação a fontes de energia em conduzir para um aprofundamento da integração regional, segundo esse: *"os países da região estão se tornando importantes provedores de energia para o Brasil (petróleo da Argentina e Venezuela, gás da Bolívia, eletricidade da Venezuela) num processo que cria um rede de interesses recíprocos de caráter estratégico e que representa uma garantia de aprofundamento da integração na América do Sul"*⁶. O presidente brasileiro, Fernando Henrique Cardoso, chegou mesmo a afirmar que enquanto a integração europeia se realizara a partir do carvão e do aço, na América Latina as obras de infra-estrutura estarão ligadas à energia. Como exemplo ele citou Itaipu, o gasoduto Brasil-Bolívia e a conexão elétrica Venezuela-Brasil.⁷

Contudo, apesar desse aparente entusiasmo com relação ao processo de integração entre os dois blocos econômicos, essa fase das negociações, que se estende até hoje, é marcada por seguintes postergações da assinatura do acordo de livre comércio. Em 2001 foram realizadas quatro reuniões conjuntas entre o MERCOSUL e a CAN sem que se conseguisse chegar à assinatura de um acordo. Por outro lado, importantes passos para o processo de integração regional foram tomados através de uma maior participação de atores da sociedade civil no processo. Aqui cabe destacar a reunião realizada, em outubro de 2001, entre representantes dos setores empresarial e trabalhista da CAN e do MERCOSUL. Essa reunião foi resultado, em grande parte, de um mandato dos Presidentes da América do Sul, definido na Cúpula de Brasília em 2000, segundo o qual se deveria estabelecer um programa regional que incorporasse os múltiplos atores sociais, econômicos e políticos no processo de integração regional.

O objetivo dessa reunião conjunta era criar um espaço de diálogo, avaliar os avanços alcançados nas negociações comerciais que se realizaram entre os dois blocos e chegar a um acordo sobre princípios constitutivos para a criação de uma Carta Sócio-trabalhista de ambos blocos. Ao final do encontro se publicou o "Comunicado Conjunto de Lima" no qual os participantes reintegraram seu apoio ao processo de integração regional, considerando esse uma *"alternativa eficaz para promover maiores níveis de crescimento e desenvolvimento econômico e social de nossos países...ao mesmo tempo que se renovam e fortalecem os vínculos de cooperação, solidariedade e confiança mútua..."*. O Comunicado expressa também a exigência de que atores da sociedade civil estejam realmente envolvidos no processo de integração, mediante a criação de mecanismos de diálogo entre as instituições consultivas de ambos blocos.

Nessa mesma ocasião, o Secretário Geral da Comunidade Andina, Sebastián Alegrett, afirmou que a CAN tem como prioridade imediata sua relação com o MERCOSUL, apontando para a possibilidade de que juntos os dois blocos possam enfrentar a crise externas e fazer com as negociações para a criação da ALCA sejam *"reais negociações e não somente uma simples aceitação dos termos que se põem sobre a mesa"*. Além disso, Alegrett manifestou seu apoio à participação de atores da sociedade civil no processo de integração regional.

Em julho de 2002 foi realizado, na cidade equatoriana de Guayaquil, a II Reunião de Presidentes da América do Sul, na qual os diferentes atores envolvidos no processo de integração entre a CAN e o MERCOSUL trocaram pontos de vista sobre o estado das relações políticas e econômicas entre os blocos e reafirmaram a necessidade de aceleração desse processo. Além do mais, esses atores acertaram a elaboração de um documento no qual constaria, dentre outros: proposta para a conclusão, ainda durante o ano de 2002, das negociações de livre comércio entre CAN e MERCOSUL; instrumentos para estimular a formação de "joint-ventures" e outras formas de associações entre empresas dos países sul-americanos; promoção de investimentos associados a projetos de integração física entre ambos blocos; novos mecanismos de crédito e financiamento de comércio e investimento na América do Sul.

Nessa ocasião o Subsecretário de Integração de Assuntos Econômicos da Chancelaria do Brasil, Clodoaldo Huguene, deu que o MERCOSUL estava disposto a flexibilizar algumas de suas posições com vistas à conclusão desse acordo no prazo previsto. Várias propostas em matéria de desgravação e seus prazos, produtos sensíveis e questões agrícolas foram apresentadas pela delegação brasileira, aumentando assim, a possibilidade de conclusão do acordo entre os blocos⁸.

⁶ www.mre.gov.br 30/10/2001.

⁷ www.mre.gov.br 30/10/2001.

⁸ <http://www.comunidadandina.org/prensa/notas/np19-8-02.htm>

O Ministro brasileiro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Sérgio Amaral, também tomou algumas iniciativas no sentido de possibilitar assinar o acordo no final do ano de 2002. Em setembro, ele esteve na Colômbia, acompanhado por trinta empresários, participando de negociações para a formação do acordo de livre comércio entre os blocos. Segundo o ministro, uma das pendências para a liberalização do comércio entre os blocos diz respeito à questão dos financiamentos, apontando para o fato de que o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) possui recursos para o financiamento de investimentos e joint-ventures entre empresas, não havendo, contudo, garantias.

No início de outubro, os ministros dos países da CAN iniciaram uma reunião na qual deveria ser definida uma proposta a ser apresentada ao MERCOSUL concernindo a criação da área de livre comércio entre os dois blocos. Em 18 de outubro desse mês na cidade de Lima, ocorreu a VI Reunião da CAN e MERCOSUL para a criação da Área de Livre Comércio na qual se percebeu que, apesar de que algumas aproximações nas posições dos blocos haviam sido conseguidas, ainda persistiam diferenças no tratamento de produtos agrícolas e ritmos de desgravação.⁹

Finalmente na reunião Cúpula de Brasília o 6 de dezembro de 2002 se assinou o Acordo de Complementação Econômica entre a CAN e o MERCOSUL, segundo os termos da ALADI, pelo qual se estabelece que se conformará um área de livre comércio antes do 31 de dezembro de 2003, a qual entrará em vigência depois que todas as partes signatárias comuniquem sua ratificação à Secretaria Geral da ALADI¹⁰.

V.- O Chile e no processo negociador entre o MERCOSUL e a CAN

Entre o ano 2000 e 2001, as negociações entre a CAN e o MERCOSUL foram acompanhadas de outras ações destinadas a amplia-las na direção de construir uma União Sul-americana de base econômica mas também política, liderada pelo Brasil.¹¹ Dessa estratégia fizeram parte a Cúpula de Presidentes sul-americanos em Brasília (setembro de 2000) e a reunião de chanceleres ocorrida em La Paz, Bolívia, em julho de 2001. Essa última é especialmente interessante porque dela participaram os ministros de relações exteriores da CAN, MERCOSUL e Chile. A participação de Chile levou a que alguns jornalistas especulassem sobre as negociações em curso. Contudo, na Declaração Ministerial de La Paz¹² a única referência que se faz ao processo se encontra no Ponto 9, no qual se assinala que se vê com satisfação o avanço das negociações entre a CAN e o MERCOSUL para criar uma área de livre comércio, sem que se mencione qualquer participação chilena.

Deve ser observado que o Chile não possui interesses em particular na participação das negociações que visam à criação de tal zona de livre comércio por duas razões principais.

- 1- o Chile já é membro associado do MERCOSUL e, além disso, tem acordos bilaterais com a maior parte dos países andinos, de forma tal que entrar nessa zona não melhoraria em absoluto o acesso de suas exportações a esses mercados,
- 2- o Chile também não busca negociar em conjunto seu acesso à ALCA já que tem a expectativa de obter um acordo bilateral com os Estados Unidos antes da assinatura do acordo hemisférico.¹³

3.- AS DIFICULDADES PARA A CONCRETIZAÇÃO DA MAIOR INTEGRAÇÃO REGIONAL

Embora haja diversas manifestações de apoio à integração entre o MERCOSUL e a CAN e os benefícios da formação dessa área de livre comércio sejam transparentes e amplamente aceitos, é importante apontar as atuais dificuldades que revestem o processo de negociação. Um primeiro conjunto de limitações diz respeito ao contexto atual pelo qual os países da região estão atravessando. Já o outro conjunto está relacionado com a estrutura dos países da região e dos blocos e também com as negociações em si mesmas, o que diz respeito a diferentes posturas frente a alguns tópicos.

⁹ <http://www.comunidadandina.org/prensa/notas/np18-10-02.htm>

¹⁰ A análise deste documento e seu impacto na negociação do ALCA será objeto de outro trabalho futuro.

¹¹ Sobre este projeto pode ver-se o debate entre Torcuato Di Tella e Juan Gabriel Tokatlián na revista Desarrollo Económico (Buenos Aires) N° 159 (2000) y 161 (2001)

¹² www.comunidadandina.org 9/09/2002

¹³ El Mercurio 10/08/1999; 17/08/1999; 28/06/2000; 16/12/2000; 31/05/2001; 7/11/2001; 25/02/2002

A atual crise econômica pela qual atravessa a Argentina, e mais recentemente também o Brasil, faz com que as negociações se tornassem mais complexas devido ao aumento da incerteza quanto aos desdobramentos futuros nas economias desses países. A Associação Nacional de Industriários da Colômbia (ANDI), por exemplo, advertiu que uma relação mais estreita com a Argentina e o Brasil, nesse momento, deveria ser evitada, apontando para a necessidade de se desenvolver uma relação mais estreita com os Estados Unidos¹⁴. Dessa forma, em um contexto de grandes incertezas quanto ao futuro das duas principais economias do MERCOSUL, são diminuídas as chances de que uma maior integração possa ocorrer de imediato.

Já do lado andino, a principal questão diz respeito à situação venezuelana. A visão dos governos do MERCOSUL sobre o governo venezuelano sofreu uma intensa mudança em face da tentativa de golpe e deposição do presidente Hugo Chávez acontecida em abril de 2001 e das recorrentes manifestações anti-governamentais ocorridas nas ruas de diversas cidades do país. Dessa forma o MERCOSUL vê como mais prudente aguardar o esclarecimento da situação política interna antes de tomar iniciativas que avancem no sentido de concretização da área de livre comércio. Além do mais, no que diz respeito ao interesse pelo petróleo venezuelano e pelos investimentos na Venezuela, a situação tem avançado sem necessidade de um acordo formal entre os dois grupos.

Com respeito à estrutura dos países e dos grupos, deve ser ressaltado que a CAN, em virtude do seu caráter de acordo de “primeira geração”, outorga um tratamento especial e diferenciado à Bolívia e ao Equador, países de menor desenvolvimento relativo, e insiste que esse mesmo tratamento seja dado pelo MERCOSUL. A questão mais importante, contudo, diz respeito ao pequeno tamanho relativo da economia do conjunto andino e seu menor desenvolvimento relativo. Dessa forma, a CAN busca uma espécie de tratamento diferenciado para compensar essa assimetria.

Outra importante dificuldade está relacionada com a questão agrícola. Há uma forte resistência andina em abrir seus mercados aos produtos agrícolas da Argentina e do Brasil, devido a sua incapacidade de concorrer com os produtos desses países do MERCOSUL. Sendo a agricultura um setor muito sensível nas economias andinas, a desaparecimento dos setores que não forem competitivos frente aos produtos argentinos e brasileiros, poderia levar, dentre outros, a uma grande perda de empregos, maiores deslocamentos de população do campo para a cidade, e mesmo um maior desenvolvimento de cultivos ilícitos como forma de compensar o emprego perdido. Deve ainda ser ressaltado as divergências com respeito à questão das normas de origem, já que se fossem adotadas aquelas do MERCOSUL, seriam poucos os produtos andinos capazes de preencher os requisitos de níveis de insumos originais ou de transformação.

Por último, vale assinalar a divergência existente em torno do “patrimônio histórico”, ou seja, as preferências tarifárias concedidas nos diferentes acordos. Enquanto que cerca de 80% das exportações da CAN ao MERCOSUL são realizadas através de produtos que têm preferências, somente cerca de 20% das exportações do MERCOSUL são assim feitas.

4.- AS POSSIBILIDADES DA INTEGRAÇÃO ENTRE A CAN E O MERCOSUL.

Como foi apontado na introdução, o processo de integração regional apresenta uma série de importantes benefícios necessários para o desenvolvimento econômico dos países latinos. A importância do acordo entre o MERCOSUL e a CAN reside fundamentalmente na possibilidade de criação de uma postura comum regional frente às negociações inter-regionais, como a ALCA ou as negociações da OMC e na possibilidade de aumento do mercado consumidor para as empresas da região.

No que diz respeito à criação de uma postura comum frente a outras negociações comerciais internacionais fica claro que caso se estabeleçam acordos satisfatórios entre os dois grupos acerca de tarifas, normas de origem e outros similares, isso tudo permitiria uma simplificação nas negociações frente à ALCA, por exemplo. Além do mais, aquilo que já estaria acertado entre os dois blocos poderia ser usado como plataforma básica para negociar com terceiros atores.

Um outro benefício do acordo, um de natureza distinta daquele tratado acima, está relacionado com a possibilidade de afirmação da identidade latino-americana na medida em que ele sirva de base para avançar em programas de desenvolvimento social, econômico e político, tendo em vistas um novo contexto mundial no qual

¹⁴ El Espectador / Colômbia – 26/08/2002. Disponível em www.relnet.com.br (Relatório Especial 60)

as relações de poder e inter-relações entre os Estados, organizações internacionais, organizações não-governamentais e indivíduos se alteram.

Uma reflexão última sobre o acordo entre a CAN e o MERCOSUL, seus limites e possibilidades, nos leva a destacar que a assinatura desse não constitui o ponto final do processo, muito pelo contrário – significa o começo de um processo mais importante que consistiria em converter aquilo que foi assinado em uma realidade econômica concreta. A que se inicia após a assinatura do acordo é a etapa crucial pois envolve a necessidade de muito compromisso político por parte dos governos e de atores não governamentais para transformar aquilo determinado formalmente em ações reais.

Bibliografía

ALADI, *Acordo-Marco para a Criação da Zona de Livre Comércio Mercosul -Comunidade Andina*, Buenos Aires, 1998. www.aladi.org. 25/09/2002.

BOUZAS, Roberto. *Aspectos estratégicos en las negociaciones del MERCOSUR*. In: ESTEVADEORDAL, A. e ROBERT, C. *Las Américas sin barreras*. Washington, BID, 2001.

CARDOSO, Elsa. “Venezuela, Perú y la CAN”. In: *Visión Venezolana*, N° 6, 07/2001

CERVO, Amado Luiz. *Relações Internacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas*. Brasília, IBRI, 2001.

COMUNIDADE ANDINA. Declaración Ministerial de La Paz sobre la institucionalización del Diálogo Político Comunidad Andina-MERCOSUR-Chile. La Paz, Bolivia, 17 de julio de 2002. www.comunidandina.org. 9/09/2002.

DARDAINE, Mauricio López. *Consideraciones sobre los escenarios del proceso de liberalización comercial regional*. www.farn.org.ar/prog/can-mercosur/docs/final/cap4.html. 20/10/2002.

DI TELLA, Torcuato. “¿Qué se gana con una Unión Sudamericana?”. In: *Desarrollo Económico*, Vol. 40, N° 159 (octubre-diciembre), 2000.

EL MERCURIO. Santiago de Chile

EL UNIVERSAL. Caracas

GARAY, Luis Jorge. *La Comunidad Andina frente a las negociaciones del Área de Libre Comercio de las América (ALCA)*. In: ESTEVADEORDAL, A. e ROBERT, C. *Las Américas sin barreras*. Washington, BID, 2001.

INTAL. *Informe Andino N° 1*, agosto, 2002.

LA NACIÓN. Buenos Aires

MAGARIÑOS, Gustavo. “MERCOSUR: Una unión económica emergente”. In: ESTEVADEORDAL, A. e ROBERT. *Las Américas sin barreras*. Washington, BID, 2001.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR DO BRASIL. www.mdic.gov.br/imprensa/noticias.asp?numero=4608. 28/09/2002.

PEÑA, Federico Alejandro. “La institucionalidad del MERCOSUR. Realidades, avances y desafíos en la lógica del proceso” *Boletín Techint* N° 305 (enero-marzo 2001): 81-112.

SUNKEL, Osvaldo. *Desarrollo e integración regional: ¿otra oportunidad para una promesa incumplida?*. In: *Revista de la CEPAL* – Número extraordinario. CEPAL, 1999.

TOKATLIÁN, Juan Gabriel. “La Unión Sudamericana: ¿Inexorable o contingente?”. In: *Desarrollo Económico*, Vol. 41, N° 161 (abril-junio) 2001: 139-148.

VISIÓN VENEZOLANA. Caracas

Uzcátegui, Astrid Coromoto e Kinoshita, Fernando. *Construindo a Identidade Sul-americana: Notas sobre a Zona de Livre Comércio Comunidade Andina – MERCOSUL*. In: *Carta Internacional*, nº113, julho, 2002.

Sites:

www.comunidadandina.org
www.sindicatomercosul.com.br
www.aladi.org
www.relnel.com.br