Acordos comerciais da América do Sul: unidade ou fragmentação?

Em continuação à série que analisa as políticas de bilateralização dos acordos comerciais, o presente artigo busca avaliar a atual situação do processo de unificação da América do Sul diante dos acordos comerciais celebrados pelos países, individualmente, e pelos blocos da região.

Historicamente, a América do Sul tem buscado estabelecer uma união comercial entre os países da região. A sedução dos acordos bilaterais propostos pelos países do Norte – os quais apresentam a possibilidade de maior abertura de mercado aos produtos exportados pelos países da região – tem, no entanto, dificultado a coordenação daquela estratégia. Um exemplo interessante do impacto na inter-relação entre essas dinâmicas de regionalismo, sub-regionalismo e bilateralismo é a Comunidade Andina das Nações (CAN), analisada em mais detalhes nesse artigo.

ALALC, ALADI e UNASUL

Esforços para integrar a América do Sul existem desde o século XIX, quando os movimentos de independência dos países da região assinalavam a busca por uma América Latina unificada e independente, capaz de enfrentar as ameaças de dominação política e econômica externas. Foi, porém, a partir da criação da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), em 1960, que a integração econômica de fato concretizou-se.

A ALALC fracassou, mas a experiência deu início às negociações de um novo acordo para a região, que englobasse os interesses de diversos países latino-americanos na busca pela ampliação de seus fluxos comerciais. Em 1980 foi criada a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), que reunia 11 países latino-americanos (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, México, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela). Cuba aderiu posteriormente como Membro pleno da Associação.

O principal objetivo por trás da criação da ALADI foi consolidar um mercado comum latino-americano, mas ao contrário do que se objetivara na ALAC, essa consolidação deveria ocorrer de forma gradual e progressiva. As normas e mecanismos do bloco objetivavam: a promoção e regulação do comércio recíproco; a complementação econômica; e o desenvolvimento das ações de cooperação que ampliariam mercados.

A ALADI não buscou a criação de uma zona de livre comércio de imediato, mas sim a desgravação tarifária intrazona por meio de outros mecanismos mais flexíveis que as negociações regionais. Dessa forma, a ALADI permitiu que acordos específicos fossem celebrados entre alguns países Membros sem a necessidade de estender as vantagens acordadas aos demais – os chamados acordos de alcance parcial.

Esforços para integrar a América do Sul existem desde o século XIX, quando os movimentos de independência dos países da região assinalavam a busca por uma América Latina unificada e independente...

Os principais acordos de alcance parcial no âmbito da ALADI são os Acordos de Complementação Econômica (ACEs), cuja principal finalidade é promover a liberalização comercial entre os países signatários do acordo. Esse foi o mecanismo que deu início à celebração de diversos acordos bilaterais ou sub-regionais entre os países da América do Sul.

Outro exemplo importante de unidade na América do Sul foi a criação da atual União Sul-Americana de Nações (UNASUL)[1], em dezembro de 2004. A UNASUL representou um novo modelo de regionalismo, resultante da avaliação crítica das experiências de integração regional dos anos 90. Esse novo modelo caracterizou-se pela redução de ênfase na agenda comercial e pela introdução de temas de diferentes matizes na pauta da Organização: temas econômicos não-comerciais, como a integração energética e infra-estrutura, além de temas sociais e culturais[2].

Ao contrário da ALADI, que sempre teve a integração comercial entre seus Membros como principal objetivo, a UNASUL não se focou unicamente na redução de barreiras ao comércio. Pelo contrário, a UNASUL sempre promoveu uma agenda de integração física, especialmente por meio da construção e do aprimoramento da infra-estrutura de transporte, além da construção de um sistema de integração energética que pretendia gerar financiamento e condições políticas para a facilitação do comércio entre países superavitários e deficitários em energia[3].

O "novo regionalismo" na América do Sul: notas sobre a CAN

A ALADI e a UNASUL representam os principais exemplos de integração regional da América do Sul como um todo. Além dos esforços por uma integração regional, os países sul-americanos também têm celebrado acordos sub-regionais, como são os casos do Mercosul e da CAN.

Os anos 90 foram marcados pela intensificação das negociações multilaterais e a criação da Organização Mundial do Comércio (OMC) representou um grande avanço no processo de liberalização comercial no mundo todo. Em contrapartida, intensificaram-se e aprimoraram-se as estratégias de integração regionais em diversas partes do continente, processo que ficou conhecido como "novo regionalismo". Esse movimento contribuiu para um aumento do comércio intra-regional na América do Sul. Apesar das iniciativas de integração regional nas décadas anteriores, foi somente a partir da década de 90 que a formação de blocos econômicos tornou-se efetiva em termos de incremento dos fluxos comerciais e de capitais[4].

Apesar de ter sido criada em 1969[5], a CAN foi reestruturada para adequar-se ao novo regionalismo, o que possibilitou o aumento

do comércio no âmbito do bloco e a cooperação entre os países andinos. Temas comerciais e de mercado tornaram-se prioridade a partir de 1989 e em 1993 os países andinos eliminaram as barreiras tarifárias ao comércio intra-bloco e criaram uma zona de livre comércio.

O novo regionalismo parecia indicar um fortalecimento dos processos de integração econômica regional. Porém, na década seguinte, uma avalanche de acordos bilaterais – em parte conseqüência direta dos impasses nas negociações multilaterais – passaram a dominar a agenda da região.

Os acordos bilaterais celebrados pelos países andinos individualmente considerados, entretanto, enfraquecem a atuação da CAN como um bloco uno.

Bilateralização das relações comerciais: há futuro para a integração da CAN?

O início dos anos 2000 foi fortemente marcado por uma mudança de posicionamento dos países desenvolvidos (PDs) frente ao crescimento e maior atuação dos países em desenvolvimento (PEDs). Como conseqüência dos impasses nas negociações comerciais multilaterais, os PDs buscam outros meios para atender seus interesses, como a celebração de acordos bilaterais com PEDs. Em seu turno, para os PEDs essa passou a ser uma estratégica para avançar na vantagem competitiva de acesso aos maiores mercados.

Neste contexto, a busca dos Estados Unidos da América (EUA)e da União Européia (UE) por parceiros comerciais bilaterais atingiu diretamente a América do Sul. Países sul-americanos que antes estavam empenhados na construção de uma união regional não resistiram à pressão e aos possíveis benefícios que a celebração de acordos comerciais bilaterais com PDs parecia-lhes oferecer.

Apesar de essa política de bilateralização ter surgido com maior força nos últimos anos, alguns países já priorizavam os acordos bilaterais há tempos, como o Chile, que retirou-se da CAN já na década de 70 para dar maior incentivo à bilateralização. O acordo da CAN previa que investidores estrangeiros transferissem 51% de suas ações pata os investidores locais, e que as empresas estrangeiras não remetessem mais de 14% de seus lucros para o exterior, exceto quando autorizadas pela CAN, motivo que levou o Chile a abandonar o acordo. Desde então, o Chile prioriza a liberalização comercial bilateral.

Especialmente no que tange aos países menos desenvolvidos da região sul-americana, os acordos comerciais propostos por PDs foram irresistíveis, já que diante de dependências políticas, econômicas e, em certos casos, até mesmo militares[6], a celebração desses acordos passou a ser, em muitos casos, uma questão de sobrevivência.

Países como a Colômbia, Uruguai, Paraguai e Peru foram bastante atraídos pelos acordos bilaterais com PDs, diante de sua condição menos privilegiada dentro dos blocos sub-regionais Mercosul e CAN.

Em contrapartida a esse processo, alguns países testemunham um movimento que tenta resistir à bilateralização e à liberalização comercial vivenciada na década anterior. São os casos da Venezuela, do Brasil e da Argentina, por exemplo, que rejeitam a celebração de acordos bilaterais com os EUA. E apesar da evidente influência dos EUA no Equador e na Bolívia, esses países também têm tentado escapar dos acordos bilaterais com as grandes potências, o que, porém, não exclui a existência de uma aproximação inevitável entre esses países e os PDs.

Este cenário de divergências é propiciado pelas assimetrias entre os países da região, que apesar da condição de PEDs, são muito diferentes entre si e muitas vezes apresentam necessidades opostas. Essa situação já demonstra uma maior dificuldade de ação conjunta dos blocos regionais e sub-regionais.

Os impactos do processo de crescentes acordos bilaterais para a CAN foram os mais diversos. O bloco beneficiou-se da mobilização interna para fortalecer as negociações comerciais com PDs, principalmente com a EUA e UE. Atualmente, a CAN mantém relações comerciais com os EUA para a criação de um Conselho de Comércio e Investimentos entre as duas partes. Ademais, os países da CAN possuem preferências tarifárias outorgadas pelo Congresso estadunidense por força da Lei de Promoção Comercial Andina e Erradicação das Drogas (ATPDEA, sigla em inglês).

Essa política de aproximação do bloco com os EUA, porém, foi um dos motivos para a retirada da Venezuela da CAN e sua aproximação com o Mercosul, que ainda tem privilegiado as negociações comerciais no âmbito Sul-Sul, apesar de já apontar como parceiro dos dois grandes atores do comércio internacional, EUA e UE.

O início dos anos 2000 foi fortemente marcado por uma mudança de posicionamento dos PDs frente ao crescimento e maior atuação dos PEDs...

No que tange às relações comerciais entre a CAN e a UE, as negociações encontram-se em andamento e as partes já sinalizam uma convergência de interesses quanto à determinação das tarifas aplicadas entre os blocos[7]. No âmbito dos acordos bilaterais, a CAN também possui negociações relevantes com Mercosul, Chile, América Central, México, Canadá, Rússia, China e Índia.

Os acordos bilaterais celebrados pelos países andinos individualmente considerados, entretanto, enfraquecem a atuação da CAN como um bloco uno. Peru e Colômbia, por exemplo, recentemente concluíram negociações para acordos de livre comércio com os EUA. O Congresso estadunidense acaba de aprovar a assinatura do acordo com o Peru e o acordo com a Colômbia deve em breve seguir o mesmo caminho. Outro exemplo da aplicação da política de bilateralização pelos Membros da CAN são as negociações para a celebração de um acordo de livre comércio entre Colômbia e Canadá. Além disso, o Peru já manifestou seu interesse em negociar com a UE em separado às negociações da CAN com esse PD.

A aprovação do acordo de livre comércio entre Peru e EUA enfraquece as possibilidades de extensão das preferências tarifárias concedidas ao bloco andino como um todo pela ATPDEA, cujo prazo deve expirar em

poucos meses, caso o Congresso estadunidense não as prorrogue. Além disso, a concessão de maiores preferências ao Peru prejudicará diretamente as exportações dos demais países da CAN aos EUA. É o caso de alguns produtos agrícolas exportados pelo Equador, que competem com os produtos peruanos no mercado estadunidense, e que terão sua participação nesse mercado reduzida com a vigência do acordo entre Peru e EUA e com o possível fim das preferências tarifárias aos andinos.

É possível, portanto, verificar o enfraquecimento da CAN por força da acentuada assimetria entre as políticas externas de seus Membros. Enquanto Colômbia e Peru buscam maior liberalização por meio de acordos de livre comércio com EUA, a Bolívia mostra-se mais relutante, apesar de ter recentemente sinalizado a possibilidade de celebrar um acordo de livre comércio com tal país. O Equador – juntamente com a Bolívia – tem sido apontado pelos EUA como verdadeiro entrave à extensão das preferências tarifárias aos andinos. Além disso, por mais que esses países solicitem aos EUA uma prorrogação da ATPDEA, ainda relutam quanto à celebração de acordos bilaterais com esse país, o que é visto por muitos nos EUA como uma política contraditória e que não deve ser incentivada. Esta divergência de posicionamento interno é suficiente para dificultar ou impossibilitar o alcance do consenso no âmbito do processo decisório da CAN.

Além disso, os acordos celebrados individualmente por cada nação poderão tratar de formas distintas uma mesma matéria, o que possibilitaria a existência de regras distintas daquelas previstas no acordo regional. Neste caso, o que deve prevalecer: as regras estabelecidas nos acordos bilaterais ou as determinações do acordo da CAN? Como tomar ações conjuntas comuns ao bloco se os países vinculam-se a regras divergentes em acordos bilaterais?

Perspectivas para a integração na América do Sul

De modo geral, é possível identificar que as tentativas de maior unificação na América do Sul têm se mantido ao longo das últimas décadas, ainda que sob pressões adversas. Exemplos disso são as mais recentes associações de países ao Mercosul, como o Chile, a Bolívia e o Peru, e ainda a adesão da Venezuela ao bloco. As negociações de acordos entre os blocos Mercosul e CAN em 2004 também marcam interesses de maior fortalecimento da região por meio do estabelecimento da UNASUL.

A consolidação de um mercado comum na região – ou até mesmo de uma zona de livre comércio – permanece, porém, uma possibilidade bastante remota. A diversidade entre os países sul-americanos é cada vez mais evidente e os acordos bilaterais negociados com os países extra-zona, em especial aqueles mais desenvolvidos, continuam a proliferar-se, o que tende a dificultar qualquer avanço nas negociações do processo de integração econômica regional (ALADI e UNASUL) ou mesmo sub-regional (CAN e Mercosul).

Com a emergência do mercado asiático e o desenvolvimento das relações comerciais com o Norte, a América do Sul começa a perder importância como destino de exportações.

Além disso, até o momento, a América do Sul não parece desempenhar nenhum papel prioritário nas estratégias de política externa dos países da região, com exceção do Brasil, e, mesmo nesse caso, a prioridade não se reflete em iniciativas capazes de produzir resultados relevantes em termos de integração econômica. Com a emergência do mercado asiático e o desenvolvimento das relações comerciais com o Norte, a América do Sul começa a perder importância como destino de exportações.

O exemplo da CAN parece refletir a situação entre a fragmentação e a união vivenciada em toda a América do Sul. Enquanto seus Membros ainda se apóiam no discurso da integração, não parecem conseguir evitar a celebração de acordos bilaterais com PDs. O mesmo pode ser evidenciado no caso do Mercosul, cujos Membros Uruguai e Paraguai já negociam acordos bilaterais individualmente com os EUA. Vê-se, portanto, que o enfraquecimento da CAN como bloco sub-regional também ocorre no Mercosul. O enfraquecimento de ambos os blocos, por sua vez, dificulta ainda mais a unificação da América do Sul.

Neste contexto, o processo de integração na América do Sul torna-se cada vez mais um grande desafio para os países da região. O sucesso da recém criada UNASUL depende diretamente de esforços prioritários dos países Membros e de maior afinidade de suas políticas externas. A aposta em um novo modelo de integração surge como nova esperança para a unificação da América do Sul. Resta decidir entre abandonar o discurso retórico da integração e efetivamente priorizá-la ou simplesmente assumir e aceitar uma América do Sul fragmentada pelos interesses individuais dos países que a compõe.

[1] Originalmente, a UNASUL era denominada Comunidade Sul-Americana de Nações e mudou de nome em abril de 2007. A UNASUL é formada por Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela (membros do Mercosul), Bolívia, Colômbia, Equador e Peru (membros da CAN), Chile, Guiana e Suriname.

[2] Relatório final da Força-Tarefa O Brasil na América do Sul, junho de 2007. Disponível em: <http://www.cindesbrasil.org/>. Acesso em: 26 nov. 2007.

[3] HEIDRICH, P. Introducción a la economía política de los proyectos de integración física y energética de la Comunidad Sudamericana de Naciones. CINDES, 2006. Disponível em: <http://www.cindesbrasil.org/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=35&Itemid=47&lang=8>. Acesso em: 26 nov. 2007.

[4] SEABRA, F. e FORMAGGI, L. ALCA e Mercosul: perspectivas de desenvolvimento e coexistência com o multilateralismo. In: CHEREM, M. T. C. e DI SENA JR., R. Comércio internacional e desenvolvimento. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 193.

[5] Originalmente, a CAN era chamada de Pacto Andino e foi fundada por Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e Chile, que se retirou em 1976. Posteriormente, a Venezuela aderiu ao bloco – em 1973 – mas retirou-se novamente em abril de 2006, quando resolveu buscar uma aproximação com o Mercosul. Maiores informações sobre o processo de formação da CAN estão disponíveis em: <http://www.comunidadandina.org>. Acesso em: 26 nov. 2007.

[6] Os EUA, por exemplo, possuem uma presença militar notória no Equador e na Colômbia, além de esquemas especiais de cooperação e assistência com o Peru e a Bolívia, fundamentados no combate ao narcotráfico e aos grupos guerrilheiros.

[7] RIOS, S. P. e VEIGA, P. da M. América do sul: a integração pode sobreviver ao nacionalismo econômico? In: Revista Brasileira de Comércio Exterior, n. 88, jul-set. de 2006, p. 4. Disponível em: <http://www.cindesbrasil.org/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=36&dir=DESC&order=name&limit=10&limitstart=10&lang=8>. Acesso em: 26 nov. 2007.