



# **As Iniciativas Norte-Americanas de Livre Comércio e a Criação do Mercado Comum do Sul**

**DISSERTAÇÃO DE MESTRADO**

**ORIENTADOR: PROF. DR. ALCIDES COSTA VAZ**

**RYAN RICHARD HEMMING**

**BRASÍLIA, 2009**

**Ryan Richard Hemming**

**As Iniciativas Norte-Americanas  
de Livre Comércio e a Criação  
do Mercado Comum do Sul**

**DISSERTAÇÃO DE MESTRADO**

**ORIENTADOR: PROF. DR. ALCIDES COSTA VAZ**

Instituto de Relações Internacionais: Política Internacional Comparada

Universidade de Brasília

**BRASÍLIA, OUTUBRO 2009**

*In appreciation of my Mother, my Father and my Brother. Thanks to my wife, Flávia, for her assistance and support. For Isadora in hopes of a bright future.*

## RESUMO

O seguinte trabalho é uma pesquisa qualitativa que pretende analisar os efeitos dos anúncios de iniciativas do governo estadunidense para a criação de uma área de livre comércio entre os Estados Unidos e os demais países das Américas, no início dos anos 90. Com foco no Cone Sul (Argentina, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai), o trabalho investiga as respostas dos respectivos países às iniciativas dos Estados Unidos (A Iniciativa para as Américas, o Tratado de Livre Comércio Norte-Americano e a Área de Livre Comércio das Américas) e suas consequências para a construção do Mercado Comum do Sul (Mercosul).

O fim da Guerra Fria alterou o foco de atuação na política externa que a maioria dos países tinha na época. Assuntos de segurança deixaram de ser uma prioridade e o Estado voltou a dar mais atenção à economia e à integração. Quando os Estados Unidos decidiu adotar as premissas do artigo XXIV do GATT, em meados dos anos 80, o país indicava uma tendência a adotar uma posição bilateral em sua política externa, antes multilateralista. Com a volta do regionalismo, sobretudo no Cone Sul, logo houve a criação do Mercosul. Analisando as reações dos países no Cone Sul, o trabalho busca identificar razões de por que a criação do Mercosul foi acelerada e por que os países no Cone Sul decidiram formar o Mercosul em vez de cooperar com as iniciativas americanas.

As teorias mais relevantes na área de Política Internacional Comparada (PIC), dentro do campo de relações internacionais, oferecem uma série de razões para um Estado participar de um acordo político-econômico e formar um bloco regional. Realismo, liberalismo e construtivismo, dentre outros, oferecem uma visão eclética das razões que levaram a Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai a formar o Mercosul. As análises dos motivos que incitaram os Estados Unidos a adotar artigo XXIV e, conseqüentemente, IPA, Nafta e Alca, as reações dos países no Cone Sul e a identificação de outros componentes que influenciaram as ações integracionistas dos países no Mercosul atestam a hipótese deste trabalho. Entrevistas, correspondências, revistas, jornais e outras literaturas relevantes foram utilizados neste estudo empírico.

Palavras chave: Alca, América Latina, blocos regionais, comercio internacional, Cone Sul, Iniciativa para as Américas (IPA), Mercosul, Nafta, pós-Guerra Fria, redemocratização, regionalismo.

## ABSTRACT

The following paper is a qualitative research into the United States' hemispheric trade initiatives in the early 1990's and its effects on the formation of the Southern Cone Common Market (Mercosur). The end of the Cold War altered the priorities of state goals, namely revolving around security issues. The end of super power conflict allowed states to redirect their focus on security towards issues surrounding the economy. Once the United States decided to espouse GATT's Article XXIV in the mid 1980's, they not only sought to make bilateral and regional FTAs, in contrast to GATT's goal of multilateralism, but spurred other regions to do the same. Mercosur, as it exists today, is a direct result of actions taken by the United States. Looking at responses from individual states as well as from Mercosur as a whole, this paper presents the hypothesis that Mercosur's abbreviated time of creation was precipitated by the United States' announcement of the Enterprise for the Americas Initiative (EAI), and later reinforced with the formation of the North American Free Trade Agreement (NAFTA) and the proposal of the Free Trade Area of the Americas (FTAA).

In investigating the hypothesis, the main theories relative to the international political economy offer a variety of reason as to why a state would undergo political-economical integration and form a regional agreement. Realism, liberalism and constructivism ultimately converge to offer an eclectic understanding of why Brazil, Argentina, Uruguay and Paraguay sought to form a customs union and furthermore, why Mercosur's formation was abbreviated in three separate occasions. An investigation into the United States' reasons behind adhering to Article XXIV and the resultant decision to form a regional trade bloc and attempt to form a hemispheric-wide trade zone, the responses of the Southern Cone states to such actions, the consequences of such responses as well as identification of other components that influenced Mercosur's creation will help to analyze the proposed hypothesis. Interviews, correspondences, magazine articles, newspapers and other scholarly literature will be used in empirically investigating the topic.

Key words: Enterprise for the Americas Initiative (EAI), FTAA, international trade, Latin America, Mercosur, NAFTA, post-Cold War, Southern Cone, regional trade, re-democratization, trade blocs

## SUMARIO

<b>I. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>8</b>
Discurso Acadêmico de Conceitos Relevantes.....	11
Teorias de Relações Internacionais referentes ao tema .....	15
Justificativa.....	21
Metodologia.....	22
<b>II. CAPÍTULO I: A MUDANÇA DE ESTRATÉGIA NORTE-AMERICANA DO MULTILATERALISMO PARA O REGIONALISMO.....</b>	<b>24</b>
Tentativas anteriores de criação uma área de livre comércio para as Américas.....	24
O Retorno do comércio Globalizado.....	26
Regionalismo na América Latina.....	28
A mudança de estratégia por parte dos EUA e sua adesão ao regionalismo.....	31
O sistema 1934.....	34
1972 – 1980.....	37
A Nova Atitude do Congresso Norte-Americano.....	40
O Déficit Comercial Norte Americano e Retaliação: Super 301 .....	41
A mudança de foco para as negociações com os países do continente.....	43
Resumo.....	48
Interesses Norte-americanos.....	49
A Formação do Mercosul.....	51
<b>III. CAPÍTULO II: REAÇÕES NO CONE SUL À PROPOSTA DOS EUA PARA O COMÉRCIO HEMISFÉRICO.....</b>	<b>54</b>
Brasil.....	54
Argentina.....	70
Uruguai e Paraguai.....	74
Chile.....	75
Respostas Coletivas do Mercosul a IPA, ao Nafta e a Alca.....	79
Análise das reações do Cone Sul e influências para a criação do Mercosul.....	87
<b>IV. CAPÍTULO III: VARIÁVEIS ADICIONAIS.....</b>	<b>97</b>
A influência Européia.....	97
O Fim da Guerra Fria.....	99

Redemocratização.....	104
A relação especial entre o Brasil e a Argentina.....	105
Reformas Econômicas no Brasil e na Argentina.....	106
Sumário e Conclusão Inicial.....	110
<b>V. CONCLUSÕES.....</b>	<b>111</b>
Investigações Futuras sobre o Assunto.....	115
<b>VI. BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>118</b>
<b>VII. ANEXO.....</b>	<b>125</b>
Anexo I: Correspondência com Rubens Barbosa.....	125
Anexo II: Correspondência com Paulo Roberto de Almeida.....	130
Anexo III: Anotações da entrevista com José Botafogo Gonçalves.....	141

## INTRODUÇÃO

As transformações globais que o fim da guerra fria produziu e a ampliação da globalização nos anos 90 tiveram grande impacto na sociedade internacional, facilitando as interações culturais no mundo inteiro. Na época do pós-guerra fria, o comércio internacional aumentou significativamente, assim como a integração econômica e política, ressuscitando a ideia do regionalismo como estratégia de política externa. O fim da guerra fria facilitou o fluxo de comércio no mercado internacional devido à mudança de foco do Estado do tema de segurança para fatores mais econômicos. Com o fim do conflito entre os super poderes da guerra fria, os Estados Unidos saíram como a única potência capaz de impor um sistema internacional dominante no mundo. Após a “vitória” capitalista norte-americana sobre o comunismo soviético, surgiu a ideia de se criar uma área de livre comércio que se estendesse do Canadá ao Chile. Mas, tais iniciativas obtiveram distintas reações por parte dos países da América Latina. Este trabalho investiga as respostas e os efeitos que as iniciativas dos Estados Unidos para o comércio hemisférico geraram no Cone Sul, especificamente no que tange à formação do Mercado Comum do Sul, o Mercosul.

Trata-se de um estudo qualitativo sobre um caso de estudo, especificamente sobre a formação do Mercosul. Através de múltiplas fontes bibliográficas, atos, tratados, entrevistas e correspondências por e-mail, buscou-se identificar quais as possíveis implicações das iniciativas de livre comércio dos EUA, nos anos 90, na criação do Mercosul.

A tese deste trabalho é a de que a criação do Mercosul foi acelerada e diretamente afetada pelas iniciativas para fundar uma área de livre comércio das Américas procedentes dos Estados Unidos, no início dos anos 90, considerando a importância dos Estados Unidos como a única hegemonia no mundo na época e as mudanças ocorridas na América Latina. Foi realizada uma breve análise *cross-country* dos países do Cone Sul (Argentina, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai) para melhor identificar os fatores que precipitaram a formação do Mercosul. O Trabalho também observa os efeitos do fim da guerra fria, o movimento em direção ao regionalismo na América do Sul, já então prevalente na Europa, a redemocratização na América Latina e as reformas econômicas na Argentina e no Brasil.

O período estudado pelo trabalho se estende entre os anos de 1989 e 1995. Em 1989 o então presidente do México, Carlos Salinas, oficialmente declarou o interesse do seu país em entrar em um acordo de livre comércio com os Estado Unidos. Logo depois,

Canadá, que já era parceiro dos Estados Unidos no acordo de Livre Comércio entre Canadá e Estados Unidos (CUSFTA), temeu que um acordo entre o México e os EUA teria impacto negativo em seu relacionamento com os Estados Unidos. Por essa razão, o Canadá reivindicou sua entrada nas negociações, que culminou na criação do Acordo de Livre Comércio da América do Norte (Nafta). Depois, em Junho de 1990, o presidente norte-americano George H.W. Bush anunciou a Iniciativa para as Américas (IPA), com o objetivo de construir uma área de livre comércio que incluiria América do Norte, América Central e América do Sul. Um mês depois, em Julho de 1990, os presidentes da Argentina e do Brasil se encontravam para conversar sobre os acontecimentos na América do Norte e para assinar o Tratado de Buenos Aires, que determinava uma agenda para a criação do Mercosul. Em 1992, o Nafta foi assinado pelos três países envolvidos, ratificado para que entrasse em vigor no dia 1º de Janeiro de 1994. Pouco depois, o Brasil anunciou uma proposta unilateral que criaria a Área de Livre Comércio da América do Sul (ALCSA), estendendo a jurisdição do Mercosul no continente sul-americano. Em 1994, o número de reuniões e resoluções dentro do Mercosul aumentou significativamente. As análises terminam no ano de 1995, um ano depois da criação da Área de Livre Comércio das Américas (Alca) durante o mandato do presidente norte-americano William “Bill” Clinton.

Aldo C. Vacs (1994, p.256) descreve esse período como a consolidação do sistema liberal ortodoxo com menos intervenção e regulação do Estado e maior atuação de atores privados no sistema mundial, como os bancos internacionais e cooperações transnacionais. Tais transformações foram acompanhadas pela expansão contínua e pelo aprofundamento de fenômenos, como a transnacionalização e a interdependência global. Elas acarretaram o aumento da mobilidade do capital produtivo e financeiro; a criação de complexas cadeias de produção, distribuição e consumo no mercado internacional; a revolução nas telecomunicações, no transporte, na área de informática; o aumento da cooperação, voluntária e forçada, necessários para combater os problemas sociais, econômicos e ecológicos que só podem ser resolvidos a nível global (VACS, 1994, p.256).

Ao descrever o sistema político do início dos anos 90, Augusto Varas Fernandez (1994, p.95) aponta que se há três séculos as maiores preocupações dos Estados diziam respeito a temas como autodeterminação e soberania, hoje as Nações estão mais preocupadas com o processo de globalização e a diversificação de atores nacionais. O atual sistema político e econômico do ambiente internacional apresenta uma série de

questões vitais para o Estado resolver. De acordo com Robert Gilpin (2001, p.80), um tema dominante nos estudos da economia política e internacional é o conflito de interesses do próprio Estado que deve fazer a escolha entre o aumento de interdependência do Estado e o desejo de manter sua independência econômica e autonomia política.

Theodore Cohn (2000, p.4) observa que existe uma tensão inata entre o Estado e o mercado. O Estado está concentrado e focado na sua sobrevivência, soberania e unidade, enquanto o mercado está associado à abertura da economia e ao fim das barreiras tarifárias. Cohn (p.5) acrescenta que existe um conflito entre o Estado e as corporações multinacionais – o principal ator não-estatal com quem o governo compete – e identifica que as 350 maiores multinacionais do mundo representam mais de 40% do comércio global. Já as 600 maiores multinacionais são responsáveis por cerca de 25% do produto interno bruto do mundo.

O autor Paul Krugman (1999, p.381) escreve que o fim da Guerra Fria foi marcado pela “mudança do globalismo para o localismo”, impulsionada pelos EUA e Europa, como consequência da fragmentação do multilateralismo, exemplificada pelo fracasso nas negociações da Rodada do Uruguai. Conseqüentemente, os mesmos problemas ocorrem na Organização Mundial de Comércio (OMC), com o visível fracasso da Rodada de Doha. Pravin Krishna (1999, p.453-454) salienta que os países que optaram por assinar acordos bilaterais de livre comércio acreditavam estarem tomando um caminho mais rápido para se alcançar futuros acordos multilaterais, enquanto que as iniciativas multilaterais se mostravam lentas e ineficientes.

Neste cenário, o Cone Sul precisava decidir: unir-se ao *hegemon* e aderir às suas iniciativas comerciais ou buscar alternativas para preservar a economia nacional e a autonomia política. Deliberadamente, Brasil e a Argentina aceleraram o projeto de criação do Mercosul e se buscaram se proteger contra qualquer efeito negativo que as iniciativas comerciais dos EUA pudessem gerar. Com o pedido do Uruguai de integrar o projeto, seguido do Paraguai, o Mercosul acabaria por cobrir quase a totalidade do Cone Sul e uma importante área geopolítica da região. A questão empírica que o presente trabalho analisa é hipótese de que a criação e finalização do Mercosul foram influenciadas por ações políticas e econômicas dos Estados Unidos voltadas para a América Latina, a partir do final dos anos 80 e o início dos anos 90.

O seguinte trabalho está dividido em cinco seções. A primeira expõe a hipótese e identifica teorias e conceitos de algumas das maiores escolas de pensamento em

Relações Internacionais, estabelecendo os alicerces dos seguintes capítulos. O capítulo 1 oferece um breve panorama histórico do regionalismo nas Américas, além de analisar a mudança de estratégia dos Estados Unidos no âmbito econômico, substituindo o multilateralismo pelo bilateralismo e regionalismo. O Capítulo 2 dedica-se a descrever as reações e respostas dos países no Cone Sul em relação à nova política internacional dos Estados Unidos. O capítulo também analisa as respostas coletivas do Mercosul com o propósito de identificar importantes ou marcantes reações do bloco às iniciativas dos Estados Unidos referentes ao livre comércio hemisférico. O Capítulo 3 avalia outros fatores que possam complementar a hipótese do trabalho e melhor explicar o fenômeno de aceleração da formação do Mercosul. Por último, a conclusão analisa toda a informação coletada e oferece uma visão eclética como resposta à pergunta levantada pelo trabalho.

#### Discurso Acadêmico de Conceitos Relevantes:

As seguintes páginas apresentam conceitos descritos por renomados autores na área das Relações Internacionais. O objetivo é contribuir para a melhor compreensão dos motivos que levaram os países do Mercosul a criarem um bloco econômico, das razões que levaram os Estados Unidos a privilegiar o bilateralismo e acordos de livre comércio em detrimento do multilateralismo.

#### Regionalismo e conceitos relacionados:

Robert Gilpin (2001) descreve a maré crescente do regionalismo econômico e seu impacto significativo na economia internacional. O autor reafirma a posição realista de que o Estado-Nação permanece como o ator dominante tanto nos assuntos domésticos como internacionais. Gilpin acredita que o regionalismo é uma consequência do desenvolvimento tecnológico, político e econômico e representa um esforço comum entre os países para alcançar objetivos coletivos e nacionais. Gilpin defende que o regionalismo não é uma alternativa ao Estado-Nação, mas sim representa o esforço de cada Estado de, coletivamente, promover vitais interesses e ambições nacionais<sup>1</sup>.

O regionalismo econômico é uma resposta estratégica dos Estados-Nações aos problemas políticos comuns, e a uma economia global altamente competitiva e interdependente. Grupos de países têm aumentado a cooperação com o objetivo de

---

<sup>1</sup> GILPIN, Robert. **Global Political Economy: Understanding the International Economic Order**. New Jersey: Princeton University Press, 2001. p.11.

fortalecer sua autonomia, seu poder de barganha e alcançar metas políticas e econômicas. Segundo Gilpin, o regionalismo é um meio encontrado pelo Estado satisfazer interesses e ambições nacionais e não uma alternativa ao Sistema Internacional de Estados (*state-centered*)<sup>2</sup>.

O autor apresenta uma crítica ao regionalismo baseada na teoria da Nova Economia Política, que afirma que arranjos regionais, tais como as uniões aduaneiras e áreas de livre comércio, possuem conseqüências que geralmente são prejudiciais aos países não-membros e cria uma situação de vencedores e perdedores dentro do próprio grupo<sup>3</sup>.

Jagdish Bhagwati (1999, p.8) aponta duas fases do regionalismo. Ele chama o primeiro de “Primeiro Regionalismo”. Essa etapa inicial começa nos anos 50 e se estende até o fim dos anos 60. A única entidade que ainda existe dessa primeira etapa, segundo o autor, evoluiu na atual União Européia. Bhagwati chama a segunda etapa com “Segundo Regionalismo”, que se inicia em meados dos anos 80 e se estende até os dias de hoje. O autor acredita que a volta do regionalismo nos anos 80 foi estimulada pelos Estados Unidos e pela sua decisão de aderir a artigo XXIV do GATT, permitindo a criação das áreas de livre comércio e união aduaneira. Esse assunto será revisitado nos capítulos seguintes.

Alcides Costa Vaz (2002, p.36) chama os dois regionalismos de Bhagwati de tentativas supranacionais e intergovernamentais respectivamente. A maioria das tentativas do primeiro regionalismo dos anos 50 e 60, baseada no supranacionalismo, fracassou, com exceção da Comunidade Econômica Européia (CEE). Já o segundo regionalismo foi reorientado sob uma visão funcionalista, com a formulação de acordos regionalistas em termos intergovernamentais e com diferentes graus de institucionalismo, e não só supranacionalismo.

Regionalismo pressupõe existência de cooperação. De acordo com Robert Keohane (1984, p.51-52), a cooperação ocorre, “[...] quando atores modificam seu comportamento às atuais ou antecipadas preferências dos outros dentro do processo da coordenação política”.

Mesmo que a cooperação seja normalmente considerada como inviável por a maioria dos realistas, a teoria está evoluindo e oferece novas explicações de por que um

---

<sup>2</sup> Idem, p.357

<sup>3</sup> Idem, p.345

Estado cooperaria quando tem fatores muito mais sensíveis como os de segurança e de ganhos, como demonstrado por Joseph Greco debaixo.

Vacs (1994, p.257) escreve que a criação de uma área de livre comércio pode ser visto como um instrumento destinado a promover e enraizar as políticas nacionais e regionais em relação ao mercado, como exemplificado pelo Nafta. Mas acordos regionais com conteúdos específicos podem ser usados como um mecanismo defensivo, construído para amortecer os impactos negativos que a globalização e o liberalismo do mercado poder ter nas economias domésticas. Um exemplo de tal é a CEE, do qual procurava a formação de regionalismo para proteger alguns setores socioeconômicos, manter uma presença ativa na economia do país, moderar os efeitos negativos do liberalismo e o mercado livre e para manter a aplicação de varias políticas sociais como a de saúde, educação, seguro social e a de assistência pelos desempregados. O autor agrega que sozinho o Estado tem poucas chances de sobreviver no sistema internacional com todas as pressões e demandas da força do mercado. Porém, blocos regionais representam uma oportunidade melhor para o Estado, servindo de escudo contra as conseqüências negativas da abertura de mercado e de amortecedor dos impactos do sistema internacional. Um exemplo atual é a relativa imunidade do Brasil aos primeiros efeitos da recente crise financeira mundial.

Comércio e conceitos relacionados:

Jagdish Bhagwati segue a linha de pensamento de Jacob Viner de que acordos de livre comércio e uniões aduaneiras têm dupla face, pois liberalizam o comércio, mas são protecionistas em relação aos países não-membros. A obra do Viner *The Customs Union Issue* (1950) aborda os conceitos *estático e dinâmico* e seus efeitos no comércio com acordos de livre comércio. Bhagwati (1999) assinala que o primeiro regionalismo fracassou por causa dos efeitos estáticos do processo de integração que criam o desvio de comércio e a eventual incompatibilidade comercial entre regiões. Bhagwati (1999, p13) descreve o *efeito estático* como, “responsável por deslocar o comércio eficiente dos fornecedores estrangeiros, ao dar preferência a um país-membro ineficiente”.

A mudança de postura dos Estados Unidos de uma tradicional rejeição a blocos regionais em seu “quintal” para uma postura de apoiar e promover um bloco comercial regional e hemisférico é de enorme significância para este trabalho. Bhagwati e Arvind Panagariya (1999) afirmam que o surgimento do interesse dos países pela teoria da Área de Comércio Preferencial, que Bhagwati chama de “Segundo Regionalismo”, surgiu

dessa atitude norte-americana de buscar acordos de comércio preferencial, a começar pelo acordo de livre comércio com o Canadá (CUSFTA) e posteriormente com a inclusão do México na criação do Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (Nafta). Ele completa dizendo: “nesta ocasião, acordos similares se estenderam a outras regiões do planeta, envolvendo países em desenvolvimento, como os que criaram o Mercado Comum do Sul (Mercosul), mas neste caso com mais êxitos do que fracassos” (Bhagwati; Panagariya, 1999, p.34).

Bhagwati e Panagariya fazem uma distinção entre os Acordos de Livre Comércio centrados no hegemon (EUA) e os não centrados. Eles escrevem: “Precisamos reconhecer, claro, que os incentivos podem ser mais políticos do que (apenas) econômicos. A criação de um acordo de livre comércio pode ocorrer e mesmo ser expandido, como forma de se conseguir aliados políticos, usando o comércio como política externa, visando privilegiar certas nações em troca de favores políticos. Política não é um fator insignificante nos arranjos comerciais discriminatórios implementados pelos Estados Unidos por meio de acordos bilaterais com países menores em sua periferia e mais além. E certamente não pode ser ignorado na transformação do Acordo de Livre Comércio Canadá-EUA original no Nafta com o México e depois no programa Iniciativa para as Américas” (Bhagwati; Panagariya, 1999, p.73). Os autores acrescentam: “Os acordos de livre comércio centralizados no hegemon (EUA), como o Nafta, não representam a forma mais desejável de se avançar na liberalização mundial das barreiras tarifárias. É melhor concentrar-se em tratados de livre comércio baseados na noção de nações mais favorecidas (MFN), como descrita pela OMC. Por outro lado, consideramos acordos de livre comércio entre países em desenvolvimento não centrados no hegemon, como o Mercosul, mais favoráveis” (p.35).

Krugman (1999, p.396) menciona a teoria do Dilema do Prisioneiro para falar da cooperação e do comércio: “a liberalização comercial deve ser apoiada pela crença dos países de que se eles trapacearem vão perder por causa do subsequente colapso do acordo de cooperação. Para que a sanção seja efetiva, os países devem estar atentos às políticas comerciais uns dos outros e acreditar nas promessas dos parceiros”.

### Teorias de Relações Internacionais referentes ao tema:

As principais correntes teóricas das Relações Internacionais de política comparativa e economia política internacional oferecem diferentes razões para um Estado integrar um bloco econômico regional.

#### **Realismo:**

A teoria Realista pressupõe a existência de uma anarquia no sistema internacional, que por sua vez pede que o Estado desempenhe papel principal no cenário internacional. Os conceitos de integração e cooperação são geralmente considerados inviáveis por esta corrente em que prevalecem as questões de poder e segurança. Kenneth Waltz (1979) argumenta que devido à estrutura do sistema internacional, estados que privilegiam a segurança são forçados a agirem agressivamente. Joseph Greco vê as questões da anarquia e da incerteza como os principais impedimentos para um Estado decidir por cooperar ou não com outra nação. Greco (1986, p.313) alega que a anarquia ressalta a competição e o conflito que inibem a cooperação entre Estados, mesmo que eles tenham interesses comuns. Reafirmando a teoria realista, ele escreve: “A posição defensiva de um Estado e o problema dos ganhos relativos de cooperação refletem essencialmente a persistência da incerteza nas relações internacionais”.

No entanto, Greco (1993, p.311) acrescenta à teoria o que chama de “*binding thesis*” em que ele relata: “caso os Estados compartilhem de um interesse comum e empreendam negociações baseadas em regras que constituam um arranjo de colaboração, logo os parceiros mais fracos, embora ainda influentes, buscarão garantir que tais normas sejam formuladas de maneira que provenham oportunidades expressivas e efetivas para eles e conseqüentemente irão impedir ou pelo menos abrandar a dominação por parte dos parceiros mais fortes”. Esta afirmativa é muito insignificante, pois marca o início de uma tentativa neo-realista de desenvolver uma teoria para regimes e cooperação internacionais, anteriormente colocados em posição secundária.

A integração regional, como o Mercosul, é hoje considerada uma reação do Estado, estimulada por motivos de segurança interna, sob a crença de que uma aliança política com os vizinhos ajudará na obtenção da segurança coletiva num mundo anárquico. Com instituições baseadas na razão e na ágil tomada de decisões, a integração ajudará a solucionar o problema da distribuição desigual de benefícios que

ocorre às vezes no processo de cooperação entre países. Teoristas como Kenneth Waltz acreditam que o equilíbrio de poder é a força propulsora dos Estados dentro do sistema internacional. Entrar para um bloco regional pode oferecer certo contrapeso de poder, possibilitando que o bloco aumente seu poder coletivo frente a outro Estado ou bloco.

Robert Gilpin<sup>4</sup> expõe que, sobretudo, os Estados poderosos tentarão usar de sua influência para criarem um grupo de instituições que os ajudem a alcançar seus interesses. Gilpin acredita que regimes internacionais são criados por Estados autocentrados para concretizar objetivos individuais e coletivos (Gilpin, 2000, p.84). Gilpin acrescenta que a teoria de *International Political Economy* (IPE) defende que Estados, as superpotências.

Multinacionais e outros atores de peso tentam usar o poder que têm para influenciar a natureza dos regimes internacionais<sup>5</sup>. Ele estende seu raciocínio para argumentar que o *hegemon* criou uma economia internacional liberal, prioritariamente, para promover suas estratégias políticas e de segurança<sup>6</sup>.

De acordo com Gilpin, “o estudo do IPE indica que os atores econômicos estão atentos não apenas aos seus ganhos absolutos, como também aos relativos durante o intercâmbio comercial” (Gilpin, 2000, p.78). Gilpin explica o comportamento dos Estados da seguinte forma: “as economias centrais” desejam manter a posição de domínio, e as “economias periféricas” desejam se tornar “economias centrais”. Por esta razão, o aumento da integração na economia mundial acarretou maior esforço individual por parte de nações na criação de e alianças regionais como forma de proteção contra as forças centralizadoras da globalização econômica. Este fenômeno de uma nova geografia econômica sugere que a estrutura de economias centrais e periféricas dependentes continuará a produzir tensões e eventuais conflitos políticos<sup>7</sup>.

Gilpin oferece uma interpretação realista da integração regional, afirmando tratar-se de um fenômeno político criado pelos Estados por motivos nacionais, políticos e econômicos<sup>8</sup>. O autor diz ainda que a integração política e econômica exige que um país exerça papel de liderança para promover um acordo regional. Exemplos atuais são a Alemanha na Europa Oriental (EU), os EUA no Nafta, Japão Ásia-Pacífico e o Brasil

---

<sup>4</sup> GILPIN, Robert. **Global Political Economy: Understanding the International Economic Order**. New Jersey: Princeton University Press, 2001.

<sup>5</sup> Idem, p.78.

<sup>6</sup> Idem, p.99.

<sup>7</sup> Idem, p.122.

<sup>8</sup> Idem, p.356.

no Mercosul<sup>9</sup>. Gilpin diz que cada uma dessas organizações regionais é fruto de esforços de cooperação individuais dos Estados para se atingir fins nacionais e coletivos. Tais esforços – e o próprio regionalismo econômico em geral – foram uma resposta dos Estados-Nações a problemas econômicos e políticos comuns. A criação de grupos de países não só aumentou o grau de cooperação entre as nações envolvidas como também, incrementou seu poder de barganha em disputas comerciais e políticas. A regionalização é mais uma forma de estender aos parceiros assuntos e ambições de interesse nacional do que uma alternativa a um sistema internacional centrado no Estado<sup>10</sup>. Ele acrescenta que o regionalismo tornou-se uma estratégia central por parte dos blocos para aumentar a vitalidade econômica e política dos estados membros e, conseqüentemente, tornou-se um elemento também extremamente importante no panorama econômico mundial<sup>11</sup>. Regionalismo não é uma alternativa ao Estado-Nação, mas um esforço complementar das nações para coletivamente alavancar vitais interesses e ambições nacionais<sup>12</sup>.

Gilpin diz ainda que o regionalismo na América Latina foi uma resposta direta às propostas norte-americanas de criar uma área de livre comércio para o hemisfério sul, com a Iniciativa para as Américas, o Nafta, e a Área de Livre Comércio das Américas. O autor defende que para sobreviver e prosperar, Estados e blocos de países precisam se adaptar ao ambiente político, tecnológico e econômico, num mundo incerto e em constante evolução, como já aconteceu em episódios anteriores. Nos anos 90, a forma que as nações encontraram para resistir à ameaçadora e intensamente competitiva globalização foi formando ou estendendo acordos e alianças regionais sob a liderança de uma ou mais economias de maior poder no mapa mundial<sup>13</sup>.

A perspectiva realista tende a apoiar as iniciativas comerciais liberais como a IPA, o Nafta e a Alca e refuta a ideia de que estas seriam uma ameaça à autonomia e à soberania dos demais países. Ao contrário, as iniciativas comerciais dos EUA apenas aumentariam sua influência e “*soft power*” no hemisfério, e acarretariam uma hegemonia norte-americana ainda mais forte e tanto econômica quanto ideologicamente.

Theodore H. Cohn (2000, p.357) explica que, “a pesar da falta de uma atenção realista à pobreza no sul do planeta, idéias realistas têm exercido considerável influência

---

<sup>9</sup> Idem, p.357.

<sup>10</sup> Ibid

<sup>11</sup> Idem, p.361

<sup>12</sup> Idem, p.11.

<sup>13</sup> Idem, p.358.

nas políticas dos países em desenvolvimento”. Cohn (2000, p.3) afirma que as políticas e economias internacionais estão “estritamente ligadas”. Ele cita os exemplos das 1ª e 2ª guerras do Golfo e parafraseia Thucydides, que ele considera o fundador das relações internacionais: “Uma guerra não é tanto uma questão de armamento quanto é de dinheiro, o que torna as armas de grande utilidade”. A afirmação mostra que tal noção é secular. Joseph S. Tulchin (1994, p.157) acrescenta que com uma postura baseada no *real politik*, os EUA permanecerão firmes em sua posição como a verdadeira potência mundial com capacidade e determinação para projetar sua influência globo afora, utilizando força bélica se necessário. A primeira Guerra do Golfo foi uma confirmação de tal comportamento. Assim como a Segunda Guerra do Golfo ou invasão do Iraque. A máquina de guerra (o complexo industrial militar) a qual se referiu o presidente dos EUA Dwight Eisenhower em seu discurso de despedida da Casa Branca, como forma de alerta ao resto do mundo, acabou por dominar as relações entre países durante o período pós Guerra Fria.

### **Liberalismo:**

Esta linha de pensamento tem suas teorias calcadas nas idéias funcionalistas. A teoria funcionalista se baseia na interdependência entre os países. A economia política internacional é um fator decisivo na tomada de decisões de um Estado, sobretudo quando a decisão é sobre a integração ou não com outras nações. É fundamental ponderar e analisar as opções e decidir se a integração é o melhor caminho para se inserir com sucesso na economia internacional. A explicação da teoria liberal para o comportamento dos Estados após o fim da Guerra Fria influenciou fortemente os funcionalistas. Os institucionalistas liberais acreditam que as instituições liberais são atores que incentivam a cooperação e a integração. Tais instituições também seriam capazes de observar o mercado e se necessário nele fazer ajustes (por meio de intervenção). Esse arranjo ajudaria a reduzir os problemas relacionados às ações coletivas, à criação de normas e regras para serem seguidas. Os institucionalistas liberais alegam que a cooperação ajuda a alcançar objetivos que de outra forma seriam inalcançáveis unilateral ou bilateralmente. A teoria também valoriza os indivíduos e os agentes não-estatais, organizações locais, por acreditar que estes influenciam positivamente no processo de integração regional.

Os teóricos da economia liberal, tais como Adam Smith, acreditam que assuntos do Estado e do Mercado não são intrínsecos um ao outro. De acordo com Smith, a

interação econômica opera sob um sistema de leis naturalmente harmônico, enquanto que a política não obedece a leis naturais ou a harmonia. Conseqüentemente, Smith é considerado um adepto do capitalismo *laissez-faire* ao defender que a economia funciona melhor sem a interferência dos governos.

Os Liberais, segundo Cohn (2000, p.376), acreditam que “o aumento da interdependência difunde benefícios”. Para eles, os problemas econômicos nos países menos desenvolvidos (*Lesser Developing Countries* – LDC) são resultados de políticas domésticas ineficientes e a solução para seus problemas é se alinharem aos países desenvolvidos e a suas políticas, e assim poderão alcançar o desenvolvimento. Liberais ortodoxos enfatizam que o livre comércio em justas condições contribui para a promoção da igualdade e da reciprocidade.

Outro forte componente da teoria liberal é a da Paz Democrática, que estabelece que os países interdependentes entre si mais dificilmente entrarão em guerra por terem valores e metas similares e, claro, uma interdependência baseada na economia. Os liberais acreditam ainda que todos os envolvidos no processo recebam ganhos econômicos igualitariamente, logo o ganho é sempre positivo para todos e que um mercado aquecido leva à produtividade.

Estreitamente relacionada à Teoria da Paz Democrática, a Teoria da Interdependência, criada por Robert Keohane e Joseph Nye Jr. (1989, p.24-25) diz que os Estados têm sim um interesse na cooperação baseada em objetivos coletivos e na premissa de que as sociedades estão conectadas. Além disso, para a Teoria da Interdependência a cooperação traz ordem à desorganizada agenda internacional. Logo, a cooperação entre estados produziria um tipo de interdependência política, contribuindo para que os envolvidos respeitassem um conjunto de regras para facilitar o processo e não trapaceassem. No entanto, esta condição não necessariamente significaria que tais estados levariam a cabo uma política de integração.

O ponto mais forte dos regimes, como descreve Robert Keohane (1994) aponta que “regimes estabelecidos sobreviverão”. Prosseguindo com esta idéia, Keohane (1993) afirma que o neoliberalismo é uma mistura entre o realismo e o liberalismo. Largamente conhecido, a teoria realista apresenta dois elementos centrais para o Estado: sobrevivência e poder. Keohane reconhece as controvérsias criadas pelo sistema internacional com suas características anárquicas, porém, apoiado pela teoria neoliberal, diz que as cooperações internacionais são necessárias para se ultrapassar os obstáculos produzidos pela anarquia do sistema internacional. Apesar de certa quantidade de

limites aos Estados (submeter-se às regras de cooperação, seguir metas coletivas etc.), as regras e regulamentações contribuem para a cooperação, pois os Estados estão autorizados a buscar seus próprios interesses contanto que não ameacem os demais. (KOEHANE, 1993, p.273). Outra concepção integrante da tradição neoliberal é a de que regimes e cooperação não podem existir se os estados não compartilharem de interesses mútuos. É possível ver na teoria “cooperative clusters”, demonstrada por Duncan Snidal, que os Estados optam, muitas vezes, por se integrar a regimes internacionais para garantir coletivamente ganhos relativos em comparação com outros Estados.

Koehane ressalta que a teoria do institucionalismo liberal não prognostica a harmonia. Na realidade, ao criticar sua própria teoria, Koehane reconhece que algumas instituições podem sim ser coercitivas; algumas podem usar da força política para persuadir Estados mais fracos a aprovarem sanções sobre terceiros. Um exemplo disso foram as sanções impostas à Argentina pela União Européia durante o conflito pelas Ilhas Malvinas com a Grã-Bretanha em 1982.

### **Teorias adicionais:**

Estruturalistas históricos vêem as iniciativas comerciais, como Nafta, Cafta e Alca, como formas encontradas pelos países desenvolvidos de aumentarem o abismo entre eles e os países em desenvolvimento. Os formuladores da Teoria da Dependência acreditam que os países do Norte dependem dos do Sul para se manterem ricos; logo, a elite dos países em desenvolvimento deveria negociar com o Norte para reivindicar melhores condições para o Sul. A partir deste ponto de vista, a Iniciativa para as Américas (IPA) e a Alca mostram-se propostas positivas por possibilitar às elites dos países em desenvolvimento interagirem diretamente com o Norte e se integrarem à economia internacional. Com tais acordos, os países mais pobres produziram mais capital, teriam mais recursos para investirem na área social e elevariam o status do país. As iniciativas comerciais dos Estados Unidos iriam, por fim, difundir tecnologia. Não obstante, haveria sempre o risco de que os países beneficiados acabassem sendo “Aprendizes de Feiticeiro” ou medo de que a globalização é um monstro indomável.

Barbara Stallings (1995) contribuiu para esse debate ao apresentar o que ela chama de interdependência não-hegemônica. Trata-se de uma aliança entre países com o objetivo de melhorar a posição destes na economia global. Ao criar novas regras e instituições, o bloco regional procura conter qualquer potencial conflito externo ou interno por meio do diálogo e do respeito às regras estabelecidas (STALLINGS, 1995,

p.66-67). Por esta razão, regionalismo não foi uma resposta às forças negativas da globalização, mas uma resposta para os aspectos positivos da globalização.

Outro conceito esclarecedor vem de Kenichi Ohmae. Ohmae (1996, p. 20-21) defende o conceito de “Estados Regiões”, alegando que o liberalismo não é o único responsável pela nova onda do regionalismo nos anos 90. O autor diz que a integração *de facto* do processo de produção assim como a articulação dos fatores de produção levaram à criação de “pequenos territórios autônomos”. De acordo com o conceito, os estados dão preferência à unidade geográfica em detrimento de relações comerciais bilaterais com países distantes. Ohmae afirma que a unidade regional também favorece o poder de barganha dos países envolvidos na mesa de negociação da economia global.

Outra importante contribuição da lista de conceitos no Estudo de Relações Internacionais é dada por Immanuel Wallerstein (1988, p.2-3) que sustenta que o capitalismo é responsável pelos acordos geoeconômicos e geopolíticos modernos e dá como exemplo a formação de blocos regionais que, segundo ele, está relacionada a transformações estruturais do sistema político internacional no fim dos anos 80. Sua teoria do “Sistema-Mundo” critica o sistema capitalista, que domina a cena econômica e política global.

As teorias e os conceitos acima mencionados delineiam as razões por que um estado optaria por um pacto regional e dão suporte para uma eclética hipótese sobre a acelerada criação do Mercosul e a resposta do Cone Sul para a mudança de atitude dos Estados Unidos para com o hemisfério sul referente a ações comerciais e políticas.

#### Justificativa:

Este estudo busca explicar como um regime pode direta ou indiretamente afetar outro regime e, desta forma, as possíveis influências das propostas comerciais norte-americanas para o continente na criação do Mercosul. Trata-se de um trabalho voltado para a área da Economia Política Internacional, uma das muitas categorias que integram o campo de pesquisa de Política Internacional e Comparada em Relações Internacionais.

Em 1986, o então presidente do Brasil, José Sarney, juntamente com o presidente, Raul Alfonsín, assinaram a Ata de Integração, que previa a criação de um mercado comum até primeiro de janeiro do ano 2000. Marcos Simão Figueiras (1996, p.17) explica que os termos da criação deste mercado comum logo seriam modificados para encurtar o processo. Paulo Roberto de Almeida (1993, p.77) enfatiza que a formação do Mercosul experimentou uma aceleração de sua formação. Em 1988 o

Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento tinha como meta consolidar a integração bilateral entre o Brasil e a Argentina com o objetivo de estabelecer um Mercado Comum dentro de um prazo de dez anos, dois anos menos do que havia sido acordado na Ata de Integração. Em 1990, por tanto dois anos depois, com a Ata de Buenos Aires, um encontro entre o presidente brasileiro Fernando Collor e o presidente argentino Carlos Menem estabeleceu que o Mercosul seria fundado em 31 de dezembro de 1994, abreviando pela metade o prazo original. Almeida (1993, p.78) menciona ainda que uma razão possível para tal aceleração, determinada em julho de 1990, está relacionada à aguçada percepção de que este era o melhor caminho para os dois países de modernizarem suas economias e se tornarem mais competitivos na economia global. Coincidentemente ou não, em junho de 1990, a Iniciativa para as Américas (IPA) foi apresentada pelos Estados Unidos, assinalando para a criação de uma zona de livre comércio no hemisfério sul. O objetivo deste trabalho é investigar se os movimentos norte-americanos para a formação da área de livre comércio das Américas influenciaram as decisões que acabaram por acelerar a criação do Mercosul ou se os acontecimentos não têm relação. O trabalho revela e relaciona outras consequências da política externa dos Estados Unidos em relação aos países sul-americanos.

#### Metodologia:

O presente trabalho é um estudo de caso. Busca a relação entre a criação do Mercosul e as iniciativas hemisféricas de livre comércio impulsionadas pelos EUA (Alca, Nafta e IPA) e identificar os impactos destas propostas iniciais na formação do bloco econômico regional do Cone-sul. Arend Lijphart (1971) descreve que um estudo de caso deve ser acompanhado de um método comparativo. Uma das desvantagens deste método é que os casos não podem ser genéricos.

Política Comparativa busca explicar as similaridades e diferenças entre os países, bem como tendências, processos, normas e tenta desenvolver uma hipótese para tais tendências. O trabalho investiga similaridades e diferenças entre os Estados no Cone Sul no que tange aos anúncios norte-americanos de um acordo de livre comércio para a região.

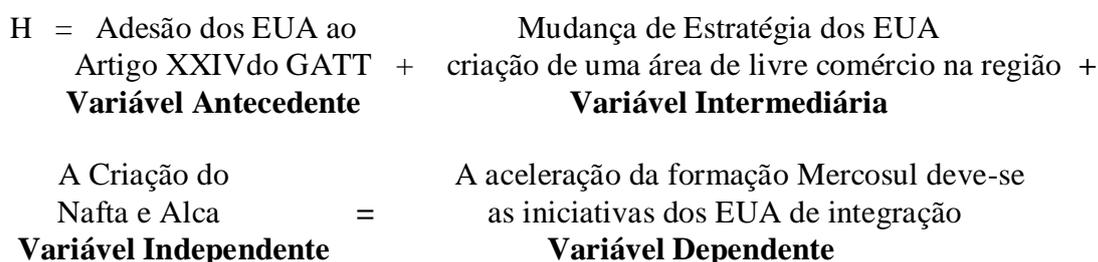
A pergunta central do trabalho deriva-se diretamente da política comparativa na área de Relações Internacionais e ilustra os efeitos de um regime, sejam eles positivos ou negativos, para a formação de outro regime político. As informações que embasam a questão foram encontradas em documentos formulados durante cúpulas, em atas,

negociações, tratados realizados entre os países membros do Mercosul no período de 1989 a 1995, bibliografia existente e entrevistas pessoais com professores e profissionais com experiência na área.

A hipótese inicial do trabalho é a seguinte:

H1: A redução do prazo de formação do Mercosul foi resultado das iniciativas norte-americanas para uma área de livre comércio no hemisfério.

Abaixo um fluxograma mostra as variáveis para a hipótese exposta acima:



As variáveis foram selecionadas considerando-se os componentes influentes que estão detalhados no capítulo três. Eventos ocorridos no período estudado incluem o retorno da democracia na América Latina, o fim da Guerra Fria, reformas econômicas nas principais economias do Cone Sul e a integração regional na Europa que acabariam por influenciar as políticas externas dos países do Cone Sul e dos Estados Unidos.

A decisão de calcar o argumento de que o Mercosul foi influenciado pelo anúncio da criação de acordos comerciais “mini-laterais” por parte dos Estados Unidos baseia-se numa discussão acadêmica, previamente especificada e motivada por interesse pessoal. Como cidadão americano residente no Brasil tal hipótese de que os Estados Unidos influenciaram indiretamente a criação do Mercosul pareceu-me intrigante e ainda sem resposta. Além das avaliações e verificações da hipótese inicial, outras variáveis também são mencionadas e consideradas na pesquisa.

## **CAPÍTULO I:**

### **A MUDANÇA DE ESTRATÉGIA NORTE-AMERICANA DO MULTILATERALISMO PARA O REGIONALISMO**

Este capítulo explora múltiplas áreas de influência que contribuíram para alavancar as iniciativas comerciais dos Estados Unidos voltadas para a América Latina. As várias esferas de influência variam de tentativas anteriores na região de mais de um mais de um século atrás, a integração regional da Europa que aconteceu durante o “Primeiro Regionalismo”, a Guerra Fria e seu fim, e o artigo XXIV do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT), além do fracasso na conclusão da Rodada do Uruguai, em 1994, que não visava somente à redução tarifária, mas também a constituição de uma Organização Internacional nos moldes da OIC. Todos esses acontecimentos desempenharam um papel relevante para a mudança de foco dos Estados Unidos para América Latina e Caribe, sobretudo para a América Latina, na busca de um equilíbrio de poder entre blocos no globo terrestre. O trabalho expõe algumas características de cada evento mencionado com fins de auxiliar na compreensão das reações dos Estados do Cone Sul às iniciativas norte-americanas de livre comércio na região.

#### Tentativas anteriores de criação uma área de livre comércio para as Américas:

Como citado por Joseph S. Tulchin (1994, p.155), desde a Doutrina Monroe e da Guerra Hispano-americana de 1889, o principal objetivo dos Estados Unidos em relação à América Latina tem sido eliminar influências estrangeiras na área. A Doutrina Monroe, que recebeu o nome do presidente estadunidense, James Monroe, foi criada em 1823 e determinava que as futuras tentativas européias de colonização ou de interferência em qualquer território nas Américas seriam vistas pelos Estados Unidos como um ato de agressão e exigiria intervenção imediata. O presidente Roosevelt fez uma emenda à doutrina 1904, acrescentando que os Estados Unidos tinham o direito de intervir militarmente na América Latina caso algum país não pagasse sua dívida externa. O motivo por detrás deste comportamento seria excluir as possibilidades da Europa de expandir seus poderes, sobretudo a Alemanha e a Grã-Bretanha, e exercer algum tipo de influência sobre a América Latina. As doutrinas serviram como pretexto para os Estados Unidos intervirem em Cuba (1906-1910), na Nicarágua (1909-1911,

1912-1925 e 1926-1933), na República Dominicana (1916-1924) e no Haiti (1915-1934). O autor acrescenta que historicamente, os Estados Unidos preferiram lidar com os Estados latino-americanos individualmente, e combatido fortemente qualquer tipo de ação de cooperação ou de criação de grupos multilaterais (TULCHIN, 1994, p.177).

Os blocos comerciais que existem atualmente nas Américas representam a culminação de idéias e iniciativas que datam de mais de um século atrás. Também é fruto de múltiplos eventos que ocorreram ao longo do século XX, tais como as duas Grandes Guerras, a Grande Depressão, a Guerra Fria e seu fim, a “década perdida”, o processo de redemocratização dos países da América Latina.

Ao analisar o passado, Arturo O’Connell (1994, p.204) menciona a iniciativa tomada pelo secretário de Estado dos Estados Unidos, G. Blaine, no final do século XIX, de criar a versão Americana da aliança aduaneira alemã “Zollverein” que teve como meta a liberdade alfandegária para os 39 estados alemães. De acordo com Jacob Viner (1950, p.98-99), a Prússia criou a Zollverein por razões políticas a fim de garantir sua hegemonia – ou influência – sobre os estados mais fracos da Alemanha de 1834-1871. Blaine previu que a criação de uma integração hemisférica serviria para facilitar o transporte de mercadorias, estimular a economia, incrementar o comércio e, indubitavelmente, expandir a influência dos Estados Unidos na região das Américas. O’Connell (1994, p.204) acrescenta que a “Zollverein Americana” baseava-se num acordo que incluía o princípio do tratamento da *nação mais favorecida (NMF)* que permitiu aos Estados Unidos se esquivar de qualquer tipo de competição por parte da Europa. Em 1889, em Washington, houve a primeira reunião para se concretizar a aliança, quando 18 países da região participaram da Primeira Conferência Internacional dos Estados Americanos. A reunião culminou num acordo para a criação da União Internacional das Repúblicas Americanas, que seria coordenado pelo Bureau Comercial das Repúblicas Americanas. Em 1910, os nomes das entidades acabariam sendo modificadas, durante a Conferência Internacional das Repúblicas Americanas. A organização passou a se chamar União das Repúblicas Americanas e o Bureau foi renomeado de União Pan-Americana. Embora nunca tivesse se materializado no que Blaine havia imaginado essas duas importantes entidades que foram criadas em 1890 acabariam por se expandir e se tornar a atual Organização dos Estados Americanos (OEA) e sua Secretaria Geral da União.

Na América do Sul, Simon Bolívar (1782-1830) foi o pioneiro na busca de uma união hispano-americana. Em sua *Carta da Jamaica*, Bolívar expressa seu desejo de

levar adiante uma empreitada rumo à unificação da América Latina. Ele convocou as nações livres da região a comparecerem ao Congresso do Panamá a ser realizado entre junho e julho de 1826. O encontro fracassou na meta de unir os países independentes. Os únicos representantes que compareceram foram os do México, da Federação da América Central e da Grande Columbia (que incluía Colômbia, Equador) e Peru (que por sua vez tinha o domínio do território boliviano). Os países convidados que não compareceram foram: Argentina, Chile, Brasil, Haiti, Paraguai, Estados Unidos e Uruguai.

A ideia de Bolívar para uma América Latina integrada baseava-se no fato de que as nações compartilhavam de uma história comum, de sofrimentos e desafios similares impostos por suas metrópoles. Bolívar foi responsável pela independência de muitos países da América Latina colonizados pela Coroa espanhola. As principais metas de Bolívar eram: libertar as nações subjugadas pelo domínio de suas metrópoles, tanto econômica quanto politicamente; e unir as nações por meio da criação de blocos e de fóruns que uma base de discussão permanente sobre os problemas da ordem mundial vigente.

Outro evento vital para a existência dos atuais blocos foi à relação comercial criada entre o Canadá e os Estados Unidos. Em 1855, Canadá e os Estados Unidos assinaram o Tratado de Reciprocidade, que oferecia um convênio comercial específico e limitado, estabelecendo alicerces para uma futura cooperação econômica, sobretudo no que tangia a tratados de livre comércio. Mais de um século depois, os dois países assinariam um acordo comercial significativo, e o primeiro regional de peso, que baixou consideravelmente as barreiras tarifárias em 1965, conhecido como “Auto Pact” ou “Pacto dos Automóveis”. Antes do fim dos anos oitenta, Canadá e os Estados Unidos haviam se tornado os maiores parceiros comerciais e o acordo bilateral destes dois países era o maior do mundo, tanto do ponto de vista territorial quanto financeiro.

### O Retorno do comércio Globalizado:

A primeira Guerra Mundial, a Grande Depressão e a Segunda Guerra Mundial paralisaram as relações comerciais multilaterais no século passado. De acordo com Robert Gilpin (2001, p.3), a maior conquista do pós-segunda Grande Guerra foi restaurar o nível de integração econômica que existira antes da guerra, como Zollverein. Ele acrescenta que após a segunda Grande Guerra, Os Estados Unidos lançaram mão de uma custosa estratégia de concertação para estimular uma economia global aberta. As

origens desses esforços podem ser traçadas na Ata de Reciprocidade de 1934 e no Acordo Monetário Tripartite alguns anos depois. Além disso, os estrategistas americanos do fim da Segunda Grande Guerra, cuja parceria principal vinha dos aliados britânicos, começaram a erigir as fundações para a nova economia global. Este trabalho de cooperação culminou na Conferência de Bretton Woods de 1944.

O ressurgimento de acordos comerciais entre nações começou com o Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio (GATT), em 1948. Os Estados Unidos e seus parceiros comerciais criaram o GATT com fins de promover um comércio mais livre e mais justo, principalmente por meio de negociações para reduzir tarifas formais. Por ter um caráter multilateralista, o acordo proibia práticas unilateralistas, bilateralistas ou blocos regionais (até a introdução do Artigo XXIV, que permitiu Uniões Aduaneiras e Zonas de Comércio Livres, com a condição de que não houvesse barreiras alfandegárias). A criação do Gatt logrou expressivas reduções de barreiras comerciais. Com o Gatt, e posteriormente com Organização Mundial do Comércio, o princípio da vantagem comparativa passou a ser referência e mais tarde com a Organização Mundial do Comércio (OMC) tornou-se a principal vantagem comparativa que demonstrava que uma nação aumentaria seus ganhos se abrisse seus mercados para os produtos estrangeiros (GILPIN, 2001, p.219). Entretanto, no fim das contas, o Gatt acabaria fracassando em seus primordiais objetivos por se tratar essencialmente de um fórum de negociação em vez de um fortalecedor das regras e normas do comércio internacional.

Ao criar regimes pós Segunda Guerra Mundial, Gilpin afirma também que a tarefa mais relevante dos Estados Unidos era a de promover a cooperação. Assim, simultaneamente, os EUA estavam também combatendo o comunismo ao criar alianças, como a que ocorreu com a criação do Tratado do Atlântico Norte (Otan). Os Estados Unidos, que desfrutava então do inédito poder que adquirira no cenário internacional, assumiu o papel de liderança, enquanto outras potências econômicas, como Canadá, Japão e a Europa Ocidental, aquiesceram por motivos econômicos, políticos e ideológicos. O compromisso ideológico dos aliados para com os EUA facilitou a reabertura de um comércio global. Esses três elementos (liderança, cooperação e consenso ideológico) foram cruciais para a criação de uma economia internacional liberal.

## Regionalismo na América Latina

### O Primeiro Regionalismo:

Jagdish Bhagwati (1999, p.9-10) distingue dois períodos de regionalização: o primeiro data de 1950 a 1960, e é chamado pelo autor de “Primeiro Regionalismo”. A única comunidade sobrevivente dessa primeira fase foi a Comunidade Econômica Européia (CCE), que deu origem a União Européia. A segunda e última fase do regionalismo, intitulada de “Segundo Regionalismo” teve início no fim dos anos 80 e até o início da década de 90. O autor declara que este último obteve mais sucesso que o primeiro devido às mudanças já descritas referentes ao liberalismo econômico e às forças do mercado.

Yves Chaloult e Paulo Roberto de Almeida (1999) afirmam que dois aspectos da globalização – o institucional e da economia política – podem implicar numa perda da soberania política e/ou econômica de um Estado. Gilpin (2001, p.390) aponta que soberania representa o controle completo de uma nação sobre seu território e pessoas dentro da jurisdição legal. Por causa do dilema que envolve o enfraquecimento da soberania estatal como resultado da globalização, Chaloult e Almeida (1999, p.39) alegam que muitos países reagiram adotando o recente fenômeno do regionalismo econômico.

Os regimes internacionais, segundo a definição de Stephen Krasner (2003, p.302), são "princípios implícitos ou explícitos, de normas, regras, decisão e procedimento sobre as expectativas de convergência dos atores num certo ramo das relações internacionais". Nem todos os blocos comerciais são considerados regimes. Eles se diferem no fato de que alguns blocos apenas integram os países membros economicamente, deixando de lado os aspectos políticos e sociais. O Nafta seria o melhor exemplo. Outros blocos como o Mercosul e a União Européia, lograram aprofundar o nível de integração, coordenando política e economia, bem como as questões sociais e ambientais. Independente do nível de integração dos blocos, todo o acordo regional representa um esforço de cooperação por parte dos envolvidos com fins de promover conquistas coletivas e também nacionais. De acordo com Robert Gilpin (2001, p.357), o regionalismo econômico, em geral, foi uma resposta de Estados-Nações para solucionar problemas políticos e econômicos comuns. Grupos de Estados decidiram incrementar o nível de cooperação para fortalecer sua autonomia e aumentar o poder de barganha nas disputas comerciais e políticas. Logo, segundo Gilpin, o

regionalismo é um meio encontrado pelo Estado para satisfazer interesses e ambições nacionais e para além de uma alternativa ao Sistema Internacional de Estados (*state-centered*).

Devido às dificuldades provocadas pela Grande Depressão que a América Latina enfrentou, nos anos 50, a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), então dirigida por Prebitch, prescreveu um novo modelo econômico para a região: modelo de Industrialização Substitutiva de Importações (ISI). A estratégia pretendia principalmente incentivar os países da região a implantarem indústrias voltadas para o mercado interno e a criarem instrumentos de proteção da indústria nascente contra a concorrência externa, concretizados por meio de mecanismos tarifários e não-tarifários e da concessão de subsídios. O modelo seguia a linha de pensamento Keynesiana, que considerava que os países menos desenvolvidos meros exportadores de commodities e produtos tropicais, que sofriam pela falta de oportunidades e condições desfavoráveis no mercado internacional. Gilpin escreve que pelo fato dos países menos desenvolvidos serem “vítimas” do desenvolvimento tardio – significando que os países latino-americanos eram bem mais atrasados que os países desenvolvidos - o Estado precisava intervir e assumir um papel fundamental na economia (GILPIN, 2001, p.311). A integração entre os países da região era vista como o melhor caminho para combater os efeitos da Grande Depressão e sua dependência por produtos industriais estrangeiros. Com o modelo ISI, os acordos de livre comércio eram encarados como formas de superar as limitações impostas por mercados domésticos pequenos, permitindo as empresas acesso ao mercado internacional. Sylvia Saborio (1994, p.15) diz que a consequência do ISI foram as altas tarifas externas embutidas em produtos extra-regionais como estratégia de proteção do mercado doméstico e de fortalecimento das empresas para que futuramente se tornassem mais competentes e competitivas não apenas no mercado interno, como também no mercado global.

Quatro acordos regionais foram firmados nesse período. O primeiro foi a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (Alalc), criada em 1960. Em 1980, a Alalc foi substituída pela Associação Latino-Americana de Integração (Aladi). O grupo contava com Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, México, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela. Posteriormente surgiu o Mercado Comum da América Central (MCAC), criado em 1960, it que originalmente incluía Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras e Nicarágua. Em 1967, Honduras decidiu deixar o Bloco e assinar acordos bilaterais com cada um dos membros. A terceira instituição a ser criada foi a

Associação Caribenha de Livre Comércio (ACLIC), fundada em 1965 que foi substituída, em 1973, pela Comunidade Caribenha (Caricom). Fazem parte deste último Antigua e Barbuda, Barbados, Bahamas, Belize, Dominica, Granada, Guiana, Jamaica, Montserrat, St. Kitts e Nevis, St. Lucia, St. Vincent e Grenadines, e Trinidad e Tobago. O último grupo a ser criado nesta fase inicial da integração foi o Pacto Andino (PA), em 1969, e era composto por Bolívia, Colômbia, Chile, Equador e Peru. Venezuela aderiu ao pacto em 1973 e o Chile saiu do grupo em 1976.

O propósito desta integração não era necessariamente promover a liberalização comercial, mas principalmente expandir os mercados dessas nações. Os esforços pela integração não necessariamente buscavam a liberalização mercantil, mas acima de proteção tudo dentro de um mercado em expansão. ISI era parte de uma estratégia “de proteção de importação para promoção de exportação”. Esse método buscava proteger as indústrias menores até que eles pudessem competir com mercados de fora com êxito (SABORIO, 1994, p.16).

Saborio diz que as experiências de cada um desses grupos eram praticamente as mesmas. Durante a primeira década do ISI, os grupos iriam testemunhar o aumento do comércio intra-regional, principalmente no Caribe. O processo perdeu força e acabou sucumbindo em 1980, devido à severa pressão do câmbio monetário e à dívida externa. Saborio nota que ninguém estava interessado no mercado local, mas sim no dominante do exterior. Saborio (1994, p.16) acrescenta que apenas 26% do comércio dentro CACM era de transações intra-regionais, 14% entre os membros da Aladi entre 1975-1980, e somente 4.8% entre os países membros do Pacto Andino em 1988. Ainda assim, os acordos obtiveram sucesso ao contribuir para a industrialização da região e a diversificação de manufaturas para exportação, particularmente para os países da área de livre comércio

O autor alega que esses primeiros acordos do “Primeiro Regionalismo” acabaram por fracassar, pois as atividades do ISI não se desenvolveram com a necessária eficiência para dar continuidade ao processo. O jeito de produção industrial promoveu atividades que foram tipicamente sensíveis ao capital e importações, agregando nem valor doméstico nem estrangeiro necessários para ser auto-sustentável. O autor escreve: “esforços para racionalizar o processo geralmente fracassaram, devido à remoção de barreiras tarifárias – tanto intra-regionais quanto externas – que era altamente seletiva e restrita e invariavelmente acabou vítima dos interesses de grupos concorrentes”, e apesar das inconsistências dentro do modelo, esses acordos regionais

fracassaram, em parte, pela falta de mecanismos institucionais inadequados para resolver disputas e garantir o cumprimento dos acordos.

Bhagwati (1999, p.10) afirma que o “Primeiro Regionalismo” da América Latina entre 1950 e 1960 fracassou, porque “em lugar de usar a liberalização do comércio, e preços para guiar a distribuição da indústria, os países em desenvolvimento tentaram usar tais uniões para alocar indústrias com negociações burocráticas e colocar o comércio com tais alocações, ponto a carroça na frente dos bois, interrompendo o progresso”.

A estratégia ISI e a teoria de desenvolvimento caíram por terra entre o fim da década de 70 e início da de 80. Gilpin (2001, p.309) cita alguns eventos que contribuíram para isso, como a crise do crédito, da energia de 1973 (causado pelo embargo da Opep aos países ocidentais, como resposta ao apoio desses países a Israel durante a guerra Yom Kippur) e 1979 (impulsionada pela revolução iraniana), bem como a crise da dívida externa dos países da América Latina, nos anos de 1980 (que levou à “década perdida”).

Outro evento que ocorreu em 1961 foi o plano criado pelo então presidente John F. Kennedy chamado Aliança pelo Progresso. Com o objetivo de limitar a influência soviética na região, Kennedy tinha como meta aumentar o PIB dos países da América Latina em aproximadamente 2.5%. O plano previa também investimento no sistema de saúde da região, com a construção de hospitais, e ajuda no estabelecimento de leis que estabelecessem o salário mínimo nos países onde elas fossem inexistentes e de reforma agrária. No entanto, ao longo dos anos 60, os golpes militares que ocorreram em 13 países da região, acarretariam longas ditaduras e o fracasso da Aliança pelo Progresso.

### A mudança de estratégia por parte dos EUA e sua adesão ao regionalismo

Segundo Regionalismo:

Jagdish Bhagwati (1996, p.29) afirma: “A conversão dos Estados Unidos ao regionalismo foi de grande significância. Principal defensor do multilateralismo durante os primeiros anos do pós-guerra, agora, sua decisão de tomar o caminho regional (no sentido geográfico e preferencial simultaneamente) altera o equilíbrio de forças favorecendo o regionalismo, em detrimento do multilateralismo. Esta mudança ocorreu no contexto de um éthos anti-multilateralista que refletiu uma alternativa, que posteriormente se tornaria uma visão predominante”.

Ainda segundo Bhagwati (1999, p.34), em 1982, ao não conseguirem impulsionar o livre comércio durante os diálogos iniciados em Genebra sobre comércio multilateral, os Estados Unidos acabaram optando por Acordos de Livre Comércio como alternativas, sendo este um exemplo da teoria “*dynamic time-path*”.

Apesar do foco no livre comércio e em acordos gerais sobre tarifas, durante o período do pós-guerra, o parágrafo 5 do Artigo XXIV do Gatt, intitulado “Aplicação Territorial — Tráfego de Fronteira — Uniões Aduaneiras e Áreas de Livre Comércio”, teve um importante papel no fim da Guerra Fria. O Gatt promovera uma arena multilateral para o comércio, no entanto, o Artigo XXIV permitia a criação de Uniões Aduaneiras e áreas de livre comércio. Ao tomar uma decisão consciente de se afastar do multilateralismo, os Estados Unidos utilizaram o Artigo para justificarem os acordos de livre comércio com Israel e Canadá, bem como promover novos acordos com o Egito e os países asiáticos. A decisão de utilizar as premissas do Artigo XXIV também possibilitou a criação das propostas para a Iniciativa para as Américas e do Acordo de Livre Comércio para as Américas, assim como o Nafta. Neste caso, os Estados Unidos tirou proveito do fato de o México estar interessado em integrar a área de livre comércio entre EUA e Canadá. Tais acordos bilaterais e trilaterais mudaram o rumo do comércio internacional que até então pendia para o multilateralismo, previsto pelo GATT. Ainda assim, é curioso que uma instituição que promovia o multilateralismo oferecesse a possibilidade de os países formarem seus próprios acordos. O Parágrafo 5 do Artigo XXIV diz:

5. *Accordingly, the provisions of this Agreement shall not prevent, as between the territories of contracting parties, the formation of a customs union or of a free-trade area or the adoption of an interim agreement necessary for the formation of a customs union or of a free-trade area; Provided that:*

(a) *with respect to a customs union, or an interim agreement leading to a formation of a customs union, the duties and other regulations of commerce imposed at the institution of any such union or interim agreement in respect of trade with contracting parties not parties to such union or agreement shall not on the whole be higher or more restrictive than the general incidence of the duties and regulations of commerce applicable in the constituent territories prior to the formation of such union or the adoption of such interim agreement, as the case may be;*

(b) *with respect to a free-trade area, or an interim agreement leading to the formation of a free-trade area,*

*the duties and other regulations of commerce maintained in each of the constituent territories and applicable at the formation of such free-trade area or the adoption of such interim agreement to the trade of contracting parties not included in such area or not parties to such agreement shall not be higher or more restrictive than the corresponding duties and other regulations of commerce existing in the same constituent territories prior to the formation of the free-trade area, or interim agreement as the case may be; and*

*(c) any interim agreement referred to in subparagraphs (a) and (b) shall include a plan and schedule for the formation of such a customs union or of such a free-trade area within a reasonable length of time<sup>14</sup>.*

O artigo acima desobriga os países a seguirem as normas do acordo de Nações Mais Favorecidas (NMF), contanto que os acordos de livres comércio e as Uniões aduaneiras cumpram três pré-requisitos. O primeiro determina que tarifas e regulações restritivas sejam eliminadas na maioria das transações entre os países parceiros. O segundo item diz respeito aos países de fora do acervo. Um acordo de Livre Comércio ou uma União Aduaneira não poderia praticar tarifas mais altas que antes de sua criação aos de fora. E finalmente, o acordo teria que conter uma linha do tempo e uma agenda para que fosse consolidado dentro de um período de tempo razoável. Embora tais regras tivessem sido criadas para possibilitar o aumento do comércio (efeito dinâmico), o efeito oposto também poderia ser uma possibilidade (efeito estático).

De acordo com Bhagwati (1999, p.8), a força propulsora do “Segundo Regionalismo” foi a aderência dos EUA ao Artigo XXIV. A decisão da nação mais poderosa de optar pelo comércio regional influenciou as outras nações. Para entender este fenômeno, onde o hegemon promove um comércio regional-hemisférico, é necessário estudar uma série de eventos que o ocasionaram. É necessário observar as mudanças que ocorreram na arena política norte-americana nesse período. O seguinte capítulo descreve fatores internos e externos e o contexto que contribuíram para a mudança de postura dos EUA em relação ao multilateralismo.

Francisco Rojas Aravena (1993, p.23), da FLACSO-Chile, diz que o movimento na direção do regionalismo e a resultante proclamação da IPA refletiram essa mudança política e econômica por parte dos EUA que pendia mais para relações econômicas

---

<sup>14</sup> O artigo completo está disponível na página web da OMC:  
[http://www.wto.org/english/tratop\\_e/region\\_e/regatt\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/regatt_e.htm)

baseadas na cooperação e menos nas tradicionalmente praticadas, voltadas para a segurança. No próximo parágrafo, serão detalhados os acontecimentos políticos que acarretaram a mudança de rumo norte-americana. Grande parte das informações delineadas foi encontrada no livro de I.M. Destler (2005) intitulado, *American Trade Politics*. Nele, o autor descreve três mudanças fundamentais que ocorreram na política comercial dos Estados Unidos entre 1930 e o início dos anos 90. A primeira está relacionada especificamente a “Proteção do Congresso” e sua reforma que tornou o congresso mais suscetível a influências de grupos organizados de interesse. Tais grupos buscavam garantir proteção de competidores internacionais, sobretudo na área de negócios e na área trabalhista. Esse período foi denominado de “Sistema 1934” e vai de 1934 a 1971. A segunda mudança ocorre no âmbito econômico. Destler cita três fenômenos importantes: a internacionalização da economia americana, o declínio evidente da força econômica dos EUA sobre seus aliados com forte industrialização, especialmente o Japão, e o crescimento do déficit comercial norte-americano. Nesse período, que vai de 1972 até o fim da década de 1980, houve uma maior abertura por parte do congresso americano, tornando-o mais “democrático” e receptivo às iniciativas individuais. O último ponto citado por Aravena que se inicia em 1990 também engloba três fatores que influenciaram na mudança de perspectiva dos EUA em relação as suas estratégias comerciais: o enfraquecimento do tradicional protecionismo, o aumento da consciência sobre os temas sociais (especificamente os relacionados ao meio-ambiente e às leis trabalhistas) e o fim do consenso dentro do Congresso em relação ao tema.

#### O sistema 1934:

Embora o Sistema 1934 represente o início do processo de mudança de estratégia política e econômica dos EUA em relação ao resto do mundo, isto não significa que não haja existido outros acordos comerciais similares anteriores a Lei dos Acordos Recíprocos de Comércio de 1934. Em 1887, o secretário do Tesouro foi exigido por lei a impor uma tarifa compensatória especial sobre um produto caso ele considerasse que um governo estrangeiro estivesse subsidiando exportações com um “*bounty or grant.*” Além disso, a Lei Antidumping de 1921 previa medidas similares caso empresas estrangeiras fossem consideradas culpadas de descarregar produtos no mercado norte-americano a preços abaixo dos praticados no mercado doméstico.

Um importante acontecimento histórico foi uma dos fatores que originaram o Sistema 134 – A quebra da bolsa valores em 1929, com a conseqüente Grande

Depressão. No auge da crise, em 1930, foi criada a lei *Smoot-Hawley* sobre tarifas alfandegárias, também conhecida como *Tariff Act*. A lei subiu as tarifas norte-americanas de mais de 20 mil itens taxáveis a níveis sem precedentes, aprofundando a crise causada pela Grande Depressão. Numa tentativa de corrigir o problema, os EUA introduziram a ata sobre Acordos Recíprocos do Comércio de 1934. A lei determinava que o governo dos EUA deveria participar de acordos bilaterais com fins de obter reduções tarifárias recíprocas. Por meio de sucessivas emendas e extensões, a lei também autorizava os Estados Unidos a participarem das primeiras cinco rodadas de negociações do comércio multilateral do Gatt. Posteriormente, a lei seria superposta pela de Expansão Comercial, de 1962.

Destler descreve que os atos de 32 e de 62, dizendo: “Da lei de Acordos Recíprocos do Comércio de 1934 até a Expansão da Lei de Comércio de 1962, os meios pelo qual o congresso delegava autoridade às negociações comerciais permaneceram praticamente os mesmos. Sucessivos estatutos autorizavam as negociações (com limites numéricos específicos) de reduções de tarifas norte-americanas, em troca de reduções da parte dos parceiros comerciais dos EUA. Quando um acordo fosse finalmente selado, poderia então entrar em vigor após sanção presidencial, sem a necessidade de aprovação do Congresso” (DESTLER, 2005, p.71).

Eleito em 1932, o presidente Franklin Delenor Roosevelt assumiu um governo imerso no caos da Grande Depressão, oriunda da quebra da bolsa de 1929. Num esforço de oferecer apoio aos bancos, negócios e fazendeiros falidos, bem como dar assistência aos desempregados e àqueles que corriam o risco de perder suas casas, em 1933 Roosevelt apresentou o “*New Deal*”, como promessa de alívio, recuperação e reforma. Muitos dos programas do “*New Deal*” ainda existem nos EUA, como por exemplo: *Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC)*, *the Federal Housing Administration (FHA)*, *the Tennessee Valley Authority (TVA)*, *the Securities and Exchange Commission (SEC)* e *Social Security System*. Esses programas ajudaram a dar forma ao Sistema 1934. Embora tivesse raízes no protecionismo, a partir de 1940 novas correntes fariam com que os EUA se tornassem líder mundial na liberalização de mercados.

O sistema de 1934 serviu de pilar para a liderança global do EUA. Enquanto liderava o movimento de tentar reduzir as próprias barreiras de importação, também pressionava outros países a fazerem o mesmo. Destler diz: “A liberalização do comércio do pós-guerra não trouxe o livre comércio nem nada parecido. As barreiras comerciais nacionais para as importações, visíveis ou invisíveis, permaneceram espalhadas pelo

mundo. Mas houve sim a criação de um mercado mais livre, o que contribuiu para uma explosão de comércio internacional e para um período de prosperidade e crescimento sem precedentes”<sup>15</sup>.

A fragilidade do sistema de 1934 baseava-se nas barreiras não-tarifárias, pois neste caso não havia um sistema compatível de autorização avançada, ou seja, não havia uma garantia de que o que havia sido acordado pelos representantes dos EUA no âmbito internacional se tornaria lei. Essa fragilidade ficou evidente nas últimas etapas da Rodada Kennedy do Gatt e fez com que o presidente Johnson assumisse dois importantes compromissos em 1967 referentes às barreiras não-tarifárias. Johnson concordou em participar de um novo código de antidumping do Gatt, bem como em eliminar o sistema de tarifas chamado *American Selling Price (ASP)*, que inflacionou as taxas de alguns produtos de importação norte-americanos<sup>16</sup>.

O principal objetivo dos líderes comerciais no EUA dos pós-Segunda Guerra não era maximizar as vantagens norte-americanas, mas criar uma abertura de mercados em geral. Eles desejavam um comércio mundial em que os produtos e empresas americanos pudessem competir livremente nos demais países. Eles viam o liberalismo como algo positivo, em que todos saíam ganhando. No entanto, os deputados precisavam manter seus mandatos, fingindo ser rígidos com as normas comerciais e votando em favor de iniciativas específicas<sup>17</sup>. O Sistema 1934 promoveu, acima de tudo, mais proteção ao Congresso.

No início de 1950, houve um aumento surpreendente do número de membros do Congresso, sobretudo os democratas, que passaram a apresentar projetos individuais. Senadores e deputados adotaram suas próprias iniciativas com fins de criar uma política governamental mais acertada, e conseqüentemente melhorar a própria reputação. Durante os anos 70, tal comportamento mudou na área comercial. O assunto foi deixado de lado, principalmente, porque o livre comércio não era popular entre a massa popular. O protecionismo tornou-se um “anátoma” para os políticos<sup>18</sup>.

Entre os anos 30 e 50, houve pouco controle estatutário da estrutura e da administração do executivo. Além disso, da década de 30 até o fim da de 60, o governo

---

<sup>15</sup> DESTLER, I.M. **American Trade Politics**. Washington D.C.: Peterson Institute for International Economics. 2005. p.6

<sup>16</sup> Ibid, p.71

<sup>17</sup> Ibid, p.111-112

<sup>18</sup> Ibid, p.80

evitou todo e qualquer de grupo de pressão e criou um elaborado mecanismo para isso<sup>19</sup>. Nessa mesma época, o apoio da elite pelo comércio livre aumentou. Judith L. Goldstein (1988, p.188) percebe que o liberalismo tornou-se ideologia dominante no pós-guerra, porque estava associada à prosperidade sem precedentes nos anos seguintes a 1945.

Durante o período do pós-guerra, a política comercial norte-americana era vista como sendo liberal por quatro motivos: o primeiro está relacionado com a falta de divergências partidárias a respeito das políticas comerciais. O segundo envolve a consciência da elite que em sua maioria estava a favor da abertura dos mercados e expansão comercial. O terceiro, subsídio a empresas prejudicadas pela alta quantidade de produtos estrangeiros no país. A proposta visava proteger as indústrias ou oferecer ajuda aos desempregados de empresas falidas pela concorrência com cursos de capacitação para que eles pudessem voltar a trabalhar (considerado por muitos uma atitude protecionista). O quarto motivo baseia-se no número relativamente pequeno de grupos que buscavam proteção, enquanto outros grupos não estavam interessados ou envolvidos em assuntos comerciais. Todos esses motivos ajudaram a estruturar a política comercial norte-americana. Gilpin (2001, p.169) alerta que esses quatro pontos sofreriam drásticas mudanças nos anos 70 e 80.

#### 1972 - 1980:

A mudança de interesse norte-americano para acordos bilaterais vem como consequência das atividades ocorridas, sobretudo nos anos 70. Foi a alternativa encontrada pelos EUA de superar a enorme crise monetária de Bretton Woods que se iniciou em 1971.

As características que facilitaram as políticas liberais no período do pós-guerra sofreram uma considerável mudança. A partir de agora, já não havia mais consenso entre os políticos em relação à política comercial. Os democratas passaram a ver oportunidades eleitorais na adoção de posições mais restritivas para o comércio. Os republicanos reagiram reforçando sua posição. A elite que antes defendia o comércio livre mudou de postura, sobretudo os líderes empresariais, que se tornaram menos comprometidos com o comércio liberal (DESTLER, 2005, p.170). A terceira mudança está relacionada com o debate sobre a política comercial, como as políticas industriais e de competitividade, as de taxa de câmbio etc. Tais assuntos enfraqueceram a ideia de

---

<sup>19</sup> Ibid, p.37

que o governo deveria intervir o menos possível. O quarto fator refere-se à mudança de influência de grupos de interesse. O grupo mais influente na época era o sindicato dos trabalhadores (AFL-CIO). Todas essas mudanças dificultaram a manutenção do comércio livre e enfraqueceram o Sistema 1934.

Destler (2005, p.44) destaca sete situações que os americanos viviam no início da década de 70: aumento da exposição da economia norte-americana ao mercado; o relativo declínio do país como potência, o fracasso do Gatt; o aprofundamento da estagflação combinado ao lento crescimento econômico e a alta taxa de desemprego; o câmbio flutuante e instável da moeda; o fortalecimento da Ásia e de novos competidores, a emergência de uma economia mundial tripolar após o fim da Guerra Fria. Esses fatores tornaram-se um fardo para a política econômica dos EUA.

As empresas norte-americanas enfrentaram nas décadas de 70 e 80 mais competição do que em qualquer outro período do século XX. Além disso, o superávit comercial passou de US\$ 15 bilhões, em 1973, para US\$ 52 bilhões, em 1980 (DESTLER, 2005, p.47). Conseqüentemente, os políticos estavam sendo pressionados a serem mais rigorosos nas políticas de exportação, visto que buscavam mais concessões no exterior sem oferecer concessões em contrapartida.

O Japão também contribuiu para a mudança estratégica dos EUA. Em 1960, Os EUA exportavam US\$1.4 bilhão em produtos e importava US\$1.1 bilhão. Em 1990, Os EUA estavam exportando US\$48.6 bilhões e importando US\$897 bilhões (DESTLER, 2005, p.45). A ascensão do Japão causou preocupação nos EUA. O PIB japonês que era de 3% em 1960 passou para 10% em 1980. Em 1989, o Japão havia alcançado mais da metade (54%) do PIB norte-americano (DESTLER, 2005, p51). Ao longo dos anos 70 e 80, os empresários norte-americanos acusaram o Japão de praticar comércio injusto e dumping no mercado americano, alegando incapacidade de competir com as empresas japonesas, que eram subsidiadas pelo governo japonês (MITI). Os quatro “tigres asiáticos” (Coreia, Taiwan, Hong Kong e Singapura) também tiveram rápido crescimento de seus produtos internos brutos (1.9% em 1963 para 7.7 % em 1988). Dos anos 70 em diante, as empresas americanas encontrariam um panorama mundial bem diferente da época do mundo bipolar da Rodada Kennedy EUA-CE.

A erosão do Gatt, descrita por Destler, foi provocada por líderes mundiais de fora da união Européia e dos EUA, significando que a liderança homogênea do Gatt estava em risco, ficando assim mais difícil o consenso sobre muitas das normas que estavam em pauta (DESTLER, 2005, p.53). Outro fator importante para o desgaste do

Gatt foi de que o fim da crença de que todos os países do Gatt tinham o mesmo tratamento e direitos comerciais. O enfraquecimento do Gatt tornou mais difícil a correção eficaz de práticas injustas que ocorriam dentro do sistema multilateral.

A “estagflação” também contribuiu para a mudança. A “estagflação” é um termo cunhado nos EUA na década de 70 para indicar inflação persistente combinada com estagnação (decréscimo do nível de consumo e aumento do desemprego). Em 1973, a inflação já chegara nos dois dígitos e, para piorar, a Guerra no Oriente Médio fez com que a Organização dos Países Exportadores de Petróleo (Opep) quadruplicasse o preço do petróleo. Como consequência, a economia mundial mergulhou na recessão. Com a estagflação e a perda do poder norte-americano, uma nuvem pairava sobre as perspectivas econômicas nos EUA.

A desmoralização do Gatt, a fragilidade do mercado norte-americano frente à entrada de produtos estrangeiros e o declínio de seu poder relativo, somados à estagflação, ao câmbio flutuante, à maior competitividade por parte dos países asiáticos, à aliança dos EUA contra a União Soviética e ao fim da Guerra Fria: tudo isso teve um grande efeito na política comercial dos EUA (DESTLER, 2005, p.62).

As firmas estadunidenses ficaram expostas não só ao mercado estrangeiro, mas também susceptíveis à concorrência adversa no mercado doméstico. As regras do Gatt foram menos efetivas. Foi quando o governo norte-americano introduziu o Super 301. Destler descreve o Super 301 como uma resposta direta ao aumento da prática de comércio injusto, já que buscava de resolver controvérsias com seus parceiros comerciais, superar as ameaças de protecionismo doméstico e abrir os mercados estrangeiros.

Inicialmente os Estados Unidos hesitaram em seguir a tendência de realizar as reformas liberais que estavam sendo feitas na Europa e na Ásia. A internacionalização da economia norte-americana expôs mais trabalhadores e empresas dos EUA à competição acirrada com empresas e mão-de-obra estrangeiras (DESTLER, 2005, p.8). Por esta razão, o povo americano resistia à liberalização comercial total. Na década de 80, porém, esta tendência deu provas de mudança. O país foi responsável por liderar o início e a conclusão da Rodada do Uruguai do Gatt, realizada entre os anos de 1986 e 1994. Durante este período, os EUA também começaram as negociações com vizinhos do sul para a construção de áreas de livre comércio.

### A Nova Atitude do Congresso Norte-Americano:

Outra característica importante desse período foram as mudanças internas que aconteceram no Congresso. O Sistema 1934 era dominado por interesses pessoais, personificado na figura do presidente do Comitê *Ways and Means*, Wilber D. Mills. Mills foi forçado a resignar seu cargo depois que um escândalo o deixou desmoralizado e com sua saída, em 1974, o Congresso se abriu e as reformas estruturais tornaram-se inevitáveis. Os novos parlamentares não desejavam esperar 20 ou 30 anos para exercerem influência sobre a política comercial. Buscaram e obtiveram resultados imediatos (DESTLER, 2005, p.67).

O comércio tornou-se o tema principal dentro do Congresso. A lei de Tarifas e Comércio de 1984 autorizava pela primeira vez que os EUA realizassem acordos de livre comércio. O período entre 1985 e 1988 foi reconhecido como a era de maior intensidade de iniciativas comerciais feitas pelos deputados desde os anos 30. Foi quando os EUA decidiram utilizar o Artigo XXIV e sair à procura de seus próprios acordos de livre comércio. Israel foi o primeiro parceiro, em 1985. Foram feitas tentativas também com o Egito e países asiáticos, mas o Segundo acordo foi firmado em 1988, com o Canadá. O Congresso americano estava menos disposto a rejeitar iniciativas específicas de produtos e não desejava ser responsabilizado pelas repercussões das iniciativas comerciais e por isso delegou tal autoridade ao executivo (DESTLER, 2005, p.102). Esta mudança de autoridade resultou na expansão e maior poder do representante comercial do governo, o STR.

A Ata de Expansão de Mercado de 1962 deu a criação á representante especial do presidente para negociações comerciais (ou *special trade representative*, o STR). A lei de Comércio de 1974 tornou o STR obrigatório. Em 1979, a administração do presidente Carter foi forçada a ampliar o poder do STR, que se tornou o Escritório de Representação dos EUA para o Comércio (USTR). O USTR era a autoridade máxima de representação em todas as negociações autorizadas pelo governo, cumprindo e reforçando as políticas norte-americanas sobre comércio e o dirigente da organização de comércio entre agências norte-americanas. De acordo com Bhagwati (1996, p.45), o diretor do USTR William Brock, de 1981 a 1985, não era um adepto regionalismo. Brock estava mais interessado firmar acordos de livre comércio com qualquer país disposto a colaborar com os EUA, e foi o que ele fez com Israel, e tentou fazer com o Egito e os países asiáticos.

### O Déficit Comercial Norte Americano e Retaliação: Super 301

Devido ao desequilíbrio comercial e problemas macroeconômicos, o Japão era o principal alvo do congresso. No verão de 1985, foi proposto um projeto de lei que acrescentaria uma sobretaxa a países que tinham um superávit alto com os Estados, sobretudo o Brasil, a Coreia, o Japão e Taiwan (DESTLER, 2005, p.89). Durante seu primeiro mandato, o presidente Ronald Reagan evitou abordar o tema do déficit comercial. No entanto, em seu Segundo mandato, o déficit cresceu incrivelmente e Reagan foi forçado a reagir e mudou seu comportamento drasticamente nos primeiros oito meses. Seu governo criou uma campanha de última hora para expandir seus mercados no exterior e inibir o protecionismo em casa.

Em 22 de setembro de 1985, o Secretário do Tesouro, James Baker III, encontrou-se com os ministros das finanças da França, Alemanha, Japão e Grã-Bretanha e anunciou a iniciativa de baixar o dólar. No dia seguinte, como descrito por Destler (2005, p.122), Reagan declarou que iria lutar pelos direitos dos produtores americanos em mercados internacionais e que fazia retaliações ao Japão, a União Européia, a Coreia e ao Brasil por práticas comerciais injustas.

Como resultado, grande parte das energias do Escritório do Representante de Comércio dos EUA (USTR), focou-se em negociações com o objetivo de abrir mercados internacionais específicos sob a ameaça de os EUA fecharem suas portas aos países que não os recebessem. A atitude foi classificada pelos críticos de “unilateralismo agressivo”. A ação se amparou na seção 301 da Lei de Comércio de 1974. Assim como a Lei de Expansão do Comércio de 1962, a Lei de Comércio de 1974 deu ao presidente mais liberdade de agir contra um país que “mantém uma tarifa injustificável e insensata ou qualquer outra restrição de importação,” ou “ou que pratique subsídio [...] em suas exportações [...] o que acaba por ter o mesmo efeito de reduzir substancialmente as vendas de produtos competitivos dos EUA” (DESTLER, 2005, p.123).

Depois de aproximadamente dez anos de inatividade desta prática, os primeiros alvos foram marcados em 1985: a indústria de computadores e telecomunicações brasileira, as restrições japonesas na importação de tabaco e os impedimentos da Coreia ao acesso ao seu mercado de seguros. A lei de comércio de 1988 transferiu poderes do presidente ao USTR para determinar quais países realizavam práticas de comércio injustas com os Estados Unidos e buscar a forma mais apropriada de impor retaliações.

Essa medida ficou conhecida como “política de exportação”. Inicialmente a medida era parte da seção 301 que mais tarde se transformaria na Super 301 que. O Brasil era um dos alvos de reclamações.

Como consequência direta da nova atitude norte-americana frente a práticas de comércio injustas, muitos países correram para mudar suas políticas comerciais a fim de se ajustarem às exigências dos EUA e ficar fora da lista do USTR. A chefe do USTR em 1989, Carla Hill, afirmou na época que o Japão era “o país prioritário”, devido à desobediência japonesa em baixar as restrições alfandegárias. A notícia fez com que Taiwan e Coréia saíssem na disputa para tentar colher os frutos comerciais com os EUA, com a saída do Japão do páreo (DESTLER, 2005, p.97). Brasil também não perdeu tempo e “desmantelou sua política de licenças de importação”, na época sob o comando do recém-eleito presidente, Fernando Collor de Mello (DESTLER, 2005, p.130).

As medidas norte-americanas para se alcançar o regionalismo podem ser interpretadas como uma reação às práticas desleais de comércio de outros países dentro da chamada esfera multilateral do mundo comercial destacada pelo USTR. Considerado por Bhagwati (1996, 1999) os alicerces para o ressurgimento do regionalismo na região, a iniciativa de criar acordos regionais e bilaterais em detrimento de acordos multilaterais foi de suma importância. O tema e suas consequências serão abordados detalhadamente no capítulo 3. No entanto, o ponto de maior relevância neste contexto é que no esforço de combater o déficit comercial nacional com os parceiros, Os EUA buscaram acordos comerciais bilaterais que ofereciam termos preferenciais a todos os envolvidos.

As já mencionadas transformações referentes à elaboração de políticas comerciais dos EUA entre 1934 e 1989, combinadas às mudanças ocorridas no congresso e no executivo, tornou as relações comerciais bem mais imprevisíveis e abertas.

Em 1855, os Estados Unidos engajou-se na formação de um tratado de reciprocidade em transações comerciais com seu vizinho Canadá. O tratado permitia comércio limitado e específico, em sua maioria por acordos de livre comércio. Ao longo de todo o século XX, a política comercial dos EUA baseou-se no protecionismo. Entretanto, como previamente ressaltado, com a lei de tarifas de 1984, pela primeira vez nos EUA, um tratado de livre comércio foi aprovado pelo congresso. O período seguinte, entre 1985-1988, ficou conhecido como a era do comércio. Quase que imediatamente, os EUA iniciaram negociações com uma variedade de parceiros. Com o

apoio do primeiro-ministro canadense, Brian Mulroney, o presidente norte-americano, Ronald Regan, criou o acordo bilateral de Livre Comércio Estados Unidos-Canadá (*CUSFTA*). O congresso americano concedeu ao presidente o poder de firmar o acordo com o Canadá, com a condição de que este fosse apresentado ao Congresso para aprovação até o dia 5 de outubro de 1987. O acordo foi concluído em 1987, entrando em vigor no dia 2 de janeiro de 1988. Numa entrevista ao jornal *New York Times* no dia três de janeiro de 1988, Reagan disse que o acordo tinha conseqüências internacionais importantes também, pois criava “[...] a maior área de livre comércio do mundo.” Ele prosseguiu dizendo que economizaria centenas de milhões de dólares dos consumidores americano ao mesmo tempo em que incrementaria as oportunidades de exportação do país: “é uma situação em que não há perdedores e os dois países saem ganhando.” Reagan acrescentou que o acordo era um exemplo “do avanço na abertura de mercado que o mundo todo deveria seguir”.

Os Estados Unidos decidiram então promover uma série de acordos de livre comércio bilaterais que acabou por gerar certa pressão por concessões nas discussões globais, assinalando que os EUA tinham uma rota alternativa caso as negociações multilaterais falhassem (DESTLER, 2005, p.299). E foi o que aconteceu. Com o fracasso das negociações do Gatt na Rodada do Uruguai, os EUA decidiram tomar a rota alternativa com a assinatura apressada do Tratado Norte Americano de Livre Comércio (Nafta). A última metade da década de 80 ilustra a reafirmação da liderança do executivo nas tomadas de decisões comerciais. O início deste panorama data de 23 de setembro de 1985, com o Acordo Plaza. A chefe do USTR, Carla Hills, encontrava então dificuldades para concluir com êxito as negociações do GATT na Rodada do Uruguai. O objetivo era que tal tarefa fosse cumprida antes que a gestão do presidente George H.W. Bush terminasse. No entanto, ela achou bem mais fácil concluir as negociações referentes ao Nafta. Tal facilidade levou os EUA a se reposicionarem globalmente e voltarem a atenção para os vizinhos e conseqüentemente para o continente.

#### A mudança de foco para as negociações com os países do continente: IPA, Nafta e Alca

Destler (2005, p.192) declara que o que ocorreu nos anos 90 foi um liberalismo comercial sem precedentes. Em abril de 1990, México e EUA iniciaram as negociações que culminariam na criação de um acordo de livre comércio. Em junho do mesmo ano,

o presidente George H.W. Bush anunciou o programa Iniciativa para as Américas (IPA). Sobre este episódio, os autores Almeida e Chaloult (1999, p.263), escrevem que a iniciativa tinha o objetivo de acompanhar as transformações políticas e econômicas que estavam ocorrendo na América Latina (como a redemocratização da região e a liberalização do mercado) e assim estender o convite para uma nova relação com o hegemon, os EUA. A iniciativa seria construída com base no comércio, em Investimentos Diretos Estrangeiros (FDI), e na busca de saldar as dívidas que muitos países da região tinham com os EUA. O primeiro passo, a pedra fundamental do processo, seria a inclusão do México no futuro Nafta. Negociadores americanos esperavam que o Nafta criasse os alicerces da Alca e contribuiriam para o alcance das metas da IPA. Gilpin (2001, p.359) ressalta de forma criativa que o principal objetivo do Nafta era a satisfazer interesses nacionais e privados. A partir deste princípio é possível interpretar que todas as iniciativas comerciais criadas pelos EUA nunca visaram o bem-estar geral ou buscaram beneficiar seus vizinhos, mas sim buscavam cimentar a sua hegemonia geoeconômica e hemisférica. Gilpin (2001, p.21) acrescenta que os Estados usam o poder que têm para continuar implementando políticas que canalizem essas forças políticas de forma favorável às suas próprias economias e ao interesse de seus cidadãos.

#### O Tratado Norte-Americano de Livre Comércio:

Destler (2005, p.97) cita que: “A Rodada do Uruguai avançou lentamente. Os acordos eram particularmente esquivos no âmbito da agricultura, e os Estados Unidos haviam inicialmente buscado um consenso para remover políticas prejudiciais e continuavam insistindo na liberalização massiva do comércio como pré-requisito para acordos na área têxtil, de serviços e de muitos outros pontos específicos em pauta”. As negociações do Gatt também estavam lentas devido ao fato de que a Comunidade Européia apenas negociavam durante os três últimos meses do ano.

Destler (2005, p.224) descreve que: “a Rodada do Uruguai nunca se tornou um assunto tão quente quanto o Nafta”. Por causa do ritmo lento das negociações da Rodada do Uruguai, a chefe do USTR decidiu mudar o foco, largar de mão o GATT e investir no Nafta, cujas negociações estavam muito mais avançadas, sobretudo, devido ao esforço pessoal do presidente mexicano, Carlos Salinas. Este deu continuidade às políticas de liberalização do mercado, iniciado por seu antecessor, Miguel de la Madrid Hurtado. Na primavera de 1990, o reformista mexicano Salinas deu fim ao

protecionismo e à tradição antiianque no país, e procurou o presidente Bush com a intenção de firmar um acordo bilateral entre os dois países. Ao saber da notícia, Ottawa demonstrou sua preocupação de que o tratado que o Canadá tinha com os EUA seria prejudicado com um novo acordo com o México. Por esta razão, em 1991 os EUA permitiram a entrada do Canadá nas negociações do Nafta que seria criado no ano seguinte.

Carla Hills esperava concluir a Rodada do Uruguai antes do fim de sua gestão. Entretanto, ao ver que tal objetivo era praticamente impossível de ser alcançado, decidiu que o USTR daria prioridade ao Nafta, que era central para a política comercial dos EUA. O USTR utilizou o pretexto do próprio Artigo XXIV do Gatt para justificar a criação do Nafta.

Em 17 de dezembro de 1992, o acordo foi assinado. As quase duas mil páginas incluíam provisões detalhadas pelo continente norte-americano nos setores automobilístico e têxtil, designado para dar uma vantagem competitiva às empresas no continente. O Nafta também representou uma mudança de paradigma dos EUA em relação aos temas de meio-ambiente, quando pela primeira vez estas questões passaram a ser abordadas de forma consistente. A questão trabalhista também ganhou importância. Ambos os tópicos foram importantes emendas que o presidente Bill Clinton fez ao acordo. O Nafta entrou em vigor em 1º de Janeiro de 1994.

Os EUA ganharam muito mais do que deram, logrando as maiores reduções tarifárias do México, além de mudar os procedimentos restritivos do país vizinho (DESTLER, 2005, p.135). Aproximadamente dois anos depois da assinatura do Nafta, a Rodada do Uruguai finalmente foi concluída, com a assinatura dos 123 países membros em Marrakesh, no Marrocos, em abril de 1994. Conseqüência da conclusão da Rodada do Uruguai, a Organização Mundial do Comércio (OMC) vinha substituir o Gatt. A OMC foi uma proposta canadense, apoiada pelos europeus, como forma de inibir o unilateralismo norte-americano. Os EUA hesitaram em concordar com a criação da nova organização, mas posteriormente deu seu aval, afirmando se tratar de uma iniciativa coerente com os objetivos estadunidenses de lograr um sistema verdadeiramente global.

Com o Nafta e a Rodada do Uruguai ratificada, as principais pendências da agenda comercial norte-americana haviam sido eliminadas. Um novo regime comercial global fora lançado e as negociações comerciais para a criação de uma área de livre comércio hemisférica estavam próximas de acontecer. Em 1991, houve um grande

debate provocado pelo Nafta que acarretou o apoio do congresso americano ao regime Bush em relação às iniciativas unilateral e bilateral. As reações e conseqüências no Cone Sul são de extrema relevância para este trabalho e o tema principal do capítulo três.

A Iniciativa para as Américas:

Para Saborio (1994, p.3) a IPA é simplesmente a iniciativa norte-americana mais importante voltada para a América Latina e o Caribe, desde a Aliança para o Progresso. A autora acrescenta que “a IPA constitui o fim da política comercial norte-americana tradicionalmente multilateral, sendo coerente com a abordagem mais eclética que os Estados Unidos vêm adotando nos últimos anos” (SABORIO, 1994, p.8).

O objetivo da Iniciativa para as Américas, segundo H.W. Bush, que o criou em 27 de junho de 1990, era promover um mercado unificado do Alasca à Terra do Fogo até o ano 2000. Segundo a organização *Development Group for Alternative Policies*, (1992, p.1) a IPA consistia em três conjuntos de iniciativas que eram seus pilares de sustentação: “a negociação prévia de acordos de livre-comércio; um programa de empréstimos e investimentos com a criação de um Fundo Multilateral de Investimento (FMI) com duração de cinco anos, administrado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para prover a ajuda financeira de US\$ 1.5 bilhão; e um programa oficial com fins de aliviar dívidas externas, em que os juros da dívida reduzida seriam pagos na moeda corrente do país devedor e poderiam ser utilizados para financiar projetos ambientais na América Latina e no Caribe”.

O diretor da *Foreign Economic Assistance Issues, National Security e International Affairs*, Harold J. Johnson (1991, p.2), declarou perante a Câmara dos Deputados dos EUA em 27 de Fevereiro de 1991: “Esta abordagem – A Iniciativa para as Américas – criada pelos Estados Unidos para (1) expandir um comércio de mão dupla com os países da América Latina e o Caribe, (2) reduzir e reestruturar as dívidas bilaterais com o governo dos EUA, e (3) promover investimentos diretos na região. Esta iniciativa complementa os esforços do plano Brady de reestruturar a dívidas de países altamente endividados”. Johnson (1991, p.4) prossegue dizendo que ele apóia a Iniciativa que é “a promoção cooperativa do crescimento econômico na América Latina e do Caribe, com planos de expansão do comércio e de investimentos, de redução das dívidas e de promoção da conservação do meio-ambiente. Uma preocupação básica que temos, no entanto, refere-se à dificuldade que poderemos encontrar em atender ou

satisfazer as expectativas que criamos. Caso este fato se dê como certo, as relações dos Estados Unidos com nossos vizinhos latino-americanos e caribenhos podem ser mais prejudicadas com a Iniciativa do que fortalecidas”. Johnson (1991, p.8) acrescenta que: “O perdão da dívida e outros tipos de assistência não são substitutos da imposição de políticas econômicas sólidas”. Ele vai além: “países que necessitam enormemente de assistência para desenvolver seu ambiente, tais como Brasil, Haiti e Peru, provavelmente enfrentariam as maiores dificuldades em atender estas condições prévias” (JOHNSON, 1991, p.9).

A AI teve um forte impacto nos países da América Latina. Cada nação precisou pesar os prós e contras de um acordo de livre comércio com os EUA. As reações brasileira e Argentina a AI foram peça fundamental do quebra-cabeça sobre o porquê da aceleração do processo de formação do Mercosul. É importante salientar que a AI acabou não se materializando, principalmente, devido à criação do Mercosul. O número de países envolvidos, assim como a hesitação de outras nações latino-americanas, contribuíram para o fracasso da Iniciativa para as Américas. Além disso, o congresso dos Estados Unidos relutou em aprovar as iniciativas devido à variedade de incertezas. No entanto, a premissa da iniciativa não morreu com a criação do Nafta, sendo considerado o primeiro degrau para se alcançar o objetivo final: uma Área de Livre Comércio das Américas.

A Área de Livre Comércio das Américas:

Após o sucesso da implementação do Nafta, o presidente William (Bill) Jefferson Clinton anunciou o plano de estender o tratado para o restante do continente, durante a Primeira Reunião da Cúpula das Américas, em Miami, em dezembro de 1994. A Área de Livre Comércio das Américas (Alca) pretendia ser a ampliação do Nafta. Os chefes de estados de 34 democracias do continente americano presentes no evento concordaram em cooperar para a construção de uma Área de Livre Comércio das Américas em que as barreiras comerciais e alfandegária seriam progressivamente eliminadas. Eles concordaram em avançar consideravelmente nas negociações até o ano 2000 e concluir as negociações do acordo até 2005. Segundo Almeida e Chaloult (1999) explicitam que os Estados Unidos estavam interessados em negociar individualmente com as nações latino-americanas e em firmar vários acordos bilaterais, visto que acordos bilaterais limitados seriam mais fáceis de serem negociados do que acordo com o Nafta.

Segundo o site oficial da Alca, as negociações foram formalmente iniciadas em abril de 1998 durante a Segunda Cúpula das Américas em Santiago do Chile, quando os chefes de Estado presentes concordaram em criar uma Alca equilibrado, amplo, congruente com a Organização Mundial do Comércio, e constituiria um compromisso único. Também ficou acordado que o processo de negociação seria transparente, levando em consideração os diferentes níveis de desenvolvimento e de tamanho das economias dos membros para facilitar a plena participação de todos os países. Outro ponto acordado era de que as negociações deveriam avançar no sentido de contribuir para a melhoria da qualidade de vida e das condições de trabalho dos povos das Américas, além de desenvolver mecanismos mais eficazes de proteção do meio-ambiente. Finalmente, definiram a estrutura sob a qual seriam conduzidas as negociações<sup>20</sup>.

A expectativa era de que o Acordo englobasse 35 países e uma população de aproximadamente 800 milhões de pessoas com um Produto Interno Bruto de mais de US\$ 13 trilhões. Rachele Cloutier (2003, p.37) diz que os proponentes da Alca argumentam que o acordo “irá promover a democracia e os direitos humanos, criar uma verdadeira matriz de segurança e promover o desenvolvimento sustentável”.

O jornalista do *USA Today*, Al Neuharth (2003, p.A-25), elogiou a Alca dizendo que esta permitiria a real competição com os outros dois grandes blocos econômicos. Ele diz: “nossa maior preocupação [...] deve ser com a União Européia e a Cooperação Econômica Ásia-Pacífico, nossos maiores competidores”. Membro do gabinete de H.W. Bush, coronel Powell, declarou: “nosso objetivo com a Alca é garantir o controle dos negócios norte-americanos sobre um território que se estende do Ártico ao Antártico, livre acesso, por todo o hemisfério, sem qualquer dificuldade ou obstáculo para os produtos, serviços, tecnologia e capital” (OSAVA, 2002, p.7). A ideia sustenta o argumento de Gilpin (2001) de que o hegemom buscou o comércio liberal com fins de atender apenas seus interesses.

#### Resumo:

Os Estados Unidos sofriam relativo declínio durante as décadas de 70 e 80, enquanto outras nações industrializadas cresciam, diminuindo o abismo social e incrementando a indústria local. Além disso, os Estados Unidos estavam perdendo as

---

<sup>20</sup> [http://www.ftaa-alca.org/View\\_e.asp](http://www.ftaa-alca.org/View_e.asp)

vantagens no comércio global de exportação, causando uma ameaça direta à liderança global norte-americana. Os Estados Unidos precisavam criar uma alternativa que revertesse esse quadro. Uma das soluções veio com a decisão do USTR promover a abertura comercial no próprio quintal de casa, com o apoio das premissas do Artigo XXIV do Gatt.

Apesar da decisão dos EUA de fazer uso do Artigo XXIV para concretizar acordos de livre comércio com Israel e Canadá, o governo americano frustrou-se com o ritmo lento das negociações da Rodada do Uruguai, e optou em investir no Nafta, que foi negociado e organizado antes da conclusão da Rodada do Uruguai. As negociações da Rodada do Uruguai se estenderam por aproximadamente oito anos, enquanto que o Nafta foi negociado excepcionalmente mais rápido. Com a adesão do México, em 1990, e a do Canadá em 1991, as negociações tornaram-se trilaterais. As negociações do Nafta foram concluídas em dezembro de 1992, três anos após sua idealização. Após o sucesso do Nafta, a chefe do USTR, Carla Hills, e os tomadores de posições dos EUA mudaram o foco de atenção para o Nafta em detrimento do GATT.

Tal mudança de postura, priorizando acordos comerciais regionais e deixando um pouco de lado o multilateralismo, é um elemento chave para o estudo deste trabalho. O Nafta representou uma alternativa ao fracasso do GATT e atraiu a atenção dos países no continente americano, onde o governo Estadunidense pretendia expandir seu domínio por meio de iniciativas e acordos, como a Alca.

#### Interesses Norte-americanos: Por que a América Latina e não a Orla do Pacífico?

Uma decisão dos EUA de criar parceiros com o restante do continente americano em vez de buscar parcerias com a Ásia foi estratégica. Uma decisão consciente foi tomada no sentido de trabalhar com os países em desenvolvimento da América Latina em dos parceiros industrializados do pacífico. Como descreve Gilpin (2001, p.293), prova disso é o enorme declínio do FDI dos EUA para a Ásia e um nítido aumento deste para o México.

Peter Morici (1994, p.67) escreve que com a atuação agressiva do Japão na Ásia e os eventos políticos impulsionando a Comunidade Européia a investir na Europa Oriental, os EUA se viram influenciados a se aferrarem ao México e à América Latina para não ficarem para trás dos blocos econômicos globo afora. O que Morici chama de “Western Hemisphere Free Trade Agreement” (WHFTA) ofereceria ganhos mútuos e

relevantes tanto para a América Latina quanto para os EUA. Ao eliminar as barreiras comerciais e as barreiras não-tarifárias (NTBs), os EUA ofereceriam aos parceiros da região a capacidade de realizar reformas econômicas com êxito e os ajudariam a seguir o desenvolvimento das novas economias industrializadas da Ásia (NICs).

Saborio (1994, p.9) aponta que a nova tendência ao regionalismo contagiou os EUA. A criação de uma área de livre comércio com o México e o Canadá foi crucial neste processo. Bush aproveitou a oportunidade para expandir o acordo por todo o continente americano. A autora acredita que os EUA têm papel importante na estabilidade e prosperidade da região e alerta que se os EUA não se mantiverem atentos ao seu entorno, certamente sentirão os efeitos dominós através do não pagamento de empréstimos, da queda das exportações e do aumento do tráfico de drogas e de imigrantes (SABORIO, 1994, p.10).

Saborio (1994, p.11) escreve: “Na esfera econômica, os EUA têm interesse em encorajar ainda mais e consolidar a liberalização comercial e as reformas para a abertura de mercados na América Latina e no Caribe. Em 1980, a crise econômica e o estrangulamento financeiro na América Latina custaram muito aos Estados Unidos em termos de empregos e a renda per capita: entre 1981 e 1983, as exportações norte-americanas para a região caíram 43% e os números de 1980 em 1988. Caso as tendências anteriores se mantivessem, cerca de \$283 bilhões em vendas adicionais teriam ocorrido – o suficiente para criar aproximadamente 600 mil novos empregos por ano durante uma década”.

No fim da década de 80 e início da década de 90, as reformas econômicas e o potencial de demanda por parte dos países latino-americanos transformaram a região no mercado emergente que mais rápido cresceram para as exportações norte-americanas. No início dos anos 90, a demanda representava aproximadamente 1/6 do aumento das vendas dos EUA para o exterior (SABORIO, 1994, p.11).

Durante os últimos 40 anos, países da América Latina vêm tentando criar áreas comerciais preferenciais entre eles, porém com pouco sucesso. A novidade da AI é que a iniciativa vai de encontro ao passado político dos EUA com relação ao regionalismo. No passado, os EUA se opuseram às tentativas de criar áreas de livre comércio em seu quintal. No entanto, a IPA acabou por mostrar um novo panorama, no qual os EUA buscam adotar, integrar e liderar (SABORIO, 1994, p.15).

O presente capítulo descreve o ambiente no qual os EUA decidiram fazer um movimento na direção do comércio hemisférico. Eventos históricos, fatores políticos e

econômicos, assim como as oportunidades, contribuíram para esse cenário que seduziu algumas nações, causou a desconfianças de alguma e a rejeição de outras.

Antes de abordar as reações do Cone Sul às propostas norte-americanas para a criação de uma área de livre comércio é importante detalhar aspectos relevantes da criação do Mercosul, como as relações comerciais entre Argentina e Brasil intensificadas em 1985/1986 cujas conseqüências foram cruciais para a formação do bloco.

#### A Formação do Mercosul:

O Segundo Regionalismo foi mais evidente na América do Sul com a formação do Mercosul. Antes mesmo de sua idealização, uma série de acordos e tratados haviam sido assinados entre o Brasil e a Argentina, fortalecendo a ideia de integração regional e comercial entre os dois países. Esforços de cooperação pré-existente data do fim de 1979 e 1980. O primeiro acarretou a negociação trilateral de sucesso para a construção da usina hidrelétrica na fronteira do Brasil com a Argentina e o Paraguai. O último refere-se ao e cooperação para o desenvolvimento e aplicações dos usos pacíficos da energia nuclear<sup>21</sup>. Após a redemocratização de ambos os países, outros acordos avançaram, como a Declaração de Iguazu de 1985 que consolidou a ideia de integração econômica dentro do cone sul. Ambos os lados concordavam que integração econômica era a chave para promover desenvolvimento econômico, assim como uma participação efetiva no mercado internacional. A comissão bilateral estabelecida ficou responsável por motivar uma lista de acordos comerciais a serem firmados no seguinte ano. Em 1986, Brasil e Argentina firmaram a Ata para a Integração, que gerou a criação do Programa para a Integração e Cooperação entre Argentina e Brasil (PICAB) que estabelecia uma flexibilidade gradual, simetria, equilíbrio e tratamento preferencial frente a outros mercados. Além disso, o programa formalizava a políticas de harmonia progressiva entre os dois países. Em julho de 1986, Uruguai demonstrou interesse em se integrar com os vizinhos. Em 1988, Brasil e Argentina assinaram o Tratado de Cooperação e Desenvolvimento, que objetivava um mercado comum a ser consolidado num período de 10 anos, no qual outros países da América Latina poderiam se tornar membros na busca de uma assimilação gradual das políticas. Apenas um mês depois do anúncio da Iniciativa para as Américas, Brasil e Argentina criariam a Ata de Buenos

---

<sup>21</sup> Citando Paulo Roberto de Almeida de sua correspondência 6/4/2009

Aires de 1990, antecipando a data de criação do Mercosul para dezembro de 1994. Quase que imediatamente depois do anúncio da IPA, o presidente brasileiro Fernando Collor de Melo viajou a Buenos Aires numa visita ao presidente Menem. O encontro culminou no acordo para criar o mercado comum entre os dois países, assim como encurtar o prazo estipulado anteriormente para sua criação. Pouco depois da Ata de Buenos Aires, foi firmado o Tratado de Assunção de 1991 que estabelecia quatro membros do Mercosul: Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. Depois da correria para concluir as negociações e se alcançar metas dentro do prazo, em 17 de dezembro de 1994, o Protocolo de Ouro Preto concedeu ao Mercosul o reconhecimento internacional de uma entidade legal, quando sua constituição foi ratificada por todos os estados membros. Almeida (1993, p.15) escreve que “o tempo levado para a formação e transição do bloco foi historicamente muito curto”.

Roberto Lavagna, ex-ministro argentino da Economia e candidato a presidente, ajuda a esclarecer a criação do Mercosul. Lavagna (1995, p.77) afirma que diferentemente de 1960 e da ALALC, e diferente de 1980 e da ALADI, foi o ano de 1986 com a Ata para a Integração Brasileiro-Argentina que representou a maior esperança para o Mercosul. Não obstante, o autor aponta outro possível fator de aceleração e eventual formação do Mercosul: a tentativa do Chile de deixar de lado a América Latina com o objetivo de firmar um acordo exclusivo com o Nafta (LAVAGNA, 1995, p.79).

Renato Baumann (2000, p.25) diz que o Protocolo de Bens e Capitais de 1986 foi o núcleo do programa de integração. Na primeira etapa do processo de integração, Baumann lembra que em 1987, 126 itens iniciais foram incluídos na lista que não receberia restrições ou tarifas. In 1988, mais 129 itens foram adicionados à lista e em 1989, 640 itens foram liberados. Em 1990, outros 300 itens receberam o mesmo tratamento. Em entrevista exclusiva para a elaboração deste trabalho, Baumann explicou que em 1989 o presidente da Argentina Carlos Menem adotou o liberalismo econômico ortodoxo, promovendo a liberalização comercial. Logo depois, o presidente do Brasil, Fernando Collor seguiu, em 1990, a mesma linha e os dois países aceleraram o processo de integração. Baumann cita Collor ao dizer que a intenção dele como presidente era “matar a inflação com um só tiro e reformar tudo”.

Alcides Costa Vaz (1995, p.83) declara que a integração regional e o bloco comercial do Mercosul buscariam influenciar outros domínios econômicos. Esta seria outra explicação de por que os países do Mercosul preferiram formar seu próprio bloco

regional ao invés de integrar o Nafta. A afirmação sugere que o Mercosul teria mais condições de influenciar o Nafta do que o contrário. Assuntos intrínsecos às propostas de integração do Mercosul eram: eliminação das tarifas, desmantelamento das barreiras alfandegárias, definição das normas de origem, criação de mecanismos de solução de controvérsias, avaliação do desvio de comércio, a proteção de investimentos, serviços, propriedade intelectual e de infra-estrutura – ambas na área de transporte e de eletricidade.

A resposta inicial dos países na região não necessariamente seria definitiva, como descrito pela Argentina. De acordo com Celso Amorim e Renata Pimentel (1996, p.113) o hegemon sub-regional, Brasil, tentou ao máximo manter a América do Sul livre da influência de outras regiões, além de “evitar uma reação desorganizada dos países envolvidos no processo de formação do mercado comum a nível regional”. Evidências mostram que os estados mudaram suas posições frente às iniciativas norte-americanas: antes de evidente interesse à proposta dos EUA de uma área de livre comércio para em seguida optarem pela consolidação do Mercosul. O seguinte capítulo delinea as respostas individuais de cada país, assim como as reações específicas do Mercosul que possam ajudar na análise da hipótese deste trabalho.

## **CAPÍTULO II:**

### **REAÇÕES NO CONE SUL À PROPOSTA DOS EUA PARA O COMÉRCIO HEMISFÉRICO**

O capítulo anterior discorre sobre a relação bilateral entre o Brasil e a Argentina que foi a raiz do Mercosul em 1985. Além disso, esforços de integração como ALALC e LAIA foram feitos décadas antes do Mercosul. Muitos fatores contribuíram para aprofundar a cooperação dos países membros do Mercosul. Este capítulo se concentra nas respostas de cada um deles e do Mercosul como entidade comercial a fim de buscar evidências de um sentido de urgência na criação do bloco.

#### **Reações dos países do Cone Sul frente à proposta dos EUA de criação de uma Área Hemisférica de Livre Comércio:**

Brasil foi muito cauteloso em relação às iniciativas apresentadas aos EUA. Ao contrário, a Argentina considerou as iniciativas hemisféricas positivas e as recebeu com satisfação. O Uruguai também demonstrou interesse pelas propostas, sobretudo pela Alca. O Chile aceitou de imediato os termos da proposta da Iniciativa para as Américas e assinalou o interesse em participar das negociações do Nafta imediatamente. Praticamente solitário, o Brasil, sendo o hegemom sub-regional, acabou por influenciar na aceleração do processo de formação do Mercosul. Por este motivo, o Brasil é a peça central desta breve comparação entre os países em relação à reação do Cone Sul às propostas norte-americanas para região.

#### **Brasil:**

Robert Gilpin (2001, p.200) explica que muitos representantes de países menos desenvolvidos vêem as relações comerciais com países industrializados como uma forma de imperialismo. Eles temem que os benefícios dessa relação acabem sendo uma via de mão única e, que em longo prazo, apenas aumente a dependência dos LDCs com os países mais ricos. Gilpin (2000, p.348) reconhece que as barreiras comerciais regionais poderiam potencialmente aumentar o poder de barganha de empresas locais e governos nas negociações com empresas e governos estrangeiros. O Brasil liderou esta ideia no Cone Sul e ajudou a criar e fortalecer uma resposta que fosse compartilhada

pela maioria dos países da região. A tarefa não foi fácil de ser realizada, mas o Brasil conseguiu convencer os vizinhos de que a criação do Mercosul seria a decisão mais vantajosa para todos os países envolvidos. O autor acrescenta que em resposta à visão negativa do comércio norte-sul, a regionalização permite que as empresas estejam mais próximas aos seus principais consumidores e também permite a o meio produtivo acontecer localmente, contribuindo para o fim das guerras comerciais e das inflações nos países da região. Gilpin (2001, p.293) argumenta que por esta razão, a regionalização continuará na América do Norte, na Ásia/Pacífico e na Europa Ocidental e ganhará força na América Latina.

Almeida acrescenta que a política externa do Brasil de proteger a região da possível influência dos EUA data de 1985, quando o Brasil se uniu ao Grupo de Apoio à Contadora, como tentativa de evitar uma possível invasão dos EUA à Nicarágua sandinista.<sup>22</sup> O Grupo Contadora era composto pela Argentina, pelo Brasil, Peru e Uruguai, e pelos estados da América Central.

Um dos antecedentes que levou o Brasil uma atitude de recusa a uma área de livre comércio com os EUA foi o Super 301, uma resposta norte-americana a práticas injustas de comércio, como descrita no capítulo anterior. José Botafogo Gonçalves, o ex-chefe das negociações brasileiras em reuniões da Alca e atual presidente do Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI) chamou o Super 301 de “uma ameaça”<sup>23</sup>. Ele acrescentou que “o governo brasileiro adotou várias políticas comerciais por causa da Super 301, não porque quiseram, mas porque tinham medo das conseqüências de tal política norte-americana”<sup>24</sup>. Criticamente, Gonçalves declara que o Super 301 nunca serviu para facilitar a liberalização do comércio e que foi uma arbitrariedade por parte do governo americano devido às práticas de subsídio.

O ex-embaixador e perito na área da política comercial, Rubens Barbosa descreve que, “Em 1990, Brasil deu início à abertura de sua economia, unilateralmente. Não houve reciprocidade. Havia pressão do Banco Mundial e do FMI com imposições de condições para a aprovação de empréstimos. Depois do incidente com os Estados Unidos em relação aos produtos informáticos, a opinião pública passou a defender a

---

<sup>22</sup> Correspondência com Almeida 4/6/2009

<sup>23</sup> Entrevista com José Botafogo Gonçalves na sua residência em Ipanema, Rio de Janeiro, no dia 11 de novembro, 2008.

<sup>24</sup> IBID

alteração nas reservas de políticas de comércio e houve uma sintonia de interesses público, privado e estrangeiros sobre o tema”<sup>25</sup>.

A conseqüente liberação comercial, embora limitada, criou uma convergência de interesses entre a Argentina e o Brasil. De acordo com Vaz (2002, p.100), dois fatores influenciaram fortemente a criação do mercado comum entre o Brasil e a Argentina em 6 de julho de 1990, em Buenos Aires. O primeiro envolve a Rodada do Uruguai do Gatt e seu fracasso na finalização das negociações e a aparente fragmentação do multilateralismo que isto representa. Logo, Brasil e Argentina acabaram por interpretar o regionalismo como importante alternativa ao multilateralismo. O segundo fator, a declaração de lançamento da IPA pelos EUA e essa nova postura da superpotência em relação à América do Sul, criaram uma “necessidade imediata” para Brasil e Argentina de reconsiderar o processo de integração entre os vizinhos (VAZ, 2002, p.100-101).

Ao viajar à Argentina, um mês depois do anúncio da IPA (6 de julho de 1990), o presidente do Brasil, Fernando Collor de Mello fez uso desta iniciativa como plataforma para propor uma ação conjunta para as negociações com o exterior. Segundo Vaz (2002, p.102), este consenso em preservar a região seria um relevante precursor da dimensão política do Mercosul. No despertar da Iniciativa para as Américas, ambos os presidentes redefiniram seus esforços na busca da integração regional e conseqüentemente delinearão a composição do Mercosul.

Nos anos que se seguiram, o Brasil, ciente do interesse da Argentina em integrar o Nafta, buscou inicialmente convencer o vizinho mudar de opinião. Entre 1992 e 1993 ofereceu concessões e compensações para equilibrar a relação comercial entre os dois países.

De acordo com o diplomata brasileiro, Paulo Roberto de Almeida, especialista na área desenvolvimento da economia nacional e autor de vários livros referentes à formação do Mercosul, Brasil sempre teve uma atitude cautelosa e mesmo desconfiada em relação aos Estados Unidos. Ao receber as propostas com precaução, o Brasil não se mostrou muito entusiasmado com a Iniciativa para as Américas, especialmente porque ela poderia por em risco as negociações de integração bilateral com a Argentina.<sup>26</sup> No entanto, o Brasil teria algumas vantagens evidentes caso aderisse a um acordo de livre comércio com os EUA.

---

<sup>25</sup> Correspondência com o embaixador Barbosa via e-mail no dia 10 de dezembro, 2008.

<sup>26</sup> Correspondência com Paulo Roberto de Almeida via e-mail em 6 de Abril de 2009.

Perspectivas de uma possível participação do Brasil nas propostas dos EUA:

Vaz (1992b, p.82)) afirma que apesar dos medos e preocupações que rodeavam a IPA, muitos diplomatas brasileiros consideravam as iniciativas para o hemisfério como consideravelmente vantajosas. Apesar das dúvidas e incertezas em relação aos temas voltados para o pagamento da dívida externa e os investimentos, a IPA representava um desejo conjunto de circunstâncias que permitiriam aos países devedores a se tornarem intimamente alinhados com o mundo desenvolvido. As iniciativas também representavam a possibilidade de uma nova e avançada política americana para a região dentro da chamada “nova ordem mundial”. Para os EUA, a queda das barreiras comerciais e o maior acesso aos mercados da América Latina seriam uma compensação pelo enorme perdão da dívida, que na época estava estimado em US\$ 10 bilhões na região. A iniciativa também ajudaria a estimular o crescimento econômico nos Estados Unidos, com o fim de muitas das barreiras alfandegárias na América Latina. Diplomatas brasileiros, economistas e empresários esperavam que a queda das taxações fosse recíproca, sobretudo nas exportações de sapatos e de suco de laranja, que sofriam taxa de cerca de 35% (VAZ, 2002, p.84). Outro anseio dos brasileiros era ter acesso aos empréstimos do Banco Interamericano de Desenvolvimento e de outros fundos multilaterais com o objetivo de investir em reformas econômicas que pudessem em contrapartida atrair investimentos estrangeiros.

Numa simulação sobre os efeitos de acordos de livre comércio com os EUA nos países latino-americanos, economistas do Banco Mundial, Rafik Erzan e Alexander Yeats (1992) estimaram que o Brasil teria um crescimento de 20% em suas exportações. Em relação à dívida externa, cuja moratória havia sido decretada em fevereiro de 1987, esta seria perdoadada caso o Brasil integrasse a IPA. A tabela a seguir mostra em números a dívida externa dos países da América do Sul com os Estados Unidos. Em 1990, o Brasil era o maior devedor dos EUA na região, seguido da Argentina.

Tabela 1

**Dívida Externa dos Países da América Latina com os Estados Unidos**

(U\$ em milhões, em 30 de junho de 1990)

	Dívida ao governo Norte Americano			Total da dívida de longo prazo	% da dívida ao EUA como total do país
	consessional	não-consessional	total		
Argentina	36	409	468	53,229	0.9
Bolívia	420	33	481	3,805	12.6
Brasil	1,026	1,228	2,274	90,292	2.5
Chile	367	99	468	13,997	3.3
Colômbia	515	528	1,050	15,272	6.9
Equador	127	22	205	9,579	2.1
Guiana	102	8	113	987	11.4
Paraguai	35	0	36	2,125	1.7
Peru	525	149	719	14,258	5.0
Uruguai	40	6	50	3,072	1.6
Venezuela	0	26	29	29,862	0.1
Totais na América do Sul	3,162	2,510	5,893	236,487	2.5

Fonte: Saborio, Sylvia (org.). *The Promise and the Premise: Free Trade in the Americas*. Washington, D.C.: Overseas Development Council, 1992. p.6, Tabela 1.

Erzan e Yeats (1992, p.38) sugerem que uma futura Área de Livre Comércio entre EUA e América Latina aumentaria as exportações da América do Sul entre 6% e 8%. Eles acrescentam que a tarifação média das exportações latinoamericanas para os EUA variava entre 3% e 4%, bem abaixo da média de 20% dos produtos que vinham dos Estados Unidos. Com esses dados, a criação de uma área de livre comércio com os EUA mostrava-se uma faca de dois gumes. Se por um lado as exportações aumentariam enormemente, por outro, todos os países teriam que baixar radicalmente as barreiras tarifárias e quase que inevitavelmente receber um número superior de importações provenientes dos EUA.

O economista argentino e estudioso sobre a formação do Mercosul, Roberto Bouzas (1991, p.429) identifica três benefícios dinâmicos para a América Latina com a possível criação de uma área de livre comércio com os EUA. O primeiro está relacionado ao aumento da produtividade como consequência da interação com países de escala econômica maior; o segundo baseia-se no aumento de investimentos, bem como de incentivos de modernização e inovação tecnológica; e por último, um acordo como esse resultaria na redução significativa da possibilidade de que as políticas

comerciais dos EUA não mudariam (substancialmente) e de que não haveria introdução de novas medidas protecionistas.

Segundo a análise de Tavares de Araújo Jr.'s (1998) realizada para a Organização dos Estados Americanos (OEA), os ganhos que o Brasil teria se assinasse um tratado de livre comércio com os EU A seriam principalmente: melhoria dos gastos públicos, “recuperação” da competitividade industrial do país, assim como um incremento no papel dos setores governamental e privado na arena internacional.

Apesar da possibilidade de perdão da dívida (que seria creditada como uma extensão do Plano Brady), a previsão de aumento das exportações dos Estados Unidos com melhores condições de negócios e a promessa de mais variedade de produtos e serviços a preços mais baixos fez com que o Brasil mantivesse sua posição de rejeitar as iniciativas. O fim da dívida acabaria impondo ao Brasil e à maioria dos países da América Latina seguirem as orientações de organismos internacionais, como o FMI e o Banco Mundial, que comumente representam os interesses do governo norte-americano e de outros países desenvolvidos. Com isso, o país que aceitasse as condições de tal acordo acabaria, em última instância, perdendo o domínio sobre certos pontos políticos e econômicos nacionais, sendo obrigados a assumiram um tipo de conduta previamente definida.

#### **As conseqüências de um possível acordo com os EUA para o Brasil:**

Erzan e Yeats (1992) demonstram que uma das principais preocupações por parte dos países latino-americanos era de que um futuro acordo com os EUA e a antecipação de uma melhora geral, o resultado poderia acabar sendo bem diferente dependendo das relativas condições de mercado dos EUA e suas diferentes estratégias para cada país. Em outras palavras, os diferentes acordos de livre comércio entre os EUA e cada país latino-americano individualmente que daria aos EUA preferências num país e grandes vantagens competitivas sobre outros países na região. Por essa razão, os autores sugerem que seria mais vantajoso para os países da América Latina criarem uniões aduaneiras em vez de uma área de livre comércio. Erzan e Yeats fazem a distinção entre os termos da seguinte maneira: “É necessário deixar claro que a prioridade dos EUA tem sido em consolidar áreas de livre comércio e não uniões aduaneiras. O último envolve dois ou mais países, e abole todas ou praticamente todas as restrições comerciais entre os envolvidos, além de criar uma tarifa única para os países de fora do acordo. A União Européia é um exemplo deste tipo de organização.

Uma área de livre comércio, as transações comerciais também são completamente liberalizadas ou quase isso. Mas não existe uma tarifa comum para os não-membros; cada país é livre para impor suas próprias tarifas. A Associação Européia de Livre Comércio era um exemplo desse tipo de acordo”<sup>27</sup>.

Erzan e Yeats mencionam alguns perigos que os países latino-americanos poderiam vir a enfrentar com um possível acordo de livre comércio com os EUA. Um deles diz respeito à diminuição ou eliminação das barreiras tarifárias de produtos importados dos Estados Unidos. Outros parceiros, latino-americanos, poderiam também solicitar tratamento igualitário nas respectivas exportações, causando tensões diplomáticas e econômicas caso não tivessem suas reivindicações acatadas<sup>28</sup>. Uma das conclusões da simulação de Erzan e Yeats é que grande parte do comércio latino-americano “seria adversamente afetado por acordos de livre comércio regionais com os EUA, a não ser que houvesse uma ação compensatória - como a extensão a região completo de preferências”<sup>29</sup>.

Numa das simulações sobre um possível acordo de livre comércio entre o México e os EUA, Erzan e Yeats descobriram que o Brasil teria um desvio de comércio de cerca de \$18 milhões em sua exportações. Mais da metade deste número diz respeito aos setores de produtos alimentícios e agrícola, enquanto que pouco menos da outra metade vem de produtos manufaturados<sup>30</sup>. O desvio que o Brasil teria em suas exportações representaria 65% de todo o desvio de comércio da região. A tabela abaixo ilustra o desvio potencial de comércio causado por um eventual acordo de livre comércio entre o México e os Estados Unidos.

---

<sup>27</sup> Erzan, Rafik and Alexander Yeats. “Free Trade Agreements with the United States: What’s in it for Latin America?” World Bank: Working Paper Series # 827. January, 1992. p.2

<sup>28</sup> Ibid, p.39

<sup>29</sup> Ibid, p.42

<sup>30</sup> Ibid, p.44

Tabela 2

**Exportações Deslocadas por causa da ALC entre EUA-Canadá**  
**(\$ em mil)**

<i>País Exportador</i>	<i>Matérias de Agricultura</i>	<i>Produtos de Energia</i>	<i>Metais</i>	<i>Produtos Manufaturados</i>	<i>Todos os Produtos</i>
<i>Argentina</i>	-743	-188	---	-270	-1,201
<i>Bolívia</i>	---	-1	---	-18	-19
<i>Brasil</i>	-9,834	-209	-1	-8,236	-18,308
<i>CACM</i>	-3,865	-25	-1	-3,406	-7,288
<i>Chile</i>	-509	---	-240	-46	-795
<i>Colômbia</i>	-419	-464	---	-484	-1,368
<i>Equador</i>	-190	-458	---	-22	-669
<i>Paraguai</i>	-9	---	---	-2	-11
<i>Peru</i>	-22	-293	-55	-78	-448
<i>Uruguai</i>	-1	---	---	-164	-165
<i>Venezuela</i>	-192	-4,278	---	-608	-5,078
<i>Subtotal</i>	-15,775	-5,916	-296	-13,361	-35,350
<i>Mundial Total</i>	-35,027	-22,391	-1,843	-381,374	-440,636

Fonte: Erzan e Yeats "US-Latin America Free Trade Areas: Some Empirical Evidence." <sup>31</sup>

A tabela 2 demonstra que o Brasil seria o país que mais teria a perder com uma área de livre comércio entre o México e os EUA. Outros países do Cone Sul não seriam severamente prejudicados. Tal constatação seria uma das justificativas para a reação brasileira. Como consequência das perdas sofridas pelo Brasil com a entrada do México para o Nafta, o Brasil retaliou e deu entrada no pedido de compensação baseado no Artigo 41 do Tratado de Montevideú entre os membros da Aladi<sup>32</sup>. México acabou oferecendo compensação pelos evidentes efeitos estáticos sobre o comércio na região.

Outras análises feitas por Sérgio Abreu e Lima Florêncio (1992, p.23) demonstram que potenciais fluxos de comércio e de investimentos com os EUA sempre

<sup>31</sup> Os autores usaram informação do Banco Mundial e do UNCTAD Software for Market Analysis and Restrictions on Trade (SMART). Os números apresentados podem não ser exatos por causa de arredondar. A Tabela foi encontrada em: Saborio, Sylvia (org). "The Premise and the Promise: Free Trade in the Americas." Washington, D.C.: Overseas Development Council. 1992. Box 1, p.125.

<sup>32</sup> O Artigo 41 do Tratado de Montevideo de 1980 entre membro de Aladi declara que qualquer membro-Estado que participa em outro ALC com um terceiro país tem de oferecer os privilégios daquele ALC com os demais membros de Aladi ou oferecer compensação pelo desvio de comércio. Como um membro de Aladi, quando o México resolveu entrar como membro do Nafta, ele teve que compensar Brasil e os outros membros do Aladi.

serão afetados como consequência da entrada em vigor do Nafta. Voltando à simulação de Erzan e Yeats, a análise mostra que a implementação do Nafta traria consequências negativas para as relações comerciais com os Estados Unidos, devido ao aumento da participação mexicana no mercado norte-americano.

O estudo de Hufbauer e Schott (1992, p.273) aponta que entre 1985 e 1990 o comércio bilateral entre o México e os EUA triplicou, passando de US\$ 469 milhões para US\$ 1.5 bilhão. As exportações mexicanas para os EUA aumentaram de US\$ 289 milhões, em 1985, para US\$ 688 milhões em 1990, ao passo que as exportações estadunidenses para o México cresceram de US\$ 80 milhões para US\$ 862 milhões no mesmo período. Esse dado sustenta a hipótese da simulação de Erzan e Yeats de que a América Latina, em geral, sofreria com desvio de comércio causado por um acordo de livre comércio entre o México e os EUA. A proximidade e a disponibilidade histórica do México de adotar reformas prescritas pelos EUA certamente era fatores que faziam com que os EUA preferissem os produtos de seu vizinho direto do sul. Este cenário reflete os problemas estáticos do comércio regional de que fala Jacob Viner sessenta anos antes.

Temendo o desvio de comércio e uma potencial perda de soberania, o Brasil tratou de buscar um consenso entre os vizinhos regionais pela não aceitação das propostas da IPA e do Nafta, com a alegação que tais acordos perturbariam o desenvolvimento da região. De acordo com o diplomata brasileiro e atual ministro das Relações Exteriores do Brasil, Celso Amorim, Celso Amorim e com sua co-autora Renata Pimentel (1996, p.113), frente às propostas dos EUA, “o Brasil precisava evitar uma reação desorganizada dos países envolvidos na formação de uma mercado comum a nível regional”. Tal decisão consciente de tomar a liderança de organizar uma resposta organizada pode ter inclusive contribuído para que o país buscasse outras iniciativas como resposta, como, por exemplo, A iniciativa Amazônica e A Área de Livre Comércio da América do Sul.

Em seu estudo para a OEA, Araújo Jr. (1998) aponta que os potenciais riscos econômicos do Brasil para o caso de assinar um acordo de livre comércio com os Estados Unidos deviam-se, sobretudo ao atraso tecnológico, à inconsistência de políticas governamentais, às diferenças que existiam entre as nações no projeto de criação da Área de Livre Comércio das Américas, e à agenda que prevalecia na arena de negociações. Na análise do autor, os riscos superavam os ganhos para o país que

integrasse um acordo dessa natureza com os EUA Área de Livre Comércio da América do Sul.

### **Respostas Diplomáticas e de Especialistas:**

A posição da diplomacia brasileira frente às propostas dos EUA para a região sempre foi, em geral, de cautela. Durante o encontro de ministros das Relações Exteriores, em 10 de dezembro de 1992, o embaixador Rubens Barbosa enfatizou que apesar das incertezas que rodeavam uma eventual ALCA, o Brasil manteria sua estratégia de “minimizar risco e maximizar ganhos do processo”<sup>33</sup>.

O Ministro Sérgio Amaral alertou que o Brasil não tinha as mesmas condições que o México de negociar com os Estados Unidos. Uma delas, segundo Amaral, era a vantagem da proximidade do México com os EUA, assim como um histórico de integração iniciada na década de 1960. Amaral declarou que as agendas de negociações México-EUA e Brasil-EUA não eram iguais. México, por exemplo, via o Nafta como ferramenta central para o desenvolvimento nacional<sup>34</sup>.

Amaral acrescentou que o Brasil considerava pelo menos três aspectos fundamentais do impacto que o Nafta teria: o primeiro referia-se ao desvio de comércio das exportações brasileiras (exemplificadas pelo estudo de Erzan e Yeats) que tinha grande chance de ocorrer devido ao modesto resultado da Rodada do Uruguai e ao extenso número de países que desejavam aderir ao Nafta; o segundo aspecto estava relacionado com o desvio de investimento e o terceiro referia-se a relação entre a Argentina e os EUA, os dois parceiros centrais do Brasil<sup>35</sup>.

Nesse mesmo encontro, o professor Winston Fritsch ressaltou que os custos seriam superiores que os benefícios para o Brasil na hipótese de uma eventual Alça. Ele apontou que era grande a probabilidade da expansão das exportações dos EUA excederem o aumento das vendas brasileiras. Assinalou também que o Brasil teria que acelerar o processo de liberalização comercial se desejasse participar em qualquer tipo de acordo com os EUA, realizando uma abertura generalizada da economia sem nenhuma garantia de obter com isso ganhos econômicos. Fritsch alertou que um cenário como esse iria irritar os demais parceiros comerciais do Brasil devido a uma eventual

---

<sup>33</sup> BARBOSA, Rubens. **O Brasil e o NAFTA: Impacto sobre Comércio e Investimentos**. Ministério das Relações Exteriores/Fundação Centro de Estudos de Comércio Exterior (FUNCEX/RJ). Brasília: ABIGRAF, 1993. p.58.

<sup>34</sup> Idem, p.60

<sup>35</sup> Idem

discriminação de produtos entrando no Brasil, pressionando os parceiros a baixarem suas respectivas tarifas comerciais também. Sob a luz desses potenciais problemas, Fritsch recomendou que a diplomacia brasileira adotasse três linhas de ação para lidar com a Alça:

- 1- Mantenha o curso do já existente processo de liberalização comercial.
- 2- Mantenha o Mercosul como prioridade e busque cumprir todas as metas dentro dos prazos para a criação do mercado comum.
- 3- Não rejeite o processo de integração hemisférico, mas, sobretudo adote uma “política bifrontal” para os estreitamento de laços com os Estados Unidos nas seguintes áreas: (a) promover uma eventual adesão ao Mercosul ao Nafta respeitando o ritmo do próprio Mercosul, (b) promover uma ação coletiva dentro do GATT para solicitar revisões coletivas dos blocos comerciais e; (c) em relação às políticas bi-frontal, o Mercosul deve promover uma integração agressiva com outros países da América Latina ou regiões (FRITSCH, 1993, p.61).

Brasil manteve forte resistência a qualquer tipo de aliança comercial com os Estados Unidos, que por sua vez teve influenciou a Argentina. De acordo com Vaz (2002, p.87) o Brasil acreditava que modernizar a economia e restaurar a imagem e credibilidade do país seriam ações mais vantajosas do que seguir os planos apresentado pelos Estados Unidos. Com isso, o Brasil redefiniu suas estratégias de política externa e as reforçou bilateralmente, regionalmente e em fóruns multilaterais.

Durante o encontro de 10 de dezembro de 1992, os ministros levaram em consideração a informação passada por Jose Manuel Salazar-Xirinachs e Eduardo Lizano (1993, p.66) que observaram que: “Os EUA, sendo o *hub* e a parte central de conexão da rede, adoraria obter preferências em todos os mercados *spoke*, enquanto que os mercados *spoke* não teriam acesso aos mercados um do outro”. Os autores mencionam também que na hipótese de uma conclusão da Rodada do Uruguai, o interesse norte-americano pela criação da Alca diminuiria. No entanto, eles alertaram que a permanência de dificuldades estimularia o interesse dos Estados latino-americanos pelas iniciativas americanas. Os membros da reunião, então, concordaram que a coordenação dos países do Mercosul daria ao Brasil mais capacidade de defender seus interesses perante os Estados Unidos e o restante dos países do Nafta. Os membros reconheceram as iniciativas norte-americanas representariam grave tensão para os países membros do Mercosul. Os ministros alegaram que os EUA lograriam o acesso irrestrito aos mercados da região e conseqüentemente os produtos manufaturados

brasileiros seriam certamente prejudicados. Os autores (1993, p.69) notaram que, na época (1993), o Brasil exportou aproximadamente 87% de seus produtos manufaturados aos membros da Aladi. Com a Alca, esse número cairia drasticamente, visto que os EUA teriam acesso preferencial aos mercados. O gráfico abaixo apresenta a porcentagem das atividades comerciais entre o Brasil e os EUA, a União Européia, os membros da Aladi e o resto do mundo.

Tabela 3:

### Distribuição Geográfica das importações e exportações Brasileiras

Parceiro	1975		1980		1985		1990		1995	
	Exp.	Imp.								
Estados Unidos	15%	25%	17%	19%	27%	20%	24%	21%	19%	21%
União Europeia	30%	26%	31%	16%	27%	15%	31%	21%	27%	24%
Aladi	14%	6%	17%	11%	9%	12%	10%	17%	21%	20%
Resto do Mundo	41%	43%	35%	54%	37%	53%	35%	41%	33%	35%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

**Azul** = Aumento em Exportações\* **Vermelho** = Declínio em Exportações\*

**Verde** = Aumento em Importações\* **Amarelo** = Declínio das Importações\* **Roxa** = Permaneceu igual\*

\* = In comparison to previous percentage

Source: International Monetary Fund, *Direction of Trade Statistics*, various numbers. Fonte: Jose Tavares de Araújo Jr's (1998) artigo para a OMC: "ALCA: Riscos e Oportunidades para o Brasil," p.1.

A Tabela 3 mostra onde e como as importações e exportações brasileiras se distribuíam entre 1975 e 1995. Também demonstra o aumento e a diminuição das exportações e importações com as diferentes regiões do globo. O período que compreende os anos de 1990 e 1995 tem grande relevância para o presente trabalho e mostra que as exportações brasileiras para os EUA caíram enquanto as importações continuam as mesmas. Em relação à União Européia, as exportações brasileiras cresceram, assim como as importações. Para os membros da Aladi, as exportações mais

que duplicaram enquanto as importações também aumentaram. Com exceção das exportações brasileiras para os membros da Aladi em 1985, tanto as exportações quanto as importações do Brasil para esses países sofreram crescimento no período estudado. As exportações e as importações brasileiras caíram no restante do mundo.

Alcides Costa Vaz (1992a, p.102) traz à luz a necessidade de analisar os efeitos de um futuro acordo com os Estados Unidos em dois níveis: o estático e o dinâmico. O último refere-se aos ganhos comerciais com a alocação de um comércio eficiente, com o uso devido dos recursos, além da eliminação de barreiras comerciais. Os efeitos estáticos dizem respeito ao aumento da interação comercial, das exportações e da criação do desvio de comércio como consequência da assinatura do acordo. Os efeitos dinâmicos estão associados ao impacto da liberalização comercial no incremento da economia, à entrada de investimento direto estrangeiro, ao aumento das economias de escala, ao estímulo da competitividade comercial e ao desemprego, entre outros. Vaz afirma que os efeitos dinâmicos são os mais relevantes para a região.

De acordo com os resultados previamente mencionados (Erzan & Yeats, Saborio), a implementação de um acordo de livre comércio entre o Brasil e os EUA produziria resultados positivos mesmo que estes estivessem aquém das expectativas. Segundo Vaz (1992a, p.102), era esperado que as exportações latino-americanas para os EUA crescessem aproximadamente 9% caso os acordos bilaterais se concretizassem. Entretanto, o autor salienta que alguns países da região prefeririam contrapartidas mais favoráveis devido às suas relações comerciais pré-existentes. Uma forma de se proteger de vantagens desiguais seria negociar em grupo ou em bloco em vez de individualmente (VAZ, 1992a, p.102-103).

Vaz (1992b, p.78) escreve que é importante notar que pela primeira vez, desde as iniciativas dos anos de 1970, a integração regional econômica representava um papel tão importante na política da região. Tal insurgência veio a ser reconhecida como desejável, necessária e inevitável para a reorientação e modernização das economias locais. O autor alega que essa consciência ajuda a explicar os avanços entre a Argentina e o Brasil no processo de cooperação e integração, que posteriormente incluiria o Paraguai e o Uruguai. Também explica a maior diversificação comercial do Brasil pela região, como mostra a Tabela 2.

Vaz (1992b, p.80) aponta que os efeitos mais importantes que a IPA causaram no Brasil foram a tomada de consciência sobre os interesses do governo brasileiro ao analisar e explorar alternativas viáveis para o país e para a região com implicações de

longo prazo. Além disso, Vaz explica que o Brasil mostrou-se especialmente cauteloso com a IPA, preocupado com uma possível enxurrada de produtos manufaturados norte-americanos na América Latina.

Gonçalves afirma que a IPA para o Brasil “nunca foi uma idéia popular nem para os políticos da direita nem para os da esquerda. O livre comércio no hemisfério era visto como uma falsa iniciativa”<sup>36</sup>. Ele alega que se tratava de um “plano muito ambicioso” que girava mais em torno de interesses políticos do que econômicos. Ele também cita o Mercosul como um plano um tanto ambicioso.

De acordo com Vaz (2002, p.89), embora a Área de Livre Comércio da América do Sul (ALSCA) e a Iniciativa Amazônica não tenham prosperado, estas foram iniciativas estratégicas em face às iniciativas continentais previstas pelos EUA. Ambas foram iniciativas idealizadas pelo Brasil e criadas em prol da futura criação do Mercosul.

Tim Huson (1996) da escola *John Hopkins School of Advanced International Studies* diz que na América do Sul e particularmente no Brasil, não havia um sólido consenso de que um mercado aberto com o restante do mundo era realmente necessária. Os concisos que chegaram a existir se esvaziaram devido aos interesses protecionistas de cada país da região.<sup>37</sup>

---

<sup>36</sup> Entrevista com Gonçalves 11/11/08

<sup>37</sup> Huson basea seu argument do *The Economist*. **Intra-American Trade, Brazil gets its way**. March 20<sup>th</sup>, 1996, p.45

Tabela 4

## Comércio Brasileiro Inter-Mercosul

Ano	Exportação (E) em US\$ mi	Porcentagem total do comércio brasileiro	Importação (I) em US\$ mi	Porcentagem total do comércio brasileiro	Superávit (E-I) em US\$ mi
1990	1,320.24	4.20	2,319.55	11.23	- 999.30
1991	2,309.35	7.30	2,268.36	10.78	+ 40.98
1992	4,097.49	11.45	2,228.56	10.84	+ 1.868.90
1993	5,386.90	13.97	3,378.25	13.38	+ 2.008.65
1994	5,921.47	13.60	4,583.27	13.86	+ 1.338.20
1995	6,153.76	13.23	6,843.92	13.70	- 690.15
1996	7,305.28	15.30	8,301.54	15.56	- 996.26
1997	9,046.60	17.07	9,517.01	15.90	- 470.40
1998	8,878.23	17.36	9,427.70	16.34	- 549.46
1999	6,777.87	14.12	6,718.90	13.65	+ 58.96

Fonte: MDIC/DECEX/GEREST

Criado em 1991, o Mercosul foi responsável pelo crescimento comercial brasileiro com os demais membros do bloco. Em sete anos, o fluxo comercial entre o Brasil e o restante do Mercosul quadruplicou, crescendo de aproximadamente US\$ 4 bilhões em 1991 para US\$ 18 bilhões em 1998. Neste ano, o Mercosul absorveu 17% das exportações brasileiras enquanto 19% provinham dos Estados Unidos, aumentando a importância do Mercosul não apenas na região, como também numa escala global.

A Cepal (1991, p.61-62) registrou uma reação inicial juntamente frente aos riscos que a Iniciativa para as Américas representava para a região. O primeiro risco mais evidente era o desvio de comércio produzido pela grande quantidade de países que firmariam um acordo com os EUA. O segundo fator de risco é referente aos acordos de livre comércio intra-regionais e o temor de que se um país ingressasse mais tarde num acordo regional, suas exportações seriam afetadas negativamente pela presença já estabelecida dos Estados Unidos no mercado regional. A última observação fala do declínio do uso eficiente de material como resultado da substituição de produtos importados de um parceiro mais competente por um parceiro do acordo, resultado do tratamento preferencial. No texto, a Comissão afirma não haver vantagens diretas de um Acordo de Livre Comércio que não também não venham com a abertura unilateral do

comércio. O estudo menciona quatro alternativas a serem examinadas: a preservação do status-quo, ou seja, a manutenção dos níveis de preferência já existentes; a manutenção do caráter das relações não-recíprocas; e a busca de maiores concessões e maior acesso ao mercado norte-americano em troca do aumento da reciprocidade ou aumento da reciprocidade relativa.

Não obstante, a Cepal ressalte que uma das maiores desvantagens dinâmicas que poderia resultar de um eventual acordo de livre comércio com os Estados Unidos seria a destruição ou enfraquecimento das pequenas e médias indústrias, assim como o impedimento do desenvolvimento da capacidade de aprendizado de certos setores com potencial de aprimoramento de vantagens comparativas em longo prazo. Além disso, a entidade mencionou que a receita dos países da região também sofreria com a criação de uma zona de livre comércio com os EUA, visto que alguns setores não teriam como competir com os baixos preços norte-americanos.

Opiniões de expertos, simulações e a posição cautelosa por parte dos diplomatas em relação às iniciativas comerciais hemisféricas dos EUA evidenciam de forma empírica que o Brasil não via com bons olhos a criação de uma zona de livre comércio com a participação do hegemom. Este comportamento teve efeito de peso para o estreitamento das relações com os vizinhos que acarretaria a criação do Mercosul. Como bem resumiram Aravena e Smith (1994, p.40), o Brasil buscou com isso preservar sua autonomia e manter uma relação discreta com os Estados Unidos.

Vaz (2002, p.111) escreve que os interesses do Brasil na integração com a Argentina e a América do Sul revestiam-se de um caráter dual: “Por um lado, traduziam a percepção da necessidade de uma postura afirmativa em âmbitos sub-regional e regional, para extrair benefícios econômicos diretos, com a intensificação dos fluxos comerciais, e indiretos pelos acréscimos em termos de competitividade externa e de atratividade diante de investidores estrangeiros; por outro, refletiam uma postura reativa e defensiva, com a qual se procurava resguardar interesses políticos e econômicos ante as injunções dos cenários global e regional e, mais particularmente, o risco da fragmentação do sistema multilateral de comércio, posto em perspectiva pelos impasses da Rodada do Uruguai do Gatt, o engajamento dos Estados Unidos em iniciativas de integração econômica regional e hemisférica e o eventual desvio de exportações que o Nafta produziria”.

O autor prossegue, dizendo que esses temores foram reforçados pelo anúncio da IPA em 1990, pelos EUA: “Esses aspectos (acima mencionados) levaram o Brasil a

confrontar a necessidade de busca de respostas viáveis e eficazes, em curto prazo, que [...] fortalecia o apelo da liberalização comercial na esfera do Mercosul, a qual poderia ser empreendida, simultaneamente, com o processo de abertura em seu sentido geral, servindo-lhe de plataforma para a integração [...]” (p.111). Brasil acreditava que o que os Estados Unidos e o Nafta representavam constrangimentos aos seus interesses no Cone Sul e na América Latina. Por esta razão, o Brasil buscava lograr mais influência no comportamento de seu maior vizinho, a Argentina (VAZ, 2002, p.117).

#### Argentina:

O modelo de simulação de Erzan e Yeats (1992) para desvio de comércio da Argentina como resultado de um acordo de livre comércio entre o México e os Estados Unidos mostrou uma drástica diferença com o caso brasileiro. Como visto na Tabela 2, a Argentina apenas sofreria perda nas exportações de aproximadamente U\$ 1,2 milhão, sobretudo de produtos agrícolas e alimentícios. Com um desvio de comércio relativamente baixo, a Argentina recebeu o anúncio da IPA como um escudo a perdas potenciais assim como uma forma de ascender no mercado global.

Numa entrevista concedida ao jornal britânico Financial Times, o ministro das finanças da Argentina e o responsável pela reforma econômica do país (Plano Cavallo), Domingo Cavallo declarou que todos os países deveriam manter “suas opções abertas”.<sup>38</sup>

As diferenças entre as perdas e os ganhos com um potencial acordo com os EUA, faziam com que a reação argentina fosse bem diferente da brasileira em relação às iniciativas norte-americanas. De acordo com Almeida, o presidente da Argentina Carlos Menem recebeu o anúncio da IPA com “o entusiasmo de um novato”<sup>39</sup>. Menem propôs que tanto a Argentina quanto o Brasil fizessem uma declaração conjunta para saudar a proposta dos EUA. No entanto, Almeida aponta que o Brasil obteve sucesso em dissuadir os argentinos da ideia.

Sob o comando de Menem, a Argentina demonstrou interesse em formar uma relação privilegiada com os Estados Unidos como forma de acesso a recursos necessários para o desenvolvimento. De acordo com Vaz (2002, p.85), outro objetivo era preparar-se para o contexto de abertura generalizada. O elemento de volatilidade política permitiria à Argentina o exercício de uma estratégia de elevar sua capacidade de

---

<sup>38</sup> Citando o *Boletim de Integração Latino-Americano*. no.8, Janeiro-Março 1993, p.70.

<sup>39</sup> Correspondência com Almeida no dia 6 de abril, 2009

barganha manipulando as assimetrias que existiam, as quais constituíam os eixos centrais de sua inserção na arena internacional. Em outras palavras, as negociações simultâneas com os EUA e o Brasil, como prioridade maior de política externa, contribuiriam para aumentar as limitações e a sensação de inferioridade na arena econômica internacional, precisamente o foco dos interesses e das necessidades do país. A Argentina tratou de trabalhar bilateralmente com os EUA e o Brasil com o objetivo de maximizar seu poder de barganha e sua inserção na economia global. Em seu primeiro mandato, Menem alegou que uma de suas prioridades era estabelecer uma relação privilegiada com os EUA (VAZ, 2002, p.118).

De acordo com Luiz Alberto Moniz Bandeira (2002), a atitude do presidente Menem para com o Brasil sempre contrastou com os interesses brasileiros, sendo algumas vezes até “hostil” nas relações bilaterais. Argentina sabia que o Brasil precisava de sua cooperação para formar o Mercosul. Sem a Argentina, a integração regional não ocorreria e o Mercosul perderia o sentido de existir. Logo, ao explorar essa posição de vantagem, o conseguiu politicamente equilibrar as capacidades de barganha num quadro marcado por enormes assimetrias econômicas entre os dois países (VAZ, 2002, p.115).

As compensações brasileiras para a Argentina entre 1992 e 1993 contribuíram para equilibrar sua relação comercial. Antes de a Argentina demonstrar interesse pelo Nafta, o comércio bilateral com o Brasil era muito desigual, em favor dos brasileiros. Um dos motivos era a moeda supervalorizada da Argentina (peso), atrelada ao dólar americano, enquanto que a moeda brasileira era sub-valorizada, favorecendo as exportações brasileiras. Após realizar mudanças na política comercial brasileira para agradar a Argentina, o governo brasileiro decidiu deixar de importar parte do petróleo e gás do Oriente Médio para importar os respectivos produtos da Argentina. Entretanto, observa Vaz, a simetria e estabilidade entre os dois países ocorreram verdadeiramente com o sucesso da implementação do Plano Real brasileiro (que será abordado no capítulo 3). A partir de 1994 em diante, a importação de produtos alimentícios da Argentina (carne, leite, trigo etc) também contribuíram para equilibrar a relação comercial<sup>40</sup>.

Como mencionado por Vaz, o comércio era um componente secundário no processo de integração que o Brasil e a Argentina ambicionaram entre 1985 e 1990<sup>41</sup>.

---

<sup>40</sup> Correspondencia com Vaz via e-mail no dia 15 de setembro, 2009

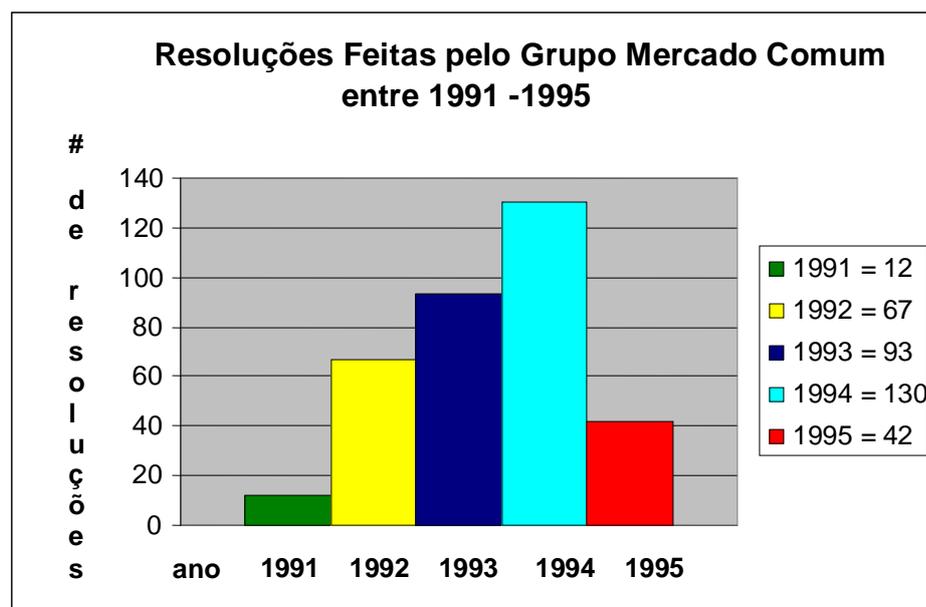
<sup>41</sup> IBID

Até o início de 1990, ambos os países haviam focado em assuntos voltados para a questão nuclear, de geopolítica, da represa de Itaipu etc. O anúncio da IPA despertou o interesse dos dois países - que acabou se apresentando como “necessidade” - de ir mais além e criar uma identidade comum para o Cone Sul baseada na economia, na política e na geografia.

O diplomata argentino, Roberto Salafia, afirma que “desde a assinatura do Tratado de Assunção, em março de 1991, diferentes setores da opinião pública buscaram a redução do prazo para a conclusão de um mercado comum”<sup>42</sup>.

Ressaltado por Vaz (2002, p.162), a União Industrial Argentina foi elemento importante de pressão para o adiamento dos prazos acordados no Mercosul. Além disso, diplomatas e empresários brasileiros e argentinos demonstraram dúvidas sobre a possibilidade de cumprimento de metas e prazos do Mercosul num período tão curto, sobretudo devido ao atraso das negociações a respeito da finalização do projeto. Conseqüentemente, o Grupo Mercado Comum acelerou o processo de conclusão de resoluções e decisões feitas em 1994, na esperança de cumprir o prazo estipulado para a formação oficial do Mercosul. O gráfico abaixo ilustra a urgência do Grupo Mercado Comum na conclusão das negociações que culminaram na formação do mercado comum no tempo determinado.

Gráfico 1



Fonte: gráfico feito pelo autor<sup>43</sup>

<sup>42</sup> Citação encontrada em: Vaz (2002), p.209. Vaz cites “La formación del Mercosur. Buenos Aires: Instituto de Servicio Exeterior de la Nación,” (1998), p.87

Na Ata de Buenos Aires de 1990, ficou acordado que o Mercosul entraria em vigor em primeiro de janeiro de 1995. Em 1994, as negociações estavam atrasadas. As definições das regras de origem, de proteção ao consumidor, eliminação ou harmonização das barreiras não-tarifárias, regras de mercado de serviços e produtos, de um acordo sobre a tarifa externa comum, salvaguardas etc estavam atrasadas.

Roberto Bouzas (1994, p.138-139) diz que a Argentina estava bem mais aberta às propostas norte-americanas, principalmente, porque suas exportações para os EUA não recebiam as elevadas tarifas ou discriminação que muitos produtos brasileiros enfrentavam para chegarem aos EUA. Assim como o México, a Argentina tinha a esperança de que um acordo de livre comércio com os EUA fosse atrair investimentos diretos estrangeiras. Além disso, como bem ressalta Bouzas, a “consolidação” simbólica das reformas econômicas ajudaria a reduzir a imagem de fragilidade que a Argentina tinha perante o mercado internacional. Finalmente, o custo de um eventual acordo com os EUA mostrava-se muito menor se comparado com o do Brasil. O mercado argentino era considerado muito mais aberto que o Brasil que tinha uma atitude altamente protecionista; outro ponto a favor da Argentina era que seus produtos eram menos diversificados, o que ocasionava menos problemas em relação a tarifas ou demandas.

Ainda assim, Aravena e Smith (1994, p.38) acreditam que a reafirmação da Argentina em integrar o Mercosul, apesar da instabilidade e incerteza política no Brasil, com o processo de impeachment do então presidente Collor de Mello, em dezembro de 1992, foi em parte estimulada pela noção dos impactos que o Nafta poderia ter nas exportações argentinas.

Com o objetivo de ajudar a definir se a Argentina deveria ou não firmar um acordo com o Brasil ou com os EUA, foi criada uma Secretaria de Relações Econômicas Internacionais. Vaz (2002) explica que a entidade criou um departamento específico para cuidar diretamente das negociações do Mercosul. Sob as ordens de Domingo Cabalo, a Direção do Mercosul criou na última metade do 1991 com o propósito de analisar o que era melhor para o país. Um fenômeno em particular fez com que a Argentina decidisse acelerar o processo de criação do Mercosul. Cavallo criou o grupo especificamente para agilizar a criação do Mercosul. O grupo consistia em 60-

---

<sup>43</sup>Dados disponíveis em: [http://www2.uol.com.br/actasoft/actamercosul/espanhol/resolucoes\\_gmc.htm](http://www2.uol.com.br/actasoft/actamercosul/espanhol/resolucoes_gmc.htm)

40<sup>44</sup> de diplomatas de carreira e de embaixadores por indicação política. Para Vaz um elemento importante do grupo era que os embaixadores escolhidos politicamente possuíam mente aberta e habilidade de criação e inovação. Apesar da opinião de vários ministros de que a Argentina deveria primeiro entrar para o Nafta e só então procurar participar do Mercosul, ideia defendida, sobretudo pelo ex-ministro das Relações Exteriores Guido di Tella, o grupo de trabalho acreditava que o país deveria primeiro se comprometer com o Mercosul, como um precursor de futuras negociações com os EUA. Vaz (2002, p.262-263) escreve que um dos bons exemplos de liberalismo apresentados pelos embaixadores da Secretaria de Relações Econômicas Internacionais da Argentina foi a integração bilateral com o Brasil seguida de posterior formação do Mercosul.

#### Uruguai e Paraguai:

Assim como a Argentina, o Uruguai também reagiu positivamente a IPA, que via o mercado americano como possível consumidor de seus produtos agrícolas e primários.

Ao mesmo tempo, o Uruguai estava ciente de que um potencial acordo entre os dois maiores países do Cone Sul para permitir livre comércio de produtos específicos seria prejudicial para sua pequena economia, que acabaria excluída de qualquer benefício comercial, bem como das negociações globais político-econômicas que estavam em curso no início da década de 90. Por isso, o Uruguai aproximou-se dos vizinhos maiores e solicitou a extensão do acordo de integração e conseqüentemente a criação de um projeto mais ambicioso de integração sub-regional. De acordo com Gonçalves, se não fosse pela insistência do Uruguai e pelo temor brasileiro do Uruguai e do Paraguai seguirem o caminho do Chile e entrarem para o Nafta, o Mercosul com a estrutura atual talvez não tivesse existido <sup>45</sup>.

Devido ao tardio processo de transição do Paraguai da ditadura para a democracia, o país não possuía opinião formada sobre sua adesão a um acordo de livre comércio com os Estados Unidos até 1993. Inicialmente, a reação paraguaia foi favorável à aliança com os EUA, mas não foi capaz de oficializar uma postura definitiva a respeito. O Brasil aproveitou a oportunidade para pressionar o Paraguai política e

---

<sup>44</sup> Porcentagem foi escrita em Vaz (2002), quem cita Alfredo Burno Bologna e Anabela Busso, “La política exterior argentina a partir del gobierno de Menem: una presentación.” In: Alfredo Burno Bologna and Anabela Busso, “La política exterior argentina a partir del gobierno de Menem: seguimiento y reflexiones al promediar un mandato.” Rosario: CERIR, 1994, p.34

<sup>45</sup> Entrevista com Gonçalves on 11/11/08

economicamente a integrar o Mercosul. A estratégia defensiva do Brasil em relação ao Paraguai é mais uma prova dos temores de que as iniciativas dos EUA fossem além do Chile e se contagiassem o Cone Sul. No entanto, uma vez integrante do Mercosul, o Paraguai seguiria o exemplo do Uruguai na tentativa de receber melhores condições comerciais dentro do Mercosul por meio do acordo Jardim das Rosas e subseqüentes encontros com os EUA.

A sub-região via o livre mercado com os EUA e o aumento comercial como sendo mais positivos do que pouco comércio. Gonçalves declara que “a América do Sul é tradicionalmente protecionista”, mas que devido à tendência global, os quatro países do Cone Sul perceberam que teriam mais poder de barganha se negociassem como bloco do que individualmente. Gonçalves sinaliza que o “Mercosul foi inspirado parcialmente pelo Nafta, mas não foi resultado dele. No entanto, esta relação não está clara”<sup>46</sup>.

Tanto o Uruguai quanto o Paraguai foram incluídos na criação do Mercosul no Tratado de Assunção de 1991. O Brasil queria evitar um efeito dominó na região na aceitação das iniciativas comerciais norte-americanas. Por esta razão, o país pressionou o Paraguai para se unir ao movimento sub-regional. Brasil, como hegemom sub-regional por seu tamanho, economia e força bélica, preferia que os dois países menores se unissem pela integração regional do que abraçassem as propostas norte-americanas. Por sua vez, o Uruguai e o Paraguai optaram por integrar o Mercosul para que não perdessem o acesso aos mercados do Brasil e da Argentina.

A situação do Chile foi bem distinta. O país buscou ativamente participar do Nafta e rejeitou de imediato a ideia de ser membro do Mercosul.

### Chile:

Por ser um parceiro comercial natural, existia uma expectativa de que o Chile fosse aderir à proposta do Mercosul. Do ponto de vista político, o Chile tinha sim interesse em se unir o loco comercial do cone sul. Durante seu exílio político no Chile, por conta da ditadura militar no Brasil, o economista brasileiro Fernando Henrique Cardoso tornou-se amigo de Ricardo Lagos, que viria a ser o presidente do Chile. Cardoso, que também acabaria eleito presidente do Brasil, procurou Lagos para pedir que seu país aderisse à integração que estava sendo selada entre o Brasil e a Argentina.

---

<sup>46</sup> Ibid

O então presidente argentino, Menem, gostava da ideia de ter o Chile como membro do acordo. Após aproximadamente 200 anos de disputas fronteiriças, Chile e Argentina finalmente chegaram a um acordo pacífico sobre a linha geográfica que separava os dois países. Durante o primeiro mandato de Menem, as 28 disputas envolvendo a cordilheira dos Andes e os direitos de propriedade foram solucionadas.

Entretanto, do ponto de vista comercial, o Chile possuía uma economia mais dinâmica e diferenciada que os vizinhos do Cone Sul. Suas tarifas sobre produtos importados já eram baixas e não era interessante para o país elevar essas tarifas para nivelá-las ao restante da sub-região. Além disso, as baixas taxas nas importações estavam atreladas às demandas dos EUA, que ofereceram ao Chile um acordo especial que lhes proporcionaria um ingresso ao Nafta. De acordo com Gonçalves, o motivo por detrás da recusa do México de integrar o Mercosul era de natureza comercial. Muitas tentativas foram feitas na busca de um final feliz entre o Chile e o Mercosul, mas o Chile simplesmente não estava disposto a subir suas tarifas e correr o risco de prejudicar o próprio mercado. Chile declarou estaria pronto para entrar para o Mercosul, caso o bloco baixasse suas tarifas.

A posição do Chile parece ter irritado o Brasil. O país ainda estava vulnerável devido a sua fraca situação financeira e a alta inflação. A ideia de abrir seu mercado para os Estados Unidos era para o Brasil desvantajosa. Gonçalves reconhece que a decisão do Chile pode ter contribuído para consolidar a formação do Mercosul, visto que seus membros viram com o exemplo chileno que teriam que respeitar as normas em comum para que o Mercosul sobrevivesse.

Argentina, Brasil e Chile eram membros do Pacto ABC de 1915, mas o acordo não tinha qualquer relação com a integração, mas sim com a coordenação de políticas para soluções pacíficas de disputas controversas a fim de evitar corrida armamentista na região. No entanto, o pacto nunca funcionou plenamente e as tensões entre os vizinhos da Argentina dos lados leste e oeste eram constantes até o fim dos anos 80 e início dos anos 90.

De acordo com Tim Huson (1996) o interesse do Chile pelo Nafta tinha menos a ver com o acesso a mercados do que o caso do Mercosul. Chile's interest in NAFTA had much less to do with market access than did the case of the Mercosul. Praticamente toda a exportação do Chile para os EUA já era taxada por menos de 1% ou equivalente

a isso<sup>47</sup>. A entrada para o Nafta representava para o Chile prestígio e uma espécie de reconhecimento do sucesso da economia do país, e da superioridade em relação aos demais países da América do Sul. Além disso, sendo membro do Nafta, o Chile ganharia maior confiança de empresas norte-americanas que investiriam mais neste país andino. Por último, entrar para o Nafta descartaria qualquer possibilidade de os Estados Unidos baixarem suas as tarifas de seus produtos no futuro. Huson afirma que a livre competição dentro do maior e mais liberal mercado do mundo forçaria as empresas chilenas a se manterem eficientes e rentáveis, aumentando sua capacidade de competir no mercado mundial.

Em 1988, a mercadoria de uma das maiores exportadoras de uva para os Estados Unidos apareceu com alto nível tóxico na cidade de Filadélfia, Pensilvânia. Imediatamente, os EUA suspenderam a importação de uvas chilenas, causando enormes prejuízos para o setor agrícola no Chile. Com o Nafta, o Chile também buscava garantir que este tipo de bloqueio não voltaria a ocorrer.

Diferentes grupos nos EUA, como ambientalistas, os sindicatos viam a entrada do Chile para o Nafta como uma chance para realizar mudanças nas regras do acordo para seus próprios interesses. Com isso, o México e o Chile reuniram esforços para evitar que a entrada do país sul-americano abrisse caminho para grupos de interesses realizarem mudanças no acordo do Nafta. O fato fortalece a teoria de Robert Gilpin (2001, p.84) de que os EUA desejavam com o Nafta usar de sua influência para criar um conjunto de instituições que alavancasse seus próprios interesses. Gilpin acrescenta que a teoria da Economia Política Internacional (EPI) supõe que os Estados, multinacionais e outros atores estão sempre buscando usar o poder que têm para influenciar a natureza dos regimes internacionais.

Para Huson (1996), embora não houvesse conflito aparente entre as negociações que o Chile realizava simultaneamente com o Mercosul e os EUA, havia, sem dúvida, um conflito entre o Mercosul e o Nafta. O autor afirma que o conflito deve-se ao impasse entre o Brasil e os EUA para determinar a natureza da Alca. Esse conflito também reflete a experiência de Gonçalves em Cartagena, quando, contrariando os EUA, reuniu os quatro membros do Mercosul para que fossem reconhecidos como um grupo e não como estados individuais. A experiência de Gonçalves será revisitada mais adiante neste capítulo.

---

<sup>47</sup> Huson baseia sua informação do: United States Government, Harmonized Tariff Schedule of the United States, 1996, and Global Trade Information Services, World Trade Atlas, 1996.

Huson acredita que os membros do Nafta e do Mercosul garantiriam os lucros comerciais e de investimentos com um acordo com o Chile, mas que, com exceção da Argentina, tais ganhos seriam relativamente pequenos para as economias nacionais. O autor acredita que os benefícios para os países de maior porte seriam de ordem política.

Huson faz uma distinção entre os objetivos do Nafta e do Mercosul:

“Os Estados Unidos querem que seus acordos sigam um modelo que eles consideram o mais apropriado para o livre comércio, o modelo Nafta, com serviços, investimentos, IPR, regras claras de mercados com baixas tarifas (0-3%), e acesso amplo ao mercado com tratamento igualitário para empresas locais e estrangeiras. O modelo Nafta, por tanto, inclui a maioria das empresas com as quais os EUA tenham vantagem comparativa. Ao mesmo tempo, o Nafta elimina a proteção das indústrias com a influência política dos EUA, mesmo que lentamente. Em resumo, o modelo americano é disciplinado e abre margem a poucas exceções, mas acomoda áreas politicamente sensíveis nos EUA. Os EUA estão dispostos a expandir gradualmente o Nafta por todo o hemisfério ou a negociarem um novo acordo regional de livre comércio nas mesmas condições.

O Brasil também busca se desfazer de suas áreas politicamente sensíveis, que, por sua vez, incluem o fortalecimento de IPR, serviços, tratamento nacional, acesso a mercados a uma enorme quantidade de indústrias ainda protegidas por barreiras tarifárias ou não-tarifárias do Mercosul. A estratégia do Brasil é ampliar o Mercosul e transformá-lo numa Área de Livre Comércio Sul-Americana (Alcsa), que possa ser moldado e dominado por ele”<sup>48</sup>

O autor prossegue dizendo que o Brasil saiu vitorioso no conflito envolvendo a disputa pela adesão do Chile aos respectivos acordos. Isto, porque enquanto os EUA hesitavam em aceitar o Chile no Nafta devido à falta de liderança doméstica referente ao comércio por parte do país proponente, o Chile acabou por se tornar um membro associado do Mercosul em outubro de 1996. Logo depois, o Chile logrou entrar para o Nafta como membro associado. Deste ponto em diante, Huson declara que os EUA colocaram o Brasil no banco do motorista<sup>49</sup>. Para reafirmar sua teoria, o autor aponta para o fato de que os Estados Unidos optou por uma área de livre comércio englobando o hemisfério ocidental como uma das metas mais importantes da política comercial ignorando o fato de que os países mais ao sul dos EUA não tinham tantas atividades

---

<sup>48</sup>Huson cita: NAFTA and Inter-American Trade Monitor, *Cartagena: Looking Toward the Free Trade Area of the Americas*, April 5, 1996.

<sup>49</sup>The author refers to the article written in *The Economist*, **Intra-American trade, Brazil gets its way**, March 20th, 1996, p. 45.

comerciais com os Estados Unidos e conseqüentemente não tinham tanto interesse em obter acesso ao mercado estadunidense. O autor ressalta que o Brasil tomou como um de seus objetivos mais importantes evitar a formação da Alca e de qualquer tipo de acordo aos moldes do Nafta, até que o país estabelecesse seu próprio modelo de comércio na sub-região do Cone Sul. Adicionalmente, o Brasil tomou a iniciativa de tentar de aumentar o Mercosul via a construção da Alcsa. Em quanto que o Brasil considerava a dominação econômica da America do Sul como um sucesso, os Estados Unidos percebia a divisão entre o continente do Norte e do Sul como um fracasso, ou pior, como uma ameaça.

Armando Arancibia (1994, p.310) afirma que a IPA provocou indiscutível interesse por parte do Chile. Projeções feitas pela *Confederación de la Producción y el Comercio (CPC)* mostravam que durante 20 anos de acordo de livre comércio com os EUA, as importações chilenas sofreriam um incremento de 30% e as exportações cresceriam 15%. Além disso, os investimentos diretos estrangeiros aumentariam 2% ao ano, influenciando no aumento de 15% na bolsa de valores do país.

#### Respostas Coletivas do Mercosul a IPA, ao Nafta e a Alca:

O Mercosul ganhou reconhecimento oficial como bloco econômico em 1994 com o Protocolo de Outro Preto em 1994 quando o Mercosul ratificou sua constituição. Foi estabelecido como uma união alfandegária imperfeita, com tarifa externa comum abrangendo 85% das importações dos países de fora do bloco. Bouzas (1994, p.134-135) percebe que o argumento padrão para defender a superioridade das uniões aduaneiras sobre as áreas de livre comércio baseia-se no menor custo administrativo devido à eliminação de regulações sobre as normas de origem. Do ponto de vista dos Estados-membros, a uma união aduaneira garante o equilíbrio entre custos e benefícios da negociação original, que não pode ser alterada por decisão unilateral, mesmo que seja por mais de um Estado. Bouzas acrescenta que os incentivos da eficiência administrativa por si só não bastam como razões para a criação de uma união aduaneira. O autor declara que o principal objetivo da União Aduaneira é a segurança contra o desvio de comércio que pode ocorrer com uma ação unilateral por parte de algum parceiro, sobretudo depois do aumento significativo de acordos comerciais bilaterais no início dos anos 90 (BOUZAS, 1994, p.135).

Além disso, Vaz (2002, p.243) ressalta que uniões aduaneiras oferecem melhor capacidade de negociação vis-à-vis parceiros extra-regionais. O autor traz à luz o

principal interesse da Argentina em participar de um processo de integração com o Brasil: lograr acesso ao enorme mercado vizinho. Ao mesmo tempo, o Brasil queria ter certeza de que se cooperasse com a Argentina, este daria garantias de permanência na parceria comercial e não mudaria de ideia na primeira oportunidade de negociação mais vantajosa. Por esta razão, Vaz aponta que os dois países souberam definir bem a natureza e as possibilidades de “*trade-offs*”. A União Aduaneira e resultante Tarifa Externa Comum (TEC) que o Brasil buscava foi adotada e acatada pela Argentina. Esta, por sua vez, que originalmente propusera a cooperação bilateral, finalmente conseguiu o que queria ao ganhar o acesso ao mercado brasileiro.

Em relação ao Mercosul e sua resposta à IPA, segundo Vaz (1992b, p.81), a reação inicial foi de desconforto devido ao fato de que poucos meses depois de assinado o tratado de Assunção, reconhecendo oficialmente a criação do Mercosul com seus quatro membros, os EUA reforçou a proposta para a criação da IPA. Tal atitude fez com que os membros do Mercosul questionassem as verdadeiras intenções norte-americanas, temendo que o hegemom estivesse tratando de dissolver qualquer tipo de integração sub-regional em seu quintal. Não obstante, desde a proposta inicial da IPA, em 1990, e durante as subseqüentes negociações da Alca, o Brasil buscou com afinco promover uma posição comum e unânime entre os países do Cone Sul de que o Mercosul deveria ser uma prioridade para a sub-região. Por insistência do Brasil, o Mercosul solicitou ao USTR esclarecimentos sobre alguns aspectos da IPA referentes a investimentos e dívidas. Vaz diz que a resposta da USTR mostrou que a iniciativa focaria exclusivamente no comércio e em investimentos voltados para o comércio. Assuntos como dívida externa não estavam incluídos. Brasil então propôs, com o apoio dos demais membros do Mercosul, que a IPA incluísse temas relacionados à transferência de tecnologia. O assunto chegou a ser abordado nas primeiras discussões da IPA, porém superficialmente.

Antes mesmo da idéia de criação do Mercosul ganhar força, o Brasil já buscava expandir sua influência na América do Sul. A iniciativa brasileira de criar a Área de Livre Comércio da América do Sul (Alcsa) foi apresentada em 1993 pelo presidente Itamar Franco durante a VII Cúpula Presidencial do Grupo do Rio, em Santiago, no Chile e não foi lançada em nome dos membros do Mercosul, mas sim de forma unilateral pelo Brasil sem discussão prévia a respeito. Após o anúncio, os outros três membros do Mercosul logo declararam aprovar a proposta. A Alcsa se justificava pela missão de harmonizar as relações comerciais entre os países da América do Sul e de

criar melhores condições para a região de entrar para o sistema multilateral de comércio. Além disso, fortaleceria as instituições regionais, bem como os já existentes esforços de integração.

A iniciativa ganhou força depois que os parceiros do Mercosul apoiaram o acordo em 10 de março de 1994, em Buenos Aires, quando os membros do bloco anunciaram: “Os Ministros de Relações Exteriores e das Finanças do Mercosul confirmam seu apoio à completa liberalização comercial entre os países da América do Sul, com o objetivo de facilitar a entrada da região na economia do hemisfério e do mundo”. A proposta brasileira ganhou então apoio do Grupo do Mercado Comum, durante um encontro entre quatro representantes governamentais do Mercosul entre 23 e 24 de maio em Montevideu, Uruguai.

Algumas das metas da Alcsa eram: promover desenvolvimento social e econômico entre os países da América do Sul, acelerando a liberalização; coordenar melhores relações entre o Grupo Andino e o Mercosul, aumentando a participação do Chile no processo de integração da América do Sul; fortalecer a Associação para a Integração da América Latina com um fórum para a liberalização do comércio e negociação regional do comércio; estimular a expansão do comércio com a América do Sul, visto que a região já representava um mercado significativo para os países do Mercosul, sobretudo para o Brasil; fortalecer o processo de integração na América do Sul, a partir da criação de condições facilitadora da participação desses países no sistema multilateral de comércio.

De acordo com Barbosa e com dados do Ministério de Relações Exteriores do Brasil,<sup>50</sup> a Alcsa não é um projeto geopolítico, mas principalmente uma iniciativa comercial e econômica assim como o Mercosul. O autor acredita que nem o Mercosul nem a Alcsa foram criados como uma resposta a iniciativas dos EUA. Barbosa diz que é falso afirmar que a iniciativa brasileira foi uma reação ao Nafta e que a Alcsa é um instrumento para promover o desenvolvimento econômico na região, além de consolidar a democracia e a paz.

Estudos do Ministério das Relações Exteriores do Brasil, divulgados em 1993, sobre os países do Mercosul apresentam as opções comerciais como consequência do início das negociações do Nafta. Almeida chama esse tipo de acordo de livre comércio

---

<sup>50</sup> Analysis of SAFTA written by Barbosa for the Ministry of Foreign Affairs entitled, “Área de Livre Comércio da América do Sul: Conformação de um Novo Espaço Econômico”.  
[http://www.mre.gov.br/index.php?Itemid=58&id=329&option=com\\_content&task=view](http://www.mre.gov.br/index.php?Itemid=58&id=329&option=com_content&task=view)

de “minilateralismo” ou parceria restrita, que considera discriminatório, uma ameaça ao acesso de alguns mercados e ao possível causador de desvio de comércio e de investimentos.<sup>51</sup> Esta é uma evidência direta de que os países do Mercosul estavam conscientes dos perigos a sua volta e decidiram agir em grupo. Uma dessas ações pode ser exemplificada pelo lançamento da ALCSA. No entanto, a iniciativa brasileira não se materializou, por ser ambiciosa demais, assim como a Alca. Apesar do fracasso de sua criação, seu anúncio e sua premissa representaram relevante alternativa às iniciativas dos EUA.

### **Documentos Oficiais:**

O Grupo Mercado Comum foi criado oficialmente pelo Tratado de Assunção de 1991, nos artigos 13-15. A função do grupo foi formalmente delegada nos artigos 10-15 do Protocolo de Ouro Preto de 1994. O órgão é formado por representantes do Banco Central, Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Economia de cada país membro. A função do grupo é avaliar, agendar e negociar acordos comerciais com terceiros, sempre consultando o Conselho do Mercado Comum (criado e definido nos artigos 9-11 do Tratado de Assunção e artigos 1-8 do Protocolo de Ouro Preto) antes de se posicionar oficialmente sobre dado assunto. O Grupo Mercado Comum, o Conselho do Mercado Comum (responsável por definição de prazos com metas de concluir a formação do Mercosul), e a Comissão de Comércio do Mercosul são os três órgãos decisórios do bloco. Qualquer resposta às iniciativas hemisféricas dos Estados Unidos consta obrigatoriamente nos autos desses respectivos grupos.

Entre 19 de março de 1991 e 4 de dezembro de 1995, o Grupo Mercado Comum ratificou 20 atas. O Nafta, a IPA ou a Alca são mencionadas em 11 das 20 ATAS. Nos mesmos documentos, os encontros e negociações com representantes da União Européia pareciam ter muito mais relevância para o bloco, sendo mencionados mais detalhadamente e em quase todas as 20 Atas em questão. Na Declaração dos Presidentes do Mercosul, a União Européia aparece como principal parceiro comercial e investidor do Bloco Comum do Sul. Logo depois, foi assinado o Acordo Quadro-Inter-regional de Cooperação entre a União Européia e o Mercosul, em 15 de dezembro de 1995.

O primeiro reconhecimento das iniciativas comerciais norte-americanas para o hemisfério foi registrado pelo Grupo Mercado Comum em sua Segunda reunião, em

---

<sup>51</sup> Correspondência com Almeida 4/6/2009.

Buenos Aires, entre os dias 27 e 29 de junho de 1991. No item 7 de minutos gravados, o grupo anuncia que vai solicitar uma reunião com o USTR, construindo o primeiro diálogo entre o Mercosul e os estados Unidos. O órgão menciona que os membros do Mercosul se reuniram antes da reunião com o USTR a fim de coordenar posições a respeito da Agenda de Ação Imediata.

No item 12 dos autos desse mesmo evento, está registrado a aprovação da iniciativa paraguaia de analisar propostas de acordos comerciais entre o Mercosul e terceiros ou outros blocos.

As referências referentes às Iniciativas dos EUA são vagas. Uma delas é uma recomendação de que se busque informação ou ajuda do Banco Interamericano de Desenvolvimento na aplicação de salvaguardas e compensações relacionadas a dumping contra a União Européia, os EUA e o Japão<sup>52</sup>. Outros pontos de referência simplesmente declararam que futuras investigações são necessárias para avaliar melhor o envolvimento do Mercosul com os Estados Unidos e para planejar para futuros reuniões dentro do 4 + 1<sup>53</sup>. Em sua X Cúpula, o Grupo Mercado Comum declarou de grande importância um entendimento sobre a Rodada do Uruguai e a troca de informações entre o Nafta e o Mercosul, bem como a definição das regras de origem<sup>54</sup>. Num posterior acordo, o grupo aceitou o adiamento de encontro para tratar das regras de origem, proposto pelos EUA, mas reforçou seu compromisso de estreitar as relações já estabelecidas com os EUA, a fim de analisar os resultados do Acordo de Ação Imediata<sup>55</sup>. Em relação às declarações do presidente Bill Clinton durante a Cúpula das Américas em Miami de 1994, o Grupo Mercado Comum declarou posteriormente que a proposta merecia mais atenção por parte do órgão e assim determinar uma posição comum em futuros diálogos sobre a formação da Alca<sup>56</sup>. Depois deste episódio, as iniciativas norte-americanas deixaram o final da lista de prioridades do Mercosul para ocupar o início dela.

Além das vinte reuniões do Grupo Mercado Comum, outro resultado relevante das iniciativas hemisféricas de comércio dos EUA aconteceu em 19 de Junho de 1991, quando os países membros do Mercosul firmaram um acordo com os Estados Unidos chamado o Rose Garden Agreement, ou 4 + 1 (os quatro países do Mercosul + os EUA).

---

<sup>52</sup> The V Summit of the Common Market Group, Buenos Aires, March 30 to April 1, 1992, subject 3.2

<sup>53</sup> The VII Summit of the Common Market Group, Brasília, September 30 to October 2, 1992, subject 11

<sup>54</sup> X Reunião do Grupo Mercado Comum, Asuncion, 28-30 de junho, 1993, subject 6.

<sup>55</sup> XI Reunião do Grupo Mercado Comum, Montevideo, 22-24 de setembro, 1993, subject IV.

<sup>56</sup> XVI Reunião do Grupo Mercado Comum, Ouro Preto, 14-15 de dezembro, 1994, subject 1.

Dentre os propósitos do acordo estava o de “fortalecer a amizade e o espírito de cooperação entre os países da América do Sul e os Estados Unidos da América”, em meio ao anúncio da IPA feito pelo presidente Bush. Anexado ao acordo estava a “Agenda de Ação Imediata”, em que dez itens foram assinalados com o objetivo expresso de iniciar as negociações imediatamente. Alguns itens incluíam a cooperação dos países nas negociações multilaterais da Rodada do Uruguai; um diálogo franco entre países rumava em direção à diminuição das barreiras comerciais e à reforma política sobre regras de investimentos, acesso à tecnologia, aspectos comerciais referentes a direitos de propriedade intelectual; demandas sanitárias no setor agrário; à necessidade de se criar salvaguardas transparentes em conformidade com os princípios do Gatt; e medidas contra dumping e subsídios.

Os países do Mercosul declararam que estariam dispostos a negociar a Alca com os EUA apenas como um bloco. Ao fazer isso, o bloco atingiu um dos objetivos originais do bloco: aumentar o poder relativo de barganha vis-à-vis outros países e regiões.

Em relação ao Acordo Jardim das Rosas, Barbosa acrescenta que a partir do documento foi criado um fórum para discutir assuntos de comércio e investimentos em formato 4+1. Acabou se tornando um fórum para que os EUA promovessem seus interesses de negócios, em vez de ser um ambiente real de discussão e negociação. Os mecanismos criados pelo Acordo Jardim das Rosas já não são praticados entre o Mercosul e os EUA. Barbosa lembra que apesar de diversos encontros, os resultados foram pouco encorajadores<sup>57</sup>.

José Botafogo Gonçalves, o representante do Brasil nas negociações dentro do Mercosul entre 1995-1998, diz que o Acordo Jardim das Rosas nunca foi posto em prática. Por causa da dificuldade de se implementar a Alca, devido, em parte, à grande quantidade de Estados que fariam parte do acordo, tal acordo, assim como a proposta da Alca perdeu força. No entanto, Gonçalves cita um exemplo de como um país-membro do Mercosul fez uso do acordo para proveito próprio. Trata-se do Uruguai que não apenas tinha interesse em firmar um acordo com os Estados Unidos, o que, segundo Botafogo Gonçalves, “precisa ser levado em consideração”, ao se pensar na formação do Mercosul, visto que a intenção do Uruguai era se utilizar do acordo para tirar vantagem sobre os parceiros do Mercosul com o objetivo de ganhar mais poder de

---

<sup>57</sup> Correspondência com Almeida 12/10/08

barganha dentro do bloco. Gonçalves recorda que o Uruguai usou o Acordo Jardim das Rosas como uma espécie de guarda-chuva e assim chamar a atenção dos Estados Unidos. Insatisfeito com o retorno econômico que o Mercosul proporcionava, o Uruguai começou a se queixar ao Brasil e à Argentina, os maiores parceiros do bloco. Após dois anos de existência do Mercosul, o Uruguai ainda não estava satisfeito com sua situação dentro do bloco, devido às assimetrias, visto que Brasil e Argentina não haviam aberto completamente seus mercados para os produtos uruguaios. O Mercosul “foi uma grande decepção para o Uruguai” diz Gonçalves<sup>58</sup>.

Uruguai possuía poucos produtos de exportação e encontrava dificuldade em exportar esses produtos para seus vizinhos. Por isso, viam nos Estados Unidos a solução para os seus problemas, além de servir de alerta para seus parceiros do Mercosul. Entretanto, como declara Gonçalves, um acordo com os EUA não era vantajoso para o Uruguai, o que foi dito à época pelo próprio diplomata brasileiro aos colegas uruguaios do Ministério do Comércio do Uruguai. Segundo ele, caso o Uruguai abrisse seu mercado para os norte-americanos, o país seria inundado por automóveis e diversos outros produtos manufaturados dos EUA. Visto que o Uruguai não possui muitos produtos para vender aos EUA. Além disso, os EUA nunca se sentaram para negociar bilateralmente com o Uruguai, mesmo sabendo das intenções deste país. Numa última tentativa de avançar em sua agenda, o Uruguai solicitou uma reunião entre os quatro países do Mercosul e os EUA, em Washington DC, alegando que o Mercosul como um todo estaria realmente interessado em participar da Alca. O encontro de fato aconteceu, mas sem resultados concretos. Gonçalves conclui que o Uruguai representou uma espécie de ameaça para o Mercosul em sua busca de ganhar mais espaço dentro do bloco. O fracasso fez com que o país buscasse outras formas de aumentar suas exportações. O país encontrou uma maneira de alterar a 60-40 regra de origem de produto, mudando a regra de que 40% do produto deveriam ser manufaturados dentro do país e 60% feito no exterior. A maioria dos produtos que o Uruguai exportava era originária da China. Mas o Uruguai manipulou as regras, alegando que ainda assim o país utilizava muita mão-de-obra no produto final e dando mais valor ao produto.

Gonçalves afirma que o Paraguai seguiu o exemplo do Uruguai e se queixou “com estardalhaço” dos poucos benefícios extraídos do Mercosul. A Alca teve forte impacto nas decisões e atitudes dos membros do Mercosul, segundo o embaixador, que

---

<sup>58</sup> Entrevista com Gonçalves em 11/11/08.

citando sua experiência pessoal na Cúpula das Américas de Cartagena em 1996. Segundo ele, as negociações para a Alca contribuíram para que os países do Mercosul se esforçassem ainda mais para consolidarem e harmonizarem o processo de integração. Além disso, pela primeira vez os países sentaram-se à mesa de negociações como bloco. Nas reuniões de Cartagena, o Brasil, representado por Gonçalves, tomou a iniciativa de colocar todos os membros do Mercosul lado a lado. Normalmente, os países eram ordenados alfabeticamente. No entanto, Gonçalves agrupou os quatro membros juntos para que fossem reconhecidos como um bloco. Os quatro países decidiram que a partir dali negociariam como bloco e que alternariam o porta-voz do grupo a representar a posição do Mercosul no encontro. Gonçalves acredita que esse episódio ajudou a consolidar as posições do grupo e unir os países do Mercosul. Depois de Cartagena, o Mercosul passou a procurar outros blocos e países da região com o fim de estabelecer uma voz comum dentro da América do Sul. Foi o que fizeram com o Chile e a Comunidade Andina, na busca de uma posição comum para as negociações da Alca, demonstrando que durante esse período de negociações o Mercosul conseguiu estabelecer uma voz única em seu interior.

Outra relevante resposta foi dada na VII Cúpula do Grupo do Rio, em Santiago, no Chile realizada entre os dias 15 e 16 de outubro de 1993, quando o Grupo Mercado Comum fez uma declaração favorável sobre o Nafta, no artigo 26 da Declaração de Santiago: “Consideramos que a entrada em vigor do Acordo de Livre Comércio entre o México, o Canadá e os Estados Unidos abrirá novas possibilidades de livre comércio e de desenvolvimento para o hemisfério”. Ironicamente, durante este mesmo encontro o presidente brasileiro Itamar Franco fez uma declaração defendendo a criação da ALCSA, buscando resguardar a região e aumentar seu poder de barganha no mercado global.

Durante a análise da Ata de Buenos Aires de 1990, do Tratado de Assunção de 1991, do Protocolo de Brasília de 1991, do Protocolo de Ouro Preto de 1994 e de várias declarações neste período, não foi encontrada qualquer referência a respeito da IPA, Nafta ou Alca.

O Tratado de Assunção descreve as metas do Mercosul, entre elas a adoção da Tarifa Externa Comum, a consolidação de uma postura política e comercial única em

relação em relação a terceiros e demais blocos comerciais, bem como a coordenação de posições em fóruns econômicos, tanto regionais quanto internacionais<sup>59</sup>.

#### Análise das reações do Cone Sul e influências para a criação do Mercosul:

Após a análise das respostas individuais de cada país do Cone Sul e do Mercosul diante das alternativas norte-americanas para o Hemisfério no início dos anos de 1990, há evidências suficientes para se afirmar que a criação do Mercosul foi de fato influenciada pelas propostas de integração comercial dos EUA para o hemisfério. No entanto, como muitos estudiosos do assunto e diplomatas frisaram, é grande a dificuldade de identificar com clareza e mensurar essa influência.

Bhagwati (1999) recorda que o surgimento do Segundo Regionalismo *the rise of second regionalism* was brought fourth by the United States' decision to adopt GATT Article XXIV, resulting in an FTA with Israel in 1985 and later with Canada in 1988, eventually leading to NAFTA in 1994. As provisões apresentadas pelo Artigo XXIV, estabelecidas na constituição do Gatt de 1947, permitiram a formação de acordos de livre comércio e blocos econômicos contanto que as regras determinadas fossem respeitadas. O Artigo XXIV também contribuiu para que o presidente George H.W. Bush lançasse a IPA em 1990, visando a criação de uma rede comercial hemisférica. Robert Gilpin (2001, p.358) escreve que o regionalismo que se espalhou pela América Latina durante o fim dos anos 80 e início dos anos 90 foi uma reação a IPA, ao Nafta e à Alca. O autor defende que para sobreviver e prosperar num mundo cujas mudanças ocorrem em ritmo cada vez mais rápido, Estados e grupos de Estados se adaptavam para se inserir no ambiente tecnológico, econômico e político em evolução, da mesma forma como países haviam feito no passado. Gilpin acrescenta que na década de 90 os países reagiram à alta competição e ameaças da globalização formando ou estendendo alianças econômicas regionais ou acordos sob a liderança de uma ou mais potências. O Mercosul é um exemplo emblemático dessa realidade, segundo Gilpin.

Para Vaz (2002, p.88) o Mercosul foi uma “resposta adaptativa” a formação de outros blocos que ocorriam pelo planeta. Neste sentido, o Mercosul foi diretamente afetado pela declaração dos Estado Unidos de adoção do artigo XXIV. Seguindo esta lógica, pode-se deduzir que se os Estados Unidos não houvessem anunciado as iniciativas comerciais que o artigo XXIV do Gatt previa, o Segundo Regionalismo não

---

<sup>59</sup> Tratado de Assunção, Capítulo 1, Artigo 1.

teria desencadeado a formação de tantos blocos regionais no mundo como aconteceu. Paulo Roberto de Almeida defende tal suposição: “Na ausência de acordos entre os EUA, o Canadá e o México, e dos projetos Nafta e Alca, talvez o Mercosul não tivesse sido intensificado no mesmo ritmo, mas o processo bilateral entre a Argentina e o Brasil certamente teria ocorrido independentemente disso. Talvez tivesse sido conduzido com um modelo de livre comércio em vez do formato de União Aduaneira, caso o Nafta e a Alca não tivessem existido.”<sup>60</sup>

A maioria dos países da América do Sul mostrava-se favorável à entrada de algum tipo de acordo comercial com o maior mercado das Américas. A possibilidade de perdão da dívida externa, acesso dos países menos desenvolvidos ao mercado internacional e aos países desenvolvidos eram promessas muito atraentes. O Brasil, no entanto, foi o responsável por manter a maior parte do Cone Sul unido contra os perigos desconhecidos da entrada indiscriminada de produtos norte-americanos e o risco de severo desvio de comércio.

O Mercosul, como já foi mencionado, não foi uma iniciativa apenas brasileira. Foi construído para atender aos interesses também da Argentina. Entretanto, o Brasil se afezrou ao processo de integração quando seu parceiro bilateral demonstrou interesse em firmar um acordo de livre comércio com os EUA. Além disso, o Brasil pressionou o Paraguai a entrar para o Mercosul, influenciando os países do Cone Sul a priorizarem a integração sub-regional. Na busca da consolidação de uma União Aduaneira, Brasil logrou que nenhum dos parceiros do Mercosul, sobretudo a Argentina, poderia abandonar o bloco, caso um acordo mais vantajoso surgisse com outro país. A persistência brasileira ajudou a dar uma “identidade comum” ao Mercosul em face de outros blocos. Tais medidas podem ser vistas como defensivas, visando a segurança nacional, principalmente. Impassível às propostas dos EUA devido à criação de uma União Aduaneira e a Tarifa Externa Comum, o Mercosul acabaria por ganhar reconhecimento e poder de barganha, impondo-se com solidez e independência. A segurança de que os parceiros não abandonariam os esforços comuns no caminho da integração fez com que políticos, economistas e empresários dos quatro países membros fossem na cooperação dentro do Mercosul com a esperança de crescimento da economia e prosperidade. Os resultados positivos desses esforços podem ser visto na tabela abaixo.

---

<sup>60</sup> Correspondência com Almeida 6/4/2009

Tabela 5

**Exportações Intra-regional entre 1990 e 1998**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
NAFTA	41.4	42.2	43.7	45.8	48.0	46.6	47.6	49.1	51.0
EU	59.0	58.7	59.5	56.2	56.8	63.5	62.8	62.1	62.5
MERCOSUR	8.9	11.1	14.0	18.5	19.2	20.3	22.7	24.8	24.8
ASEAN	18.7	19.3	19.1	20.0	22.7	23.0	22.9	22.1	20.6
Comunidade Andina	3.8	5.8	7.8	9.8	10.5	11.8	10.4	10.0	10.0

Fonte: IMF, Direction of Trade Statistics (DOTs); and EUROSTAT. IMF 1999 World Economic Outlook, p.127, Table 5.1

De acordo com o FMI, o comércio global de produtos e serviços cresceu 55% entre 1990 e 1998, representando um incremento de U\$ 4.3 bilhões para U\$ 6.7 bilhões. A instituição atribui tal crescimento à abertura das economias nacionais em escala global (VAZ, 2002, p.129). O estudo mostra que os países em desenvolvimento e recentemente desenvolvidos alcançaram o maior crescimento neste período, produzindo uma média de crescimento anual de 10%. O dado importante da tabela acima é o de que o Mercosul foi o único bloco regional que registrou crescimento em todos os oito anos do período estudado.

Embora a integração bilateral que se iniciou entre 1985/1986 entre a Argentina e Brasil tem suas raízes num projeto idealizado pela Argentina, foram os diplomatas brasileiros que agiram de acordo com as opiniões de especialistas e estudiosos do assunto que acreditavam que o país deveria seguir com o projeto de integração regional e evitar as propostas norte-americanas de uma área de livre comércio hemisférica. O exemplo mais significativo de como as iniciativas comerciais dos EUA influenciaram o Mercosul foi à atitude de apaziguamento do Brasil com o interesse manipulador da Argentina pelo Nafta. Carente de cooperação e plena participação da Argentina para avançar na implementação do Mercosul, o Brasil ofereceu um pacote de incentivos atraentes com concessões tarifárias e comerciais para a Argentina. Vaz (2002, p.155) chama a atenção para o esforço deliberado do Brasil de redirecionar a atenção argentina para a sub-região e afastá-la do Nafta.

De acordo com Vaz, os países decidiram se unir em blocos ou para se ajustar ao novo cenário econômico mundial ou para ter uma influência maior em blocos maiores e emergentes<sup>61</sup>.

Vaz acrescenta que a IPA criou uma “necessidade imediata” do Brasil e da Argentina de coordenar posições sobre o assunto. Uma força combinada seria lucrativa para os dois, oferecendo maior poder de negociação. Depois do anúncio da IPA, o presidente Fernando Collor viajou para Buenos Aires em Julho de 1990 para um encontro com o presidente Menem com o objetivo de ajustar uma posição comum a respeito da iniciativa norte-americana. As conversas entre os dois presidentes acabaram se consolidando na Ata de Buenos Aires, quando os dois presidentes concordaram em acelerar os prazos determinados no Tratado de Integração de 1988 de criação do Mercosul em até cinco anos, pavimentando o caminho para as negociações que culminariam na assinatura do Tratado de Assunção de 1991, que anunciou oficialmente a criação do Mercosul até o fim de 1994.

Essa reação defensiva e imediata talvez seja o sinal mais visível e relevante de que as iniciativas norte-americanas tenham acelerado o processo de criação do Mercosul, que do contrário poderia ter se estendido até o ano 2000.

Por fim, a IPA nunca chegou ao Congresso. A falta de apoio legislativo pôs a IPA fora da pauta de discussões. Com o rápido sucesso do Nafta em sua implementação, o Nafta renasceria sob o disfarce da Alca em dezembro de 1994. O resultado das negociações da Alca, como bem ilustra Gonçalves, fortaleceu o sentido de união dos membros do Mercosul que lograram consolidar posições e uma identidade comum.

A proposta brasileira continental da ALCSA é outro exemplo relevante de como o Brasil buscou exclusividade comercial para os países da região como forma de conter os planos dos EUA para as Américas. Com essa proposta, o Brasil oferecia uma alternativa mais apropriada para a região. O presidente do Brasil Itamar Franco unilateralmente propôs a ALCSA como uma estratégia de defesa contra a aproximação norte-americana.

Anterior a Alcsa, a Iniciativa Amazônica, anunciada em 1991 e liderada pelo Brasil, ambicionava criar uma posição política, econômica e ambiental comum entre os países que compartilham a área da floresta amazônica. O objetivo principal da iniciativa

---

<sup>61</sup> Correspondência com Vaz 15/9/09

era garantir a soberania e segurança dos recursos naturais e do ecossistema da Amazônia. No entanto, a IPA nunca saiu do papel.

Ao longo do processo da concepção e fundação do Mercosul, entre 1991 e 1995, não se encontrou em nenhuma ata, tratado ou declaração feita pelo bloco, qualquer menção negativa ou positiva sobre as iniciativas dos Estados Unidos para a região. Nas muitas páginas da Ata de Buenos Aires, do Tratado de Assunção, o Protocolo de Brasília, de Ouro Preto e das inúmeras cúpulas entre os países membros, além das declarações oficiais não há indícios de crítica ou apologia às propostas dos EUA. Não há evidência de discussões mostrando seja uma posição positiva ou negativa ante as iniciativas norte-americanas para o hemisfério que teriam provocado o abreviamento da criação do Mercosul. No entanto, ao observar a aparente coincidência na superposição de eventos, como a IPA e o Ato de Buenos Aires, fica evidente que as aparências enganam.

Foram feitas várias tentativas, sem sucesso, de contatar os atores-chave do início do processo de integração entre a Argentina e o Brasil. O ex-presidente e atual presidente do senado brasileiro, José Sarney, foi recentemente atacado por denúncias de nepotismo. Uma guerra interna por alianças políticas interrompeu a normalidade do Senado, impossibilitando o contato com o sr. Sarney. O ex-presidente e senador Fernando Collor de Mello, também não se mostrou disponível e disposto a comentar sobre os eventos estudados nos presente trabalho. Sem a cooperação desses protagonismo e de outros personagens importantes na criação do Mercosul, não foi possível identificar o real motivo da criação em ritmo tão acelerado do Mercosul, devido aos prazos determinados para a conclusão deste estudo.

Rubens Barbosa (1994, p.103) descarta qualquer tipo de influência dos Estados Unidos ou da formação de alianças anti-hegemônicas e declara que parte dos fatores geoestratégicos que influenciou a criação do Mercosul, foram interesses puramente político do Brasil pelo bloco. Um deles tem relação com a proposta de desenvolvimento nacional (reestruturação industrial e expansão do mercado interno); outro dizia respeito à projeção externa e adequação a um mundo e rápida mutação. Nas palavras de Barbosa:

“a criação do Mercosul não foi uma resposta ao lançamento da IPA nem a nenhuma iniciativa. Foi um desenvolvimento natural das relações entre Brasil e Argentina iniciadas em 1985 que culminaram com o programa de cooperação na área econômica e comercial, o PICE. Este acordo foi o motor que acelerou o

processo de integração. Foi uma reação popular na Argentina e no Brasil aos autoritarismo na região. O desentendimento entre os dois países foi minimizado e os acordos relacionados aos temas nucleares demonstraram que a cooperação comercial era possível. Na época, éramos muitos conscientes do Tratado de Roma e os progressos do Nafta foram seguidos com interesse, mas eu não colocaria muita ênfase na relação de eles com o Mercosul”<sup>62</sup>.

Não obstante, evidências mostram que em 1994, a quantidade de resoluções e negociações foi particularmente grande dentro da estrutura interna do Mercosul, como mostrado no gráfico 1. Se não pela influência dos EUA, existem algumas possíveis explicações para o fato: o comprometimento dos países membros em cumprir os prazos estipulados, como a diminuição das barreiras tarifárias, a definição de regras e regulações, e o lançamento oficial do bloco. Os resultados positivos foram muitos e ajudaram o Mercosul a ganhar respeito internacional, além de aumentar o poder de barganha do bloco com os países de fora.

Outra possível explicação para a formação adiantada do Mercosul pode ser a pressão externa. Com o reaparecimento do regionalismo no fim dos anos 80 e início dos anos 90, houve uma tendência pelo mundo de que a integração ou a formação de blocos era a única forma de sobrevivência na nova ordem econômica mundial pós Guerra Fria. O presidente Fernando Collor reconheceu as vantagens econômicas da liberalização e buscou ativamente a formação do Mercosul. Após o lançamento do Mercosul com seus quatro membros, em 1991, com o Tratado de Assunção, não haveria mais como voltar atrás e eles não podiam permitir que o ambicioso plano falhasse, do contrário estariam dando um atestado de fragilidade e incompetência, e conseqüentemente prejudicando o futuro das relações econômicas com os países desenvolvidos, bem como pondo em risco os acordos bilaterais entre o Brasil e a Argentina.

Além da pressão externa, havia os Estados Unidos com seu poder de persuasão e sedução para atrair os países da região para acordos de livre comércio. Muitos países ouviram com atenção tais propostas que invadiram a região de forma cativante, que se mostrava vantajosa para os países da América do Sul, com possibilidades de acesso ao mercado norte-americano e reduções significativas da dívida externa com os EUA. Além disso, foram aplicadas estratégias ameaçadoras que insinuavam que se os países não acatassem a proposta sofreriam retaliações que prejudicariam as economias

---

<sup>62</sup> Correspondência com Barbosa 10/12/08

nacionais, caso esses países fosse considerados culpados de discriminação comercial ou restrições irregulares nas importações. Brasil, que já havia sido alvo do Super 301 por prática de comércio injusto contra os Estados Unidos, manteve-se firme em sua decisão de focar na integração sub-regional com a América do Sul.

Independente dos benefícios comerciais dos membros do Mercosul, a logística necessária para receber diplomatas internacionais, realizar eventos, recepcionar dignitários internacionais, prover segurança e transporte para os convidados etc saía onerosa para o país anfitrião. Por essa razão, respeitar os prazos e consolidar a formação do bloco o mais rápido possível era importante não apenas para os contribuintes, como também para os negociadores que evitariam qualquer tipo de ataque político ou reação negativa por parte da população que pudesse prejudicar a formação do Mercosul.

Outro elemento de pressão veio das tendências da nova política econômica internacional, oriunda do pós-Guerra Fria que reforçou a ideia de que a integração bilateral e conseqüentemente sub-regional era vital para o momento.

Vaz (1992a) declara que havia uma “clara conclusão” em relação à direção que a América Latina devia seguir e como devia agir ante a proposta de adesão a acordos de livre comércio com os EUA. O autor afirma que “uma significativa relação comercial intra-regional seria negativamente afetada pela criação de uma zona de livre comércio, onde os Estados Unidos teria amplo acesso aos mercados regionais” (VAZ, 1992a, p.104). Vaz alega que é evidente e unânime em todos os estudos já produzidos sobre o tema que a preservação dos mecanismos de integração na região é o mais vantajoso para os Estados latino-americanos. Ele defende que negociando como grupo ou bloco, os países da América Latina obterão resultados mais satisfatórios. Ele acrescenta que a IPA não devia ser considerada como alternativa para a integração regional.

Em relação ao período de transição da criação do Mercosul, Rubens Barbosa acrescenta: “Lembro-me de que pensávamos em fortalecer o Mercosul e criar uma agenda para negociarmos com outros países e regiões. A prioridade máxima nesse contexto era negociar com a União Européia”<sup>63</sup>.

A lembrança de Rubens Barbosa se confirma se observarmos as declarações e os planos do Grupo Mercado do Sul da época. O órgão, como já foi assinalado em páginas anteriores, fez referência a IPA, Nafta ou Alca em 11 das 20 reuniões. No entanto, o

---

<sup>63</sup> Correspondência com Barbosa 10/12/08

assunto mais dominante e relevante nesse período era a cooperação entre União Européia e Mercosul, que se mostrava mais promissora.

A falta de evidências empíricas torna quase impossível concluir se o desenvolvimento do Mercosul foi acelerado pelas iniciativas norte-americanas do início dos anos de 1990. Sem uma investigação aprofundada e cooperação das partes envolvidas, é possível apenas fazer especulações baseadas na teoria e na observação da criação do Mercosul de que esse processo foi acelerado e concluído em ritmo acelerado de forma proposital. É uma possibilidade, como Almeida comenta acima, que caso as iniciativas norte-americanas não tivessem existido o Mercosul teria tido um desdobramento diferente. Também é plausível que se os Estados Unidos não houvessem optado pelo regionalismo, o “segundo regionalismo” poderia ter tomado outro rumo. Bhagwati (1999) é defensor desta hipótese e afirma que os Estados Unidos, ao fazer uso do artigo XXIV do Gatt, aceleraram a segunda fase do regionalismo pelo globo. Ambas as conclusões dificilmente podem ser provadas empiricamente, mas são suposições dignas de serem levadas em consideração. Outra dedução pode ser feita baseada no desejo original da Argentina de aprofundar a integração com o Brasil em 1985. Não fosse pelo interesse argentino em estabelecer uma relação bilateral com o vizinho, o Mercosul como existe hoje talvez nunca houvesse se consolidado. Por outro lado, o interesse particular de Sarney numa aliança com a Argentina também foi fundamental para o acordo bilateral que acabaria na adoção do Mercosul como o conhecemos nos dias de hoje.

Se a redução de prazos para a criação do Mercosul não foi influenciada pelas alternativas hemisféricas comerciais propostas pelos EUA, então outras possibilidades devem existir para explicar o fenômeno. Para José Botafogo Gonçalves três fatores distintos contribuíram para a redução desses prazos: a menor intervenção do Estado, a ideia de seguir a tendência liberal de comércio e a percepção de Collor de Mello de que o livre comércio era a chave para o futuro.<sup>64</sup>

Paulo Roberto de Almeida cita dois elementos responsáveis pela aceleração do processo de criação do Mercosul.<sup>65</sup> Ele menciona que a amizade iniciada entre os presidentes das recentes democracias da Argentina e o Brasil foi um deles. A preferência pelo livre mercado, que ainda não era uma realidade na relação bilateral das duas nações, foi central para tal aceleração. Almeida diz que ao cortar pela metade os

---

<sup>64</sup> Entrevista com Gonçalves em 11/11/08

<sup>65</sup> Correspondência com Almeida 6/4/2009

requisitos para reduzir as tarifas, a Argentina e o Brasil escolheram “o caminho mais rápido para o livre comércio”.

Almeida afirma que a decisão consciente do Brasil e da Argentina de acelerar a formação do Mercosul foi fortemente influenciada também pelo contexto internacional. Com os EUA mostrando sinais de criar acordos bilaterais e “minilaterais” e a decisão da União Européia de incrementar sua própria integração, o Brasil e muitos países da América do Sul temiam que os mercados externos fossem se fechar para eles, devido à dificuldade em resolver as negociações multilaterais da Rodada do Uruguai do Gatt. Nesse panorama, o Mercosul mostrava-se uma ferramenta importante para fortalecer o poder de barganha dos países envolvidos. No entanto, como Almeida ressalta: “não é possível ignorar as influências externas”<sup>66</sup>. Ao mesmo tempo, Almeida acredita que o acordo bilateral entre o Canadá e os EUA serviu de alerta para o Brasil, embora a decisão do México de se aproximar dos EUA e firmar um acordo bilateral com a superpotência tenha sido motivo de maior preocupação. Sob o comando do presidente Salinas, o México confirmou com a intenção de entrar para uma área de livre comércio com os EUA a imagem de uma América Latina integrada estava se desfazendo. Esse único fato, segundo Almeida, reforçou o sentido de urgência de promover a integração sub-regional de forma a preservar a região de possíveis influências internacionais nocivas, bem como garantir o andamento dos trabalhos da Aladi.

Almeida acrescenta que o surgimento do Nafta estimulou o Brasil e a Argentina a se empenharem ainda mais no processo de integração. O Nafta, diz Almeida, não foi o elemento que impulsionou a formalização do Mercosul, mas sim os esforços que acabariam culminando na Ata de Buenos Aires de 1990. Os recém-eleitos presidentes Fernando Collor de Mello e Carlos Saul Menem reduziram pela metade o prazo original de 10 anos para a criação do Mercosul e estabeleceram uma metodologia eficiente para levar a cabo o plano que incluía a redução de tarifas e a eliminação das barreiras não-tarifárias. Outra decisão importante neste sentido foi a reformulação do Grupo Mercado do Sul que passou a ter um perfil mais binacional. Também foi firmado o Tratado para o Estabelecimento de um Estatuto das Empresas Binacionais Brasileiro-Argentinas, o que facilitou a unificação de empresas privadas num território em processo de integração.

A análise de Araújo (1998, p.2) feita para a OEA demonstra que os riscos de se firmar um acordo de livre comércio com os EUA superam os ganhos. Araújo ressalta

---

<sup>66</sup> IBID

que a as disparidades tecnológicas entre os países que desejavam integrar a Alca, dentre outras diferenças, a inconsistência política de algumas democracias recentes (sobretudo o Brasil) e a ameaça de enorme desvio de comércio com a criação da área de livre comércio nas Américas (Erzan e Yeats), bem como provável superávit baixo ou negativo, ajudaram o Brasil e alguns países da América Latina a se posicionarem contrários ao acordo proposto pelos EUA. Por outro lado, o Mercosul oferecia risco mínimo aos países envolvidos, devido aos já estabelecidos laços entre o Brasil e a Argentina e ao status comum de países menos desenvolvidos, o que contribuía para metas e objetivos comuns entre os dois de desenvolvimento e participação no mercado global.

As observações de Gonçalves, Vaz e Almeida apontam para outros fatores de influência para a aceleração da criação do Mercosul. Tais fatores, assim como outros assuntos relevantes, serão abordados mais detalhadamente no próximo capítulo com o intuito de se criar uma lista de variáveis que ajudem a explicar por que o Mercosul foi formado num período mais curto do que o que havia sido originalmente acordado.

## CAPITULO III

### VARIÁVEIS ADICIONAIS

Devido às descobertas expostas no capítulo II (ou a falta delas) em relação à hipótese deste trabalho, foram identificadas múltiplas áreas de influência que podem ajudar a definir por que o bloco do Mercosul foi construído de maneira tão rápida. Como mencionado no capítulo anterior, outras esferas de influencia na aceleração da formação do Mercosul incluíam o fim dos conflitos entre o oeste e leste, a proliferação de blocos regionais no mundo, a volta de democracia na America Latina e os subseqüentes relações amigáveis entre o Brasil e a Argentina. Esse capítulo não pretende tirar a importância dos eventos prévios já mencionados dentro do capítulo II, mais sim tenta de ilustrar outras áreas de influencia que poderiam ter influenciado a formação rápido do Mercosul. Como descrito pelo capítulo anterior, a IPA causou uma reação imediata do Brasil e a Argentina que servia para insular a sub-região das conseqüências negativas de um ALC com os Estados Unidos. Essa resposta do Brasil e da Argentina, como descrito no capítulo anterior, foi definitiva e distintivo. Porém, outros fatores podem melhor descrever o porquê das ações tomadas do Brasil e Argentina para antecipar uma relação conjunta com os fins de estabelecer o Mercosul. Devido a necessidade de buscar explicações alternativas além das iniciativas norte-americanas para explicar as razões trás da aceleração da formação do Mercosul, o seguinte capítulo expõem uma lista curta de outras dimensões que ajudam a explicar melhor as causas desse aceleração de formação do bloco no Cone Sul.

#### A influência Européia:

Três anos depois da criação do Gatt, foi criada a Comunidade Européia do Carvão e do Aço (CECA), em 1951. O ministro das Relações Exteriores da França da época, Robert Schuman, tinha dois objetivos principais com a CECA: atender às exigências norte-americanas de reconstruir a Alemanha Ocidental com fins de combater a influência soviética na Europa e tranquilizar a França que temia que a Alemanha pudesse voltar a se armar e se tornar novamente um Estado ameaçador.<sup>67</sup> Originalmente composta pela França, Alemanha, Itália, Bélgica, Luxemburgo e Holanda, a CECA recebeu status de entidade legal com o Tratado de Roma (1957). Foi a primeira

---

<sup>67</sup>COHN, Theodore H. **Global Political Economy: Theory and Practice**. Boston: Addison Wesley Longman, Inc. 2000, p.4.

organização baseada nos princípios do supranacionalismo e representou as raízes do que seria a Comunidade Comum Européia (CCE). A Associação Européia de Livre Comércio (AELC) foi formada em 1960 em oposição ao e inicialmente incluía Áustria, Dinamarca, Noruega, Portugal, Suécia, Suíça e Reino.<sup>68</sup> No entanto, a AELC perdeu sua eficácia depois que muitos de seus membros abandonaram o grupo em 1986 para fazer parte da CCE, que mais tarde ganharia o nome de União Européia (UE) com o Tratado de Maastricht, em 1993. A UE integra 27 países atualmente e possui uma esfera de influência dominante na Europa Ocidental.

Como consequência dos esforços monumentais da Europa rumo à integração, os Estados Unidos acabou percebendo que deveria seguir a corrente da liberalização comercial ou acabaria ficando para trás. De acordo com Gilpin (2001, p.220), a Rodada Kennedy das negociações do Gatt (1964-1967) foi uma resposta direta dos EUA para a formação e expansão do bloco comercial da Europa Ocidental. Também foi uma reação ao possível desvio de comércio e à potencial discriminação que poderiam ocorrer como resultado da CEE. Tal preocupação que ocasionou na nova rodada de negociações do Gatt, ou Rodada Kennedy, mostra que a criação do bloco europeu influenciou diretamente na mudança de estratégia comercial dos EUA. Além disso, o Auto-Pacto de 1960 entre os EUA e o Canadá mostrou-se como uma reação à integração regional da Europa.

Gilpin acrescenta que o Nafta foi uma resposta à União Européia. Quando ficou claro que o *Single Market Act* em meados de 1980 poderia um mercado comum e possivelmente fechado na Europa Ocidental, os Estados Unidos seguiu o exemplo canadense e mudou a direção de sua política comercial para o desenvolvimento de acordos regionais: o CUSFTA. Essa mudança de paradigma comercial é o que os cientistas políticos chamam de “dilema de segurança” no qual um movimento regional busca aumentar o poder de barganha vis-à-vis outras regiões (GILPIN, 2001, p.342).

Saborio (1994, p.16) acredita que dois fatores ocasionaram o renascimento da integração entre os países da América Latina: as recomendações da Cepal, já vistas nos capítulos 2 e 3 e as iniciativas européias para a integração. A autora afirma que o sucesso da integração serviu de modelo para a América Latina que buscou replicar a experiência.

---

<sup>68</sup> A descrição do congress brasileiro do Efta: <http://www.camara.gov.br/mercosul/blocos/EFTA.htm>

Paulo Roberto de Almeida aponta que a integração europeia teve um efeito relevante e definitivo na criação do Mercosul. Em 1986, o *Single European Act*, complementando o Tratado de Roma de 1957. O objetivo da Ata era unificar os países envolvidos e listar medidas para finalmente estabelecer um mercado comum até 1992. O presidente da Comissão Europeia, Jacques Delors, esperava eliminar todas as barreiras comerciais entre os países membros antes de 1993. Segundo Almeida, esse fato teve muito mais influência sobre o Mercosul do que as posteriores iniciativas norte-americanas. Ele defende que o Single Act foi o elemento internacional mais relevante na decisão da Argentina e do Brasil de se unirem. Almeida declara que: “Eles acreditavam que a Comunidade Europeia constituiria uma espécie de fortificação protecionista contra os países de fora do bloco”<sup>69</sup>.

Além das atividades que estavam em curso na Europa, no fim de 1994, o Gatt registrou 108 acordos regionais, 33 deles cinco anos antes do estudo. Dos 120 membros do Gatt na época, praticamente todos estavam envolvidos em algum tipo de acordo comercial regional.<sup>70</sup> O Brasil e a Argentina era um deles, e decidiram que o prazo de dez anos para criar o mercado comum, como estava originalmente acordado, era longo demais, em vista dos já estabelecidos blocos da CEE e a CUSTFTA. Do contrário o Mercosul só seria oficialmente criado em 1998, o que acarretaria várias desvantagens para o empresariado e os governos dos países envolvidos no processo, que chegariam tarde demais nas mesas de negociação internacionais. Quanto mais tempo o Mercosul demorasse a ser fundado, mais tempo demoraria para seus membros em usufruírem dos benefícios da interação inter-regional e reagir ao “dilema de segurança”, apresentado por Gilpin (2001).

### O Fim da Guerra Fria:

Outro fator decisivo para a revitalização do processo de integração na América Latina foi o fim da guerra Fria e o triunfo do neoliberalismo. Gilpin (2001, p.400-401) afirma que uma das metas dos EUA para aumentar seu poder de influência global era facilitar o livre comércio, permitir o livre fluxo de capitais e o acesso irrestrito de empresas multinacionais aos mercados de todos os cantos do mundo.

O autor escreve que o fim da Guerra Fria deu as condições políticas necessárias para a existência de uma economia verdadeiramente global. Além disso, Gilpin (2001,

---

<sup>69</sup> Correspondência com Almeida 6/4/2009

<sup>70</sup> Números tomados da análise de Barbosa sobre a Alcsa pelo Ministério de Relações Exteriores

p.13) escreve que com o fim do socialismo e da mudança estratégica de muitos países menos desenvolvidos de substituição de importações houve uma expansão considerável do liberalismo pelo mundo.

De acordo com James Rosenau (1995, p.183), a “desagregação que se seguiu ao final da Guerra Fria sugere uma extensão mais profunda das estruturas anárquicas que há muito dominam a política mundial”. O autor observa que a ausência de uma agência para fazer cumprir a ordem permitiu o aumento da flexibilidade, da inovação, bem como do desenvolvimento e da aplicação de novos mecanismos de controle. O autor acrescenta que essas mudanças influenciaram parcialmente a eliminação de restrições que haviam sido impostas no mundo devido ao conflito das superpotências. Outro fator foi o estímulo e sustentação do “subgrupismo” ou a fragmentação e união de grupos de Estados em novas entidades organizacionais. Rosenau (1995, p.185) menciona a globalização de economias locais e nacionais e formas mais efetivas de organização política para o atual sistema internacional, além de outros temas como a poluição do meio-ambiente, AIDS, a crise monetária e tráfico de drogas como fatores que contribuíram para a criação de novas formas de cooperação entre os estados. O autor alega que a Guerra Fria influenciou as duas fases do regionalismo. Ele acredita que o “primeiro regionalismo” ou, como ele chama, “o primeiro regionalismo”, foi um produto da bipolaridade da Guerra Fria e foi criado pelas superpotências numa estrutura de cima para baixo. O reaparecimento do regionalismo, ou “novo regionalismo” como denomina Rosenau (1995, p.193), surge da multipolaridade do pós-Guerra Fria e é um movimento de baixo para cima regionalmente, a partir do reconhecimento de uma causa comum e sentido de interdependência.

Rosenau (1995, p.194) descreve que o declínio do hegemon, a ressurreição das democracias e a diminuição da intervenção governamental nas economias nacionais promoveram as condições necessárias para o “novo regionalismo”. Segundo ele, os movimentos na região nórdica, do Caribe, do Grupo Andino e no Cone Sul são bons exemplos desse regionalismo.

Alejandra Mizala (1994, p.267) assinala que o renascimento do processo de integração no início dos anos 90 pode ser atribuído ao fim do conflito entre Ocidente e Oriente da Guerra Fria. O fim da tensão entre as superpotências permitiu aos países no globo mudar o foco de suas políticas externas. No lugar de buscar a segurança em primeiro lugar, Mizala percebe que muitos estados passaram a dar mais espaço para a economia política internacional. A autora acrescenta que a mudança de prioridades

permitiu que muitos países na América Latina revisitar e/ou revigorar assuntos relacionados à integração. Conseqüentemente, Mizala (1994, p.268) aponta para o fato de que uma forte onda bilateralista impulsionada pelos EUA com a IPA estava “bastante ativa”.

Francisco Rojas Aravena e William C. Smith (1994, p.35) afirmam que a reativação do processo de integração foi uma conseqüência das novas relações econômicas, das mudanças globais e hemisféricas impulsionadas com o fim da Guerra Fria. Como resultado do aumento da integração ou do espaço econômico, a política externa na maioria dos países da América Latina tornou-se mais articulada.

De acordo com Anne-Marie Slaughter (1997), o fim da guerra fria abriu caminho para o que ela chama de “sociedade civil transnacional”. Ela declara que a globalização da economia por meio da integração de mercados financeiros aumenta o poder das corporações multinacionais, que por sua vez levou ao aprofundamento da integração das economias nacionais (SLAUGHTER, 1997, p.20-21). Mais poderosas, as multinacionais acabaram por exercer pressão sobre a preservação da autonomia do Estado-Nação.

Joseph S. Tulchin (1994, p.158) diz que durante o período pós-guerra Fria, em 1992, A Europa tornou-se o maior mercado do mundo. Simbolicamente, os EUA já não poderiam exercer sua influência quando bem entendesse. A América Latina passou a repensar sua dependência com os EUA e logo buscou alianças com o Bloco Comercial Europeu. A rigidez com a segurança nacional do mundo bipolar deixou de ser relevante. Isto pode ajudar a explicar por que o Mercosul criou uma aliança com a UE antes de fazê-la com os Estados Unidos.

Tulchin (1994, p.171) agrega que na América Latina, o fim da Guerra Fria marcou a queda da influência norte-americana sobre a região. Com as mudanças a esperança da América Latina era de que os EUA mudariam sua postura em relação à região. Entretanto, a velha piada criada na Era Nixon mostrou-se ainda mais verdadeira na administração de George H.W. Bush: os Estados Unidos fariam tudo pelas América Latina, exceto lhe dar atenção. A política de Washington era de não dar ajuda financeira para a região, somente oferecer participação no livre mercado. Tal estratégia buscava desenvolver as economias desses países subdesenvolvidos. No pós-Guerra Fria, Bush estava disposto a permitir a criação de blocos regionais contanto que estes não representassem ameaça à segurança nacional dos EUA (TULCHIN, 1994, p.177). Esse comportamento demonstrou que o hegemom preferiria intervir na região o menos

possível, visto que suas preocupações estavam concentradas em outras partes do mundo. Os EUA pareciam querer preservar a área para que no futuro, se precisassem, pudessem ali criar uma área de livre comércio (TULCHIN, 1994, p.178).

Augusto Varas Fernandez (1994, p.100) afirma que a Guerra Fria retardou a internacionalização do comércio e da produção de mercadorias. É ele o autor do termo “a Paz Fria”, como sendo a crescente economia do Japão, da União Européia e dos Estados Unidos. Além disso, o autor diz ser possível observar uma crescente fragmentação dos interesses regionais para com a segurança, criada pela Guerra Fria. Isto se expressa por uma situação recente de certa instabilidade regional a nível estrutural (FERNANDEZ, 1994, p.103). Fernandez (1994, p.104) nota que 82.7% da participação global no mercado são distribuídos a apenas para 20% da população mundial. O autor cita Henry Kissinger ao dizer que essas novas condições apontam para o fato de que “conflitos locais devem ocorrer com maior frequência, e com as novas tecnologias, também tendem a ser mais letais”. Fernandez acrescenta que no novo cenário mundial da Paz Fria as tensões nem sempre se configuram em conflitos abertos, mas permanecem em situação de crise. Por essa razão, existirá sempre um clima de tensão entre a cooperação e o unilateralismo, sobretudo entre cooperação comercial e unilateralismo estratégico. Fernandez (1994, p.108) declara que um dos principais objetivos dos EUA em relação à América Latina era evitar o desenvolvimento de qualquer tipo de grupo que pudesse ameaçar o domínio do hegemon.

De acordo com Fernandez (1994, p.96),

“o desaparecimento do conflito ocidente-orientado, a redução do papel do Estado na economia nacional e a primazia dos mercados internacionais; a disseminação e o fortalecimento dos sistemas políticos democráticos foram os elementos mais importantes que aconteceram junto com as mudanças políticas, sociais, econômicas e de segurança nos países da América Latina”.

Com uma visão realista, o autor defende que para a região obter êxito no novo cenário global, a capacidade militar de cada nação deve ser focada na proteção de seus recursos para maximizar seu poder nacional (FERNANDEZ, 1994, p.104). Também, as mudanças na política internacional e seus efeitos nos Estados requerem que Estados procurem aumentar a cooperação e integração em termos de política defensiva e relações internacionais. Fernandez (1994, p.106) continua com a receita de que para a América Latina sobreviver na nova ordem mundial pós-Guerra Fria, os países da região

precisão aumentar a coordenação de políticas defensivas bem como suas relações com outros países fora da região.

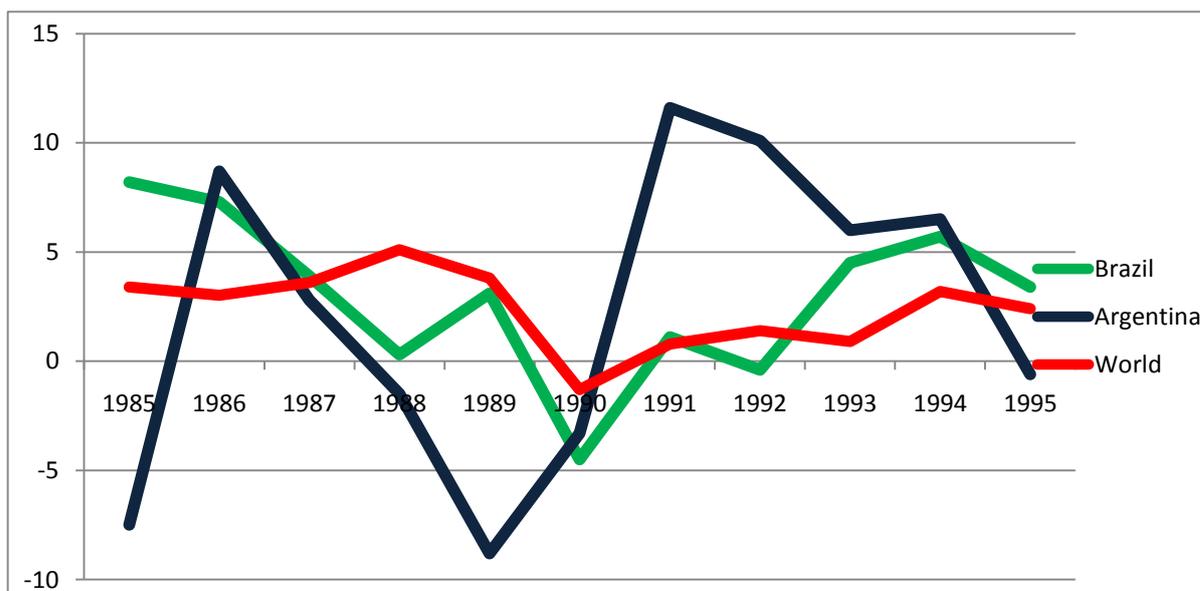
Almeida descreve que, “A Guerra Fria não provocou efeitos relevantes na criação do Mercosul, embora tenha tido impacto social e cultural importante na região, visto que o mundo deixou de ser bipolar e se tornou, em geral, mais cooperativo” <sup>71</sup>.

Alcides Vaz (2002, p.81) defende que o fim da Guerra Fria facilitou o processo de integração entre o Brasil e a Argentina, bem como a inserção dessas duas nações no mercado global, com o aparecimento de blocos econômicos e o avanço do liberalismo.

Com o objetivo de averiguar se a Guerra Fria afetou ou não economicamente a relação entre o Brasil e a Argentina, foram coletados dados sobre o produto interno bruto desses dois países e do mundo. O gráfico abaixo ilustra os resultados encontrados:

Gráfico 2

O Crescimento\* do PIB do Brasil, Argentina e o Mundo Comparado entre 1985 a 1995



Source: Feito pelo autor. A informação foi providenciado pela Divisão de Estatísticas da ONU <sup>72</sup>

\* A ONU mede sete componentes divergentes do crescimento real do PIB durante esse período: agricultura, minas, manufatura, construção de utilidades manufaturados, wholesale (turismo, hotéis, restaurantes etc), transporte e outras atividades.

O gráfico acima demonstra que entre 1989 e 1990, o PIB da Argentina, do Brasil e do mundo aumentaram. O crescimento dos PIBs do Brasil e da Argentina foi bem elevado, num movimento de recuperação rápida em comparação com os anos anteriores. O fim

<sup>71</sup> Correspondência com Almeida 6/4/09

<sup>72</sup> Estatísticas disponíveis em: <http://unstats.un.org/unsd/default.htm>

da Guerra Fria, a expansão do mercado internacional e do neoliberalismo, integração bilateral e multilateralmente e múltiplos outros fatores podem ter causado o aumento do PIB. O objetivo do gráfico é provar que existe mérito na alegação de que o fim da Guerra Fria ajudou a aumentar a cooperação entre os estados como prioridades que passou a ganhar mais relevância para a política externa dos países do que a questão da segurança.

No entanto, é importante lembrar o longo processo de integração da América Latina que já existia independente do ritmo da Guerra Fria e do conflito bipolar. Exemplos são: o Pacto Andino, Aladi e a relação comercial entre a Argentina e o Brasil iniciada em 1985, bem antes do fim da Guerra Fria.

### Redemocratização:

O primeiro passo rumo à criação do Mercosul foi a redemocratização da região. A maioria dos países da América do Sul viveu quase que ao mesmo tempo ditaduras militares que custaram a morte e o desaparecimento de milhares de pessoas. A falta de transparência e o desperdício de dinheiro público fizeram com que os ditadores ganhassem má reputação perante aos parceiros comerciais internacionais. O retorno da democracia ajudaria a restaurar a imagem desses países e atrair mais investimentos estrangeiros para acelerar o desenvolvimento.

Chile fez esse movimento de volta à democracia, quando o General Augusto Pinochet renunciou após perder o apoio dos eleitores no referendo de 1989. Patricio Aylwin assumiu a presidência do Chile neste período de transição.

Uruguai iniciou seu processo de redemocratização em 1985 com a eleição de Judge Rafael Adiego Burno. He only served as president for seventeen days after giving over power to Julio Maria Sanguinette.

Paraguai foi o último país na região (com exceção de Cuba) a fazer a transição para um regime democrático. Após o regime ditatorial mais longo da América do Sul, iniciado em 1953, sob a liderança do General Alfredo Stroessner Matiauda, Juan Carlos Wasmosy Monti foi o primeiro presidente eleito democraticamente em 1993.

Argentina se redemocratizou em 1983 com a eleição de Raul Alfonsin. Logo depois, o Brasil, em 1984, quando o primeiro presidente civil, pelo processo de eleições indiretas, assumiu o cargo. O vice, Sarney, acabou ocupando este papel, visto que

Tancredo Neves faleceu antes de tomar posse. José Botafogo Gonçalves explica que a relação entre Sarney e Alfonsín foi crucial para a criação do Mercosul<sup>73</sup>.

#### A relação especial entre o Brasil e a Argentina:

O recém eleito presidente Tancredo Neves adoeceu repentinamente e morreu antes de tomar posse. A morte de neve gerou uma disputa dentro do Congresso Nacional, visto que Ulysses Guimarães também havia sido candidato a presidente na eleição indireta de 1985 e tinha muita popularidade entre as massas. No entanto, oficialmente Sarney era o vice e tomou posse nesse mesmo ano. No entanto, ele não teve a liberdade de escolher seu gabinete e precisou antes consultar Ulysses Guimarães. De acordo com Gonçalves, “o verdadeiro homem no comando era Ulysses”. A única área em que Sarney estava livre para atuar era a de política externa. E foi o que ele fez.

Gonçalves conta que ouviu a história diretamente de Sarney, quando entrevistou o ex-presidente em 1995. Em inúmeras ocasiões, José Sarney foi procurado, porém nunca respondeu aos e-mails ou chamadas telefônicas. O mesmo ocorreu com ex-presidente Fernando Collor de Mello. Os dois foram figuras-chave no processo de criação do Mercosul e seriam fontes fundamentais para a conclusão deste trabalho.

Gonçalves afirma que o interesse de Sarney pelos assuntos de política externa contribuiu para o estabelecimento de uma “boa amizade” com Alfonsín. Ambos os presidentes concordaram em se esforçarem para aproximar os dois países e deixar de lado uma antiga rivalidade. Gonçalves diz que os acordos bilaterais firmados por Sarney e Alfonsín em Iguazu, cidade na fronteira entre o Brasil e a Argentina, foi possível devido aos “interesses pessoais comuns de ambos os presidentes” e ele completa: “Logo, ficou evidente que fazia mais sentido do ponto de vista político e econômico incluir outros países do Conde Sul”.

O momento seguinte à criação da nova amizade foi marcado pelo Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE), criado em 1986 entre o Brasil e Argentina que formalizou o início do processo de integração. Em 1988, seriam criadas as instituições bilaterais, tais como o Grupo Mercado Comum e o Mercado Comum do Conselho do Sul. Nessa época o Paraguai, ainda sob a ditadura de Stroessner, não participava de nenhuma reunião.

---

<sup>73</sup> Entrevista com Gonçalves 11/11/08

A materialização do Mercosul aconteceu com o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, em 1988, que traçou o esboço de uma área econômica comum a ser fundada em 10 anos.

Não fosse o esforço direto de Sarney e a disposição de Alfonsín de negociar, o sucesso das relações bilaterais entre Brasil e Argentina teria corrido sério risco de fracassar.

#### Reformas Econômicas no Brasil e na Argentina:

A onda neoliberal que influenciou tanto o Brasil e a Argentina chamou a atenção para a necessidade de realizar reformas econômicas vitais para sobreviverem na competitiva nova ordem mundial. Para adaptar suas economias às inúmeras mudanças que estavam ocorrendo no mercado internacional, Brasil e Argentina tomaram uma série de providências e realizaram grandes reformas econômicas no início dos anos 90. Após tentativas infrutíferas, a Argentina implementou o Plano Cavallo, enquanto o Brasil adotou o Plano Real. O sucesso de ambas as reformas contribuiu para consagrar a progressão do Mercosul, mostrando que ambos os países eram capazes, responsáveis e dispostos a se adaptarem às realidades ao seu redor.

O Plano Cavallo, criado em 1994 pelo ministro da economia Domingo Cavallo, introduziu importantes reformas que cortaram gastos do governo e reduziram a alta inflação da Argentina. Algumas das metas do pacote econômico incluíam a completa liberalização do Mercado estrangeiro de movimentação de capitais, a privatização de empresas públicas, a desregulação da economia, a redução de aparatos burocráticos no setor público, a reconstrução do sistema de impostos e a criação de um novo sistema monetário. O plano Cavallo fez a inflação despencar de 1.344 % in 1990 para 84% em 1991, 17.5% em 1992, 7.4% em 1993, 3.9% em 1994, 1.6% em 1995 e finalmente caindo para 0% entre Junho de 1995 e Junho de 1996. Além disso, os gastos públicos caíram de 35.6 % do PIB em 1989 para 29.8 % em 1990, e 27% em 1995. O déficit fiscal da Argentina também caiu. Variou de 7.6% do PIB em 1989 para 2.3 % em 1990<sup>74</sup>. O PIB do país cresceu em media 7.7% entre 1991 e 1994 (como mostra o gráfico 2 acima).

Brasil seguiu o mesmo caminho, com um pacote econômico em 1994. O Plano Real deu ao Brasil um reforço fundamental a sua capacidade de negociação e provou à

---

<sup>74</sup> As estatísticas foram encontradas na página web do Reed University:  
[http://academic.reed.edu/economics/course\\_pages/201\\_f06/Cases/money\\_and\\_inflation\\_in\\_arg.htm](http://academic.reed.edu/economics/course_pages/201_f06/Cases/money_and_inflation_in_arg.htm)

Argentina que era possível dar continuidade ao processo de integração dos dois países de maneira sólida e segura. Segundo Vaz (2002, p.210), o momento de implementação do Plano Real não poderia haver ocorrido em melhor momento, pois foi justamente quando as negociações sobre o Mercosul haviam alcançado um ponto crítico. Como já foi mencionado, entre 1992 e 1994, as negociações referentes ao Mercosul estavam atrasadas. Para piorar o presidente do Brasil Collor de Mello havia sofrido impeachment em dezembro de 1992, provocando desconfiança na vizinha Argentina sobre a confiabilidade do Mercosul. No entanto, o sucesso do Plano Real provou que o Brasil conseguiria levar adiante suas promessas.

O Plano Real foi orquestrado, em 1994, durante o governo de Itamar Franco (que assumiu após Collor de Mello sofrer impeachment por corrupção). O então ministro da economia, Fernando Henrique Cardoso, foi o arquiteto dessa reforma e responsável pela implantação da nova moeda (o sucesso do Plano Real acabou levando Cardoso à presidência da República). O Real ajudou a controlar a inflação e a equiparar a moeda brasileira ao dólar. Os preços se estabilizaram e a inflação caía 2% ao mês já no primeiro ano de existência do plano. Foi a primeira vez em 25 anos que o Brasil conseguiu atingir uma inflação baixa. Os resultados também tiveram efeito positivo nas oportunidades de emprego no país, sobretudo no setor industrial, que cresceu 7% ao ano. O PIB também cresceu 5.67% e o setor agrário sofreu incremento de 6% nesse mesmo ano. O Banco Central anunciou com satisfação que o superávit comercial brasileiro para 1994 havia crescido 65% comparado a 1993, o equivalente a aproximadamente US\$ 9 milhões<sup>75</sup>. O gráfico a seguir mostra os investimentos estrangeiros diretos que foram atraídos para o Brasil entre 1992 e 2000, mostrando que o sucesso do Plano Real pode ter sido contribuído pelo forte fluxo desses investimentos a partir de 1994.

---

<sup>75</sup> Informação obtida na página eletrônica do Ministério da Fazenda:  
<http://www.fazenda.gov.br/portugues/real/planreal.asp>

Gráfico 3

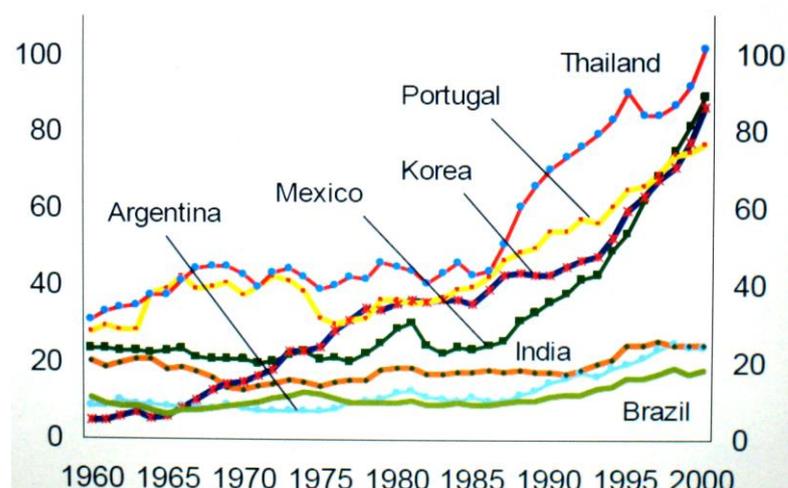


Source: Ministério da Fazenda<sup>76</sup>

Embora não tenha sido comprovado neste estudo, é provável que os avanços vistos nas economias da Argentina e do Brasil tenham contribuído para o processo de integração do Mercosul. Sem os problemas de uma economia em apuros, com altas inflações e grande desemprego, políticos e empresários de ambos os países estavam dispostos cumprir prazos e seguirem as regras acordadas. Devido à linha do tempo do Plano Real fica difícil afirmar que a reforma econômica ajudou a apressar o processo de formação do Mercosul. Já no caso da Argentina, o sucesso econômico desse país com o Plano Cavallo aumentou seu poder de barganha com os EUA e o Brasil, simultaneamente, forçando o Brasil a ceder e oferecer mais benefício à Argentina para que esta esquecesse o Nafta.

<sup>76</sup> Gráfico encontrado na página web do Ministério da Fazenda:  
[http://www.planalto.gov.br/publi\\_04/COLECAO/6anos4.htm](http://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/6anos4.htm)

Gráfico 4

**Abertura Econômica Comparada 1960 – 2000**

Fonte: Adroque, Ricardo, Martin Cerisola and Gaston Gelos. “Brazil’s Long-Term Growth Performance – Trying to Explain the Puzzle,” IMF Working Paper. Dezembro 2006, p.12, Figura 7.

O gráfico acima demonstra que o Brasil e a Argentina, mesmo depois da criação do Mercosul, foram ainda muito protecionistas. A União Aduaneira e a Tarifa Externa Comum (TEC), como concebida pelos diplomatas e negociadores brasileiros, ajudaram a reforçar o protecionismo, colocando uma TEC em produtos estrangeiros com o objetivo de proteger o mercado comum. Por outro lado, o México aumentou sua abertura de mercado, principalmente depois da sua entrada no Nafta. Na Argentina e no Brasil, porém, um pequeno aumento na abertura de mercado é notado e demonstra a importância das reformas econômicas que os dois países realizaram.

De acordo com Adroque *et al* (2006, p.18), a estabilidade macroeconômica e as reformas realizadas ajudaram o Brasil a aumentar a renda per capita desde meados dos anos 90. Os autores citam que o fraco desempenho anterior do PIB brasileiro devia-se à falta da abertura econômica do país e o fracasso da estratégia do ISI. A informação demonstra que após as reformas econômicas e a abertura da economia, nos anos 90, o PIB passou a crescer (ADROGUE *et al*, 2006, p.18).

### Sumário e Conclusão Inicial:

O presente capítulo apresentou quatro fatores adicionais que merecem mais atenção e consideração ao se observar as ações tomadas pelo Brasil e pela Argentina na formação do Mercosul. O fim da Guerra Fria, a influência da Europa, a redemocratização e as reformas econômicas nos países da América do Sul influenciaram ações brasileiras e argentinas na assinatura da Ata de Buenos Aires em 1990 que aceleraria o processo de formação do Mercosul. Os fatores mencionados neste capítulo delineiam uma breve lista de variáveis relevantes sobre os motivos que levaram o Mercosul a ser criado da forma e no tempo descritos neste trabalho. A lista, porém, não exclui outros fatores que influenciaram na rápida formação do Mercosul e por isso não diminui a importância das ações iniciais do Brasil e Argentina em relação à IPA ou de outros eventos, já descritos no capítulo 2. O que se procura mostrar com essas variáveis é que há outros aspectos que, combinados, mostram-se com um incentivo extra na aceleração do processo de integração. Talvez um futuro estudo possa esclarecer mais o assunto, porém, é necessária a cooperação e colaboração de todas as partes envolvidas no processo entre 1990 e 1995. O acesso aos documentos e às gravações de reuniões e conversas pertinentes ao tema também será necessário. Até agora, muito destes materiais encontra-se longe do domínio público. Mas, espera-se que num futuro não muito distante essas e outras informações sobre o país permitam que a história seja re-explorada e reescrita.

## CONCLUSÕES

As evidências ilustradas no presente trabalho apresentam descobertas sobre o comportamento dos Estados no Cone Sul em relação aos Estados Unidos. Um exemplo de como as propostas de comércio hemisférico afetou a sub-região é visível quando analisamos a “manipulação” por parte da Argentina nas negociações com o Brasil e os EUA. Como foi descrito no capítulo 3, o Brasil fez certos ajustes em sua política de comércio exterior e ofereceu algumas concessões à Argentina com fins de redirecionar o interesse do país vizinho ao bilateralismo regional e conseqüentemente ao Mercosul, em detrimento do Nafta.

Como descrito por Gonçalves, as iniciativas do governo estadunidense ajudaram a Argentina, o Brasil, Paraguai e Uruguai a criarem uma identidade única no Mercosul. Isto é identificável em duas ocasiões: na primeira, quando o Chile rejeitou qualquer tipo de ajuste em sua política comercial exterior para entrar no Mercosul, mostrando seu apoio e intenção de seguir com Nafta. Como mencionando por Gonçalves, esse comportamento isolado do quinto membro do Cone Sul encorajou os demais países da região a se unirem mais no cumprimento das metas do bloco. Na segunda ocasião, essa ideia de consolidação ficou visível durante as negociações da Alca, em 1995. O chefe das negociações brasileiras era o próprio embaixador Gonçalves que narra que o evento marcou a primeira vez em que os quatro países do Mercosul agiram como grupo e buscaram o reconhecimento do Mercosul como bloco, aumentando assim seu poder de barganha perante os demais países do mundo. O Mercosul decidiu na época reunir-se com outros blocos e países sul-americanos antes realizar reuniões relacionadas à Alca, com o objetivo de estabelecer uma atitude e voz em comum. Francisco Rojas Aravena e William C. Smith (1994, p.35) comentam que a “consolidação” ou “articulação” entre os estados do Mercosul foi uma conseqüência das novas relações econômicas, as mudanças globais e a reestruturação hemisférica ocidental que o fim da Guerra Fria trouxe. Os autores notam que uma das implicações do aumento da integração, ou das relações comerciais entre os países, foi a maior articulação das políticas externas da maioria dos países latino-americanos. Independente disso, já havia uma articulação de políticas entre os países no Cone Sul que alterou o comportamento desses governos frente às iniciativas norte-americanas nos anos 90. Esse comportamento, descrito no

capítulo III, variou de país para país, tendo o Brasil se mostrado cauteloso, mantendo o foco na integração regional (especialmente com a Argentina) e nas metas nacionais.

Outra descoberta relevante foi a forma como o Uruguai tratou de tirar vantagem nas negociações com o Mercosul e os EUA via 4+1. Insatisfeito com sua performance dentro do Mercosul, Uruguai buscou chamar a atenção dos Estados Unidos e fez com que os quatro países-membros do Mercosul viajassem até Washington para uma reunião. No entanto, o Uruguai nunca teve a oportunidade de negociar em particular com os Estados Unidos em relação à Alca. Entretanto, o Uruguai logrou muito pouco com essa estratégia, conseguindo um pequeno ajuste na descrição de produtos exportados dentro do Mercosul no contexto da regra 60-40 regra, mudando a regra de origem.

A reação mais óbvia do Mercosul em relação aos planos de um bloco hemisférico dos Estados Unidos foi a divulgação da Área de Livre Comércio Sul-Americana (Alcsa). Planejada pelo governo brasileiro, a iniciativa da Alcsa propunha a expansão do Mercosul a outros estados e blocos no continente. Mesmo que a Alcsa nunca tenha se materializado, a simples revelação da iniciativa evidenciou que o Brasil e o Mercosul estavam preocupados com ambiente geopolítico. Opondo-se ao Nafta e a Alca, o Mercosul decidiu apresentar uma alternativa com a meta de proteger a região da influência e/ou das conseqüências de uma área de livre comércio com os EUA.

A persistência do Brasil para formar uma UA em vez de uma ALC, como defendia então a Argentina, ilustra a preocupação que o Brasil tinha em relação a outros blocos como o Nafta. A união aduaneira garantiu ao Brasil que seus parceiros não abandonariam o bloco caso recebesse ofertas mais atraentes.

Uma conclusão hipotética que pode ser construída é que se as iniciativas norte-americanas referentes ao comércio hemisférico não tivessem existido, a composição do Mercosul seria diferente da atual. Almeida reconhece que sem o anúncio da IPA, do Nafta e da Alca, o Mercosul teria tomado um caminho bem diferente<sup>77</sup>. Como descrito anteriormente, a relação bilateral entre Argentina e Brasil já existia. Mas, os prazos de formação e os membros formais dentro do Mercosul poderiam ter sido muito diferentes sem a possibilidade de uma zona de livre comércio que estendia por todas as Américas.

O embaixador Rubens Barbosa apresenta, contudo, uma voz de oposição às conclusões apresentadas acima. Barbosa declara que as iniciativas feitas pelos Estados

---

<sup>77</sup> Correspondência com Almeida 6/4/09

Unidos não tiveram nenhum tipo de influência na formação do Mercosul. Ele também acredita que a Alcsa não foi uma reação à IPA, ao Nafta ou à Alca, mas sim uma iniciativa econômica e comercial tal qual o próprio Mercosul<sup>78</sup>.

### **Possíveis Respostas sobre a Hipótese da Pesquisa:**

Numa tentativa de contestar a pendente questão de por que o processo de formação do Mercosul foi intencionalmente acelerado, muitas explicações potenciais se revelam. O Bloco que originalmente estava previsto para ser fundado no ano 2000, teve o prazo encurtado em dois anos, com o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento (1988). Finalmente, a Ata de Buenos Aires (1990) estipulou a data limite de criação do Mercosul em 1994. Uma razão óbvia da pressa: *por que não?* Consciente dos eventos acontecendo na Europa e na América do Norte, o Cone Sul poderia ter se mantido mero observador ou participar no mundo rápido e cada vez mais evoluído na era pós-Guerra Fria. A decisão de apressar os prazos de formação do Mercosul com o fim de integrar o cenário internacional parecia a coisa mais prática a fazer. Esperar até 2000 ou mesmo 1998 traria apenas desvantagens, pois o bloco deixaria de participar de negociações e tratados internacionais durante este período.

Respondendo à pergunta referente às iniciativas norte-americanas e seus efeitos na criação do Mercosul, Almeida diz que tais efeitos podem ter ocorrido, mas declara que a afirmação só é possível após a consulta de cada um dos diplomatas e políticos envolvidos no processo de criação do bloco.

Nas palavras de Almeida,

“Existe certa coincidência de fatores. Os novos líderes democráticos na Argentina e no Brasil, comprometidos com reformas institucionais, a abertura e liberalização do comércio gerou mudanças nesses países mais por vontade pessoal do que por pressão externa. O Mercosul foi fruto de um reforço e apoio de tratados pré-existentes com fins de diminuir tarifas e baixar os exacerbados níveis de protecionismo para atrair investimentos estrangeiros”<sup>79</sup>.

É claro que só esse argumento não explica a criação acelerada do Mercosul, como ilustrado no capítulo IV. Como a maioria dos eventos internacionais, uma série de fatores gerou as reações já descritas por parte do Cone Sul. As iniciativas norte-americanas não justificam os acontecimentos no Cone Sul nos anos investigados. O fim

---

<sup>78</sup> Correspondência com Barbosa 10/12/08

<sup>79</sup> Correspondência com Almeida 6/4/2009

da Guerra Fria, por si só, também não. Mas uma combinação desses vários eventos ajuda a esclarecer as razões de por que o Mercosul foi criado tão rápido.

Gilpin (2001) explica que a opção pela integração regional pode ter sido uma reação ao “dilema de segurança”. A criação do Mercosul verifica o argumento. O Mercosul foi estabelecido com o propósito específico de criar melhores condições em negociação, aumento seu poder de barganha e projetar os países-membros no mercado internacional. Todas as três metas podem ser vistas como decisões tomadas para melhorar a segurança e o bem-estar da região. O fato da Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai terem decidido atuar juntos no cenário internacional, e não individualmente, demonstra que cada Estado reconhecia os custos e benefícios de um acordo de livre comércio com os Estados Unidos. Consciente de que como um bloco a sub-região ganharia maior poder de barganha, os quatro Estados se juntaram e recusaram as propostas vindas dos EUA. Além disso, o Brasil queria ter a influência máxima sobre a região e temia que as propostas norte-americanas fossem prejudicar seus interesses e a soberania da sub-região. Isto é evidente na divulgação unilateral do Alcsa.

Alcides Costa Vas (2002, p.40) assinala que as teorias de integração regional e cooperação convergiam no início dos anos 90. Ele explica que as razões de tal fenômeno foram uma consequência do aumento de atores internacionais, tanto estatais como não-estatais. Com esse aumento de atores, Estados tiveram que redefinir seus interesses nacionais, baseados na cooperação internacional. As teorias de integração se complementaram e apresentaram uma visão eclética, criando uma explicação teórica diversificada de por que Estados decidiram cooperar e levar adiante a integração regional (VAZ, 2002, p.66). O Mercosul não foi exceção e fortalece a idéia de Gilpin do dilema entre segurança e criação de bloco para buscar benefícios e proteção. As idéias realistas de segurança e auto-interesse combinadas às do liberalismo de cooperação e integração deram luz ao que Almeida definiu como “otimismo” e “oportunidade” para a integração no Cone Sul<sup>80</sup>. Como consequência da mescla de teorias, a evolução rápida da economia mundial e a necessidade do Estado de responder ao novo ambiente do pós-Guerra Fria causaram o que o Paul Krugman (1999, p.381) descreve como a mudança do global para o local. A razão desse localismo e regionalismo é discutível. Sendo causada pela decisão dos Estados Unidos de aderir ao artigo XXIV do Gatt (como descreve Bhagwati 1999) ou pelos eventos descritos anteriormente, por Gilpin, a

---

<sup>80</sup> Ibid

ressurgimento da integração aconteceu e foi numa escala muito mais ampla e rápida em comparação ao primeiro episódio de regionalismo.

#### Investigações Futuras sobre o assunto:

Depois da Guerra Fria, a maioria dos Estados passou a se voltar para assuntos mais regionais e se preocupar menos com temas até então ligados à disputa econômica e política entre os Estados Unidos e seus aliados e a União Soviética. Essa liberdade permitiu que a integração regional voltasse com força. Como escrito por Bhagwati (1999), quando os Estados Unidos seguiram as premissas do artigo XXIV do Gatt, o regionalismo voltou a ganhar força no final dos anos 80 e início dos anos 90. Esta seria a variável precedente dentro de uma reconstrução válida de uma nova hipótese para este trabalho.

A variável independente permaneceria igual: o anúncio do governo estadunidense de suas iniciativas de comércio hemisférico. A divulgação da IPA feita pelo então presidente, George H.W., Bush em junho de 1990, teve um impacto imediato no Cone Sul. A reação inicial de preocupação foi demonstrada pela reunião entre Argentina e Brasil um mês depois do anúncio da IPA, e a consequente Ata de Buenos Aires. Essa reunião específica e suas consequências merecem investigação mais aprofundada. Para isso a cooperação dos atores que participaram ativamente destes eventos e da formação do Mercosul é fundamental. Somente assim será possível afirmar a real influência das propostas norte-americanas de comércio hemisférico na rápida criação do Mercosul (a variável dependente).

A dificuldade de quantificar a “influência” das iniciativas norte-americanas sobre a formação do Mercosul e a falta de participação e colaboração de pessoas que foram peças-chave, como os ex-presidentes Sarney e Collor de Mello, impediram a pesquisa que comprovaria a hipótese deste trabalho.

A hipótese de que as propostas norte-americanas de uma área de livre comércio no hemisfério serviram de estímulo para a aceleração da formação do Mercosul mostrou-se infundada. No entanto, dados, entrevistas, correspondências e literatura demonstram que a hipótese não carece totalmente de mérito. A despeito de ter causado uma importante e rápida resposta por parte da Argentina e do Brasil, a IPA em si não pode ser descrita como a causa da decisão desses dois países de acelerar a formação do Mercosul. O mesmo se pode falar do Nafta e da Alca, embora estas duas iniciativas

apresentadas pelos EUA mostraram-se como influências importantes nas decisões tomadas pelo Brasil e pela Argentina em relação à integração regional. O esforço brasileiro em unificar os países do Cone Sul, particularmente a Argentina e o Paraguai, sugere que o Mercosul foi sim afetado pelas propostas da IPA, Nafta e Alca. Sem provas palpáveis, conclusivas para respaldar a hipótese defendida aqui, o estudo apresenta outras áreas de influência que apenas vislumbram que as respostas no Cone Sul guiaram o Mercosul no caminho que o levou à atual composição.

De acordo com muitos autores, entrevistados e contatos feitos na produção do presente trabalho, não há uma explicação única para explicar o encurtamento do tempo de concepção e fundação do Mercosul. A melhor explicação de Almeida é a de que os eventos foram fruto da vontade política e entusiasmo dos governantes dos países envolvidos (Alfonsín e Sarney), que ele considera ter sido um improviso sem muita consciência das implicações que as enormes decisões tomadas trariam<sup>81</sup>.

As iniciativas hemisféricas propostas pelos EUA tiveram um efeito indireto na formação do Mercosul, mas não foram decisivas neste processo. As principais decisões tomadas pelo Brasil e Argentina rumo à integração regional entre 1985 e 1986 não foram influenciadas por nenhum tipo proposta de livre comércio. Nessa época, o único acordo de livre comércio existente no mundo era entre os Estados Unidos e Israel. A aliança entre os quatro países que viriam a compor o Mercosul talvez tivesse tomado outro rumo, mas não é possível afirmar que os EUA tenha sido o único responsável pela aceleração do processo de fundação do Mercosul. Almeida chama atenção para o sucesso da integração européia como grande influência para o Mercosul<sup>82</sup>.

A análise de Araújo (1998, p.2) realizada para a OEA demonstra que os riscos de um acordo com os EUA de livre comércio superavam os ganhos. Como bem salientou Araújo Jr., a diferença tecnológica, o grande número de países que comporiam a Alca, com suas disparidades características, a inconsistência das políticas governamentais (particularmente o Brasil), evidências de que haveria enorme desvio de comércio (Erzan e Yeats) a possibilidade de um conseqüente superávit comercial baixo ou mesmo negativo contribuíram para reafirmar a posição do Brasil e da maioria dos países da América Latina em relação à Área de Livre comércio das Américas.

Como já dito por Bhagwati, (1996, 1999) o “Segundo Regionalismo” permanece atuante nos dias atuais. Os obstáculos e disputas envolvendo as negociações

---

<sup>81</sup> Ibid

<sup>82</sup> Ibid

da Rodada de Doha da OMC é um dos exemplos de que o multilateralismo é praticamente impossível de ser alcançado no mundo de hoje. Acordos comerciais regionais, sub-regionais e bilaterais são mais viáveis devido ao menor número de países e interesses envolvidos no processo de negociação. Esta é uma das razões por que a IPA, a Alca e posteriormente a Alcsa acabaram não se materializando.

Este estudo possui valor acadêmico ao ressaltar as diferentes respostas dos países do Cone Sul às propostas dos Estados Unidos em relação ao comércio na América do Sul no início dos anos de 1990. Também lançou luz sobre os fatores adicionais que influenciaram na decisão do Brasil e da Argentina de adiantar os prazos de criação do Mercosul e acelerar o ritmo do processo de integração no Cone Sul (com exceção do Chile). Os fatores mencionados no capítulo III merecem mais atenção num futuro estudo para descrever de forma satisfatória os eventos ocorridos dentro do Mercosul, assim como no restante do planeta. Outro ponto que mereceria aprofundamento é o referente às discussões entre os presidentes e os estrategistas econômicos dos países envolvidos no período posterior ao anúncio da IPA.

Por fim, a ciência social e natural são verdades provisionais. A terra já foi considerada quadrada e o centro do universo. Durante a Guerra Fria, os Estados Unidos superestimaram o poder da União Soviética, principalmente no setor bélico. Quando uma nova informação é revelada, as teorias são alteradas para poder melhor explicar o mundo. Exemplo disso vem com o Joseph Greco (1993) que fez uma adaptação na visão realista sobre as novas realidades de cooperação entre Estados na era pós-Guerra Fria. Embora a hipótese deste trabalho não tenha se comprovado, o trabalho possui utilidade acadêmica por apontar múltiplos fatores externos que tiveram um grande papel na criação do Mercosul. Provas futuras podem surgir para corroborar com a ideia de que a rápida evolução e finalização da criação do Mercosul foram sim conseqüências das intenções norte-americanas de lançar a Alca. Evidências mostram que a IPA gerou rápida reação por parte do Brasil e da Argentina, resultando na imediata reunião e conseqüente Ata de Buenos Aires em 1990. Quanto mais informações são reveladas a respeito desse evento marcante e para a história da América do Sul, mais provável será a descoberta dos exatos motivos da aceleração do processo de criação do Mercosul.

## BIBLIOGRAFIA

ABREU, Sergio & FLORENCIO, Lima. **O Perfil Multilateral do Comercio Exterior Brasileiro e a Construção do MERCOSUL**. In: *Boletim de Integração Latino-Americano*, no. 7 (outubro-dezembro). Brasília: MRE, 1992.

ADROGUE, Ricardo, CERISOLA, Martin & GELOS, Gaston. **Brazil's Long-Term Growth Performance – Trying to Explain the Puzzle**. IMF Working Paper. December 2006.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. **O Mercosul no Contexto Regional e Internacional**. São Paulo: Aduaneiras, 1993.

\_\_\_\_\_. Correspondence made through electronic mail on April 6, 2009.

ALMEIDA, Paulo Roberto de & CHALOUT, Yves (org). **Mercosur, NAFTA e ALCA: a dimensão social**. São Paulo: LTR, 1999.

AMORIM, Celso and Renata Pimentel. “Iniciativa para as Américas, o acordo do Jardim das Rosas.” In: Albuquerque, Jose Guilhon (org.). *Sessenta anos de política externa brasileira: 1930-1960. Diplomacia para o Desenvolvimento*, vol.2, São Paulo: Cultura Editores Associados. 1996.

ARANCIBIA, Armando. Argentina y el proceso de integración en el MERCOSUR. In: ARAVENA, Francisco Rojas and SMITH, William C. (Ed.). **El Cono Sur e las transformaciones globales**. FLASCO, North-South Center, Cladde. 1994.

ARAUJO JR., Jose Tavares de. **ALCA: Riscos e Oportunidades para o Brasil**. Report made for the Organization of American States (OAS) in March of 1998. Disponível em: [http://www.sedi.oas.org/DTTC/TRADE/PUB/STAFF\\_ARTICLE/tav98\\_risk\\_p.asp](http://www.sedi.oas.org/DTTC/TRADE/PUB/STAFF_ARTICLE/tav98_risk_p.asp). Acesso em: 4 maio 2009.

ARAVENA, Francisco Rojas and SMITH, William C. (Ed.). **El Cono Sur e las transformaciones globales**. FLASCO, North-South Center, Cladde. 1994.

ARAVENA, Francisco Rojas. *Las Respuestas de América Latina A La Iniciativa Para Las Américas*. In: Aravena, Francisco Rojas (Ed.). **América Latina y La Iniciativa Para Las Americas**. FLASCO. Santiago, Chile. 1993

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **Brazil, Argentina e Estados Unidos – Conflito e Integração na América do Sul (da Tríplice Aliança ao Mercosul, 1870 – 2003)**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Revan, 2002.

BARBOSA, Rubens Antonio. **Área de Livre Comércio da América do Sul: Conformação de um Novo Espaço Econômico**. Brasília: MRE (Ministry of Foreign Affairs). Disponível em: [http://www.mre.gov.br/index.php?Itemid=58&id=329&option=com\\_content&task=view](http://www.mre.gov.br/index.php?Itemid=58&id=329&option=com_content&task=view) Acesso em: 5 dez. 2008.

\_\_\_\_\_. **O Brasil e o NAFTA: Impacto sobre Comercio e Investimentos.** Ministério das Relações Exteriores/Fundação Centro de Estudos de Comércio Exterior (FUNCEX/RJ). Brasília: ABIGRAF, 1993.

BARBOSA, Rubens and Luis Fernando Panelli Cesar. A Integração sub-regional, regional e hemisférica: o esforço brasileiro. In: Gelson Fonseca Junior e Sergio H.N. Castro. **Temas de Política Externa Brasileiro II**, vol. II. Brasília: Funag. 1994

BAUMANN, Rentao (org). **Mercosur: Avanços e Desafios da Integração.** Brasília: IPEA/CEPAL, 2000.

\_\_\_\_\_. Interview held at his office at CEPAL, Brasília, on the January 10, 2008.

BHAGWATI, Jagdish. Regionalism and Multilateralism: An overview. In: Jaime Mello and Arvind Panagariya (org.). **New Dimensions in Regional Integration.** Cambridge University Press, 1996.

\_\_\_\_\_. **The Wind of the Hundred Days: How Washington Mismanaged Globalization.** MIT Press, Cambridge. 2002

BHAGWATI, Jagdish, KRISHNA, Pravin & PANAGARIYA, Arvind. **Trading Blocs: Alternative Approaches to Analyzing Preferential Trade Agreements.** MIT Press, 1999.

BOUZAS, Roberto. Correspondence made through electronic mail on December 10, 2008.

\_\_\_\_\_. Integración y discriminación comercial en el Cono Sur. Un ensayo sobre algunos dilemas de política. In: ARAVENA, Francisco Rojas and SMITH, William C. (Ed.). **El Cono Sur e las transformaciones globales.** FLASCO, North-South Center, Cladde. 1994.

\_\_\_\_\_. La Iniciativa para Las Américas: La Nave Vá. In: América Latina Internacional, vol. 8, no. 8. April/June 1991.

\_\_\_\_\_. Statements made during December 10, 1992 seminar titled, “Perspectivas do Relacionamento MERCOSUR/NAFTA,” organized by the Subsecretaria-Geral de Assuntos de Integração, Economicos e de Comercio Exterior (SGIE) e pelo IPRI e FUNAG. In: Boletim de Integração Latino-Americana. no.8, Janeiro-Março. Brasília: MRE. 1993

CERVO, Amado. Argentina y Brasil en el Mercosur. In: RAPOPORT, Mario. **Políticas Comunes y Alianzas Regionales.** Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires. 1995, p.21-44

CEPAL. **América Latina Frente a la Iniciativa Bush: Un Examen Inicial.** Capítulos del SELA, no. 28 enero/marzo, 1991

CLOUTIER, Rachelle. **The Cultural is Political: A Different Look at the FTAA.** In: *Canadian Dimension* Mar/Apr vol. 37, Issue 2; 37-39. 2003.

COHN, Theodore H. **Global Political Economy: Theory and Practice**. Boston: Addison Wesley Longman, Inc. 2000

DESTLER, I.M. **American Trade Politics**. Washington D.C.: Peterson Institute for International Economics. 2005

ERZAN, Rafik and YEATS, Alexander. **Free Trade Agreements with the United States: What's in it for Latin America?** World Bank: Working Paper Series # 827. January, 1992.

\_\_\_\_\_ A US-Latin America Free Trade Area: Some Empirical Evidence. In: SABORIO, Sylvia (org.). **The Promise and the Premise: Free Trade in the Americas**. Washington, D.C: Overseas Development Council. 1992

FERNANDEZ, Augusto Varas. Nuevos Parámetros Estratégicos en el Cono Sur. In: ARAVENA, Francisco Rojas and SMITH, William C. (Ed.). **El Cono Sur e las transformaciones globales**. FLASCO, North-South Center, Cladde. 1994.

FIGUEIRAS, Marcos Simao. Mercosul no Contexto Latino-Americano. 2ª Edição. São Paulo: Atlas, 1996

FRITSCH, Winston. Statements made during December 10, 1992 seminar titled, "Perspectivas do Relacionamento MERCOSUR/NAFTA," organized by the Subsecretaria-Geral de Assuntos de Integração, Economicos e de Comercio Exterior (SGIE) e pelo IPRI e FUNAG. In: *Boletim de Integração Latino-Americana*. no.8, Janeiro-Março. Brasília: MRE/SGIE/NAT. 1993

GAWRONSKI, Vincent T. Gangsters and Prostitutes In: **Hemisphere**. Fall 2004. Vol.14, p.18-22.

GILPIN, Robert. **Global Political Economy: Understanding the International Economic Order**. New Jersey: Princeton University Press, 2001.

GOLDSTEIN, Judith L. Ideas, Institutions and American Trade Policy. In: **International Organization**, (Winter 1988), p. 179- 217.

GONÇALVES, Jose Botafogo. Interview held on November 11, 2008 at his residence in Ipanema, Rio de Janeiro, Brazil.

GRECO, Joseph. **Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism**. NY: Cornell University Press, 1986.

\_\_\_\_\_ "Understanding the Problem of International Cooperation: the limits of neoliberal institutionalism and the future of realist theory. In: David Baldwin (Ed.). *Neorealism, Neoliberalism: The Contemporary Debate*. New York: Columbia University Press, 1993. pp.310-338.

HUFBAUER, Gary Clyde & SHOTT, Jeffrey J. **North American Free Trade: Issues and Recommendations**. Peterson Institute for International Economics, 1992.

HUSON, Tim. **Chile's approach to Trade Agreements: Implications for Hemispheric Trade.** John Hopkins SAIS. May 1, 1996. Disponível em: <http://www.huson.com/tim/chiletrd.doc>. Acesso em: 14 de maio, 2009.

JOHNSON, Harold J. Testimony before the House of Representatives on February 27, 1991.

KEOHANE, Robert. **After Hegemony.** Princeton, NJ: Princeton University Press. 1984

\_\_\_\_\_. "Institutional Theory and the Realist Challenge alter the Cold War". In: David Baldwin (Ed.) *Neorealism, Neoliberalism: The Contemporary Debate.* New York: Columbia University Press, 1993, cap. 1, pp. 269-300.

\_\_\_\_\_. In: Baylis, John and Steve Smith "The Globalization of World Politics." Oxford University Press, 2003. p.132.

KEOHANE, Robert and NYE, Joseph. "Poder e Interdependência" Pearson Professional, July 2000.

KEOHANE, Robert O. and MARTIN, Lisa. **The Promise of Institutional Theory,** *International Security*, Vol.20, no.1 (Summer 1995) pp.39-51

KRAZNER, Stephen. In: Baylis, John and Steve Smith. **The Globalization of World Politics.** 3<sup>rd</sup> edition. Oxford University Press, 2003. p.302.

KRUGMAN, Paul. "The Move Towards Free Trade Zones, Policy Implications of Trade and Currency Zones." A symposium sponsored by the Federal Reserve Bank of Kansas City. Jackson Hole, Wyoming, 22-24 August, 1991.

KRUGMAN, Paul. Regionalism versus Multilateralism: Analytical notes. In: Bhagwati, Jagdish, Pravin Krishna and Arvind Panagariya. **Trading Blocs: Alternative Approaches to Analyzing Preferential Trade Agreements.** MIT press, 1999.

LAVAGNA, Roberto. In: Rapoport, Mario. **Argentina y Brasil en el Mercosur: Políticas Comunes y Alianzas Regionales.** Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires. 1995, p.77-81

LIJPHART, Arend. **Comparative Politics and the Comparative Method.** *American Political Science Review.* no.65. September, 1971. p.682-693.

MIZALA, Alejandra. Chile frente al MERCOSUR: la falta disyuntiva del todo o nada. In: ARAVENA, Francisco Rojas and SMITH, William C. (Ed.). **El Cono Sur e las transformaciones globales.** FLASCO, North-South Center, Cladde. 1994.

MORICI, Peter. Free Trade in the Americas: A US Perspective. In: SABORIO, Sylvia (org.). **The Promise and the Premise: Free Trade in the Americas.** Washington, D.C: Overseas Development Council. 1992

NEUHARTH, Al. 2003. **Why Protestors are Wrong.** In: *USA Today* 11/21/2003, Section: News, p.25a.

O'CONNELL, Arturo. La Iniciativa de las Américas y el Cono Sur de América Latina: un punto de vista argentino. In: ARAVENA, Francisco Rojas and SMITH, William C. (Ed.). **El Cono Sur e las transformaciones globales**. FLASCO, North-South Center, Cladde. 1994.

OHMAE, Kenichi. O Fim do Estado-nação e a ascensão das economias regionais. São Paulo: Campus. 1996.

OSAVA, Mario. **Brazil Says No**. In: *New Internationalist*, Nov. 2002. p.7

RICKER, Tom. **Competition or Massacre?** In: *Multinational Monitor*. April 2004. Vol.25, Iss.4, p. 9-12.

RICUPERO, Rubens. **Sem Medo do Isolamento**. Folha de São Paulo, entrevistado por André Singer. 11/12/2000. Disponível em: <http://brasilnews.net/News3.php3?CodReg=470&edit=Alca+--+Especial&Codnews=999>  
Acesso em: 14 jan. 2009.

ROSENAU, James. Governance in the twenty-first century. In: SINCLAIR, Timothy J. **Global Governance: Critical Concepts in Political Science**, vol. 1. 1995.

SABORIO, Sylvia (org.). **The Promise and the Premise: Free Trade in the Americas**. Washington, D.C: Overseas Development Council. 1992

SALAZAR-XIRINACHS, Jose Manuel and LIZANO, Eduardo. Contribution to discussion by Brazilian diplomats during the December 10, 1992 seminar entitled, "Perspectivas do Relacionamento MERCOSUR/NAFTA," In: *Boletim de Integração Latino-Americana*. no.8, Janeiro-Março. Brasília: MRE/SGIE/NAT. 1993

SLAUGHTER, Anne-Marie. **The Real New World Order**. In: *Foreign Affairs*. vol.76, no.183. September/October, 1997.

SNIDAL, Duncan. **Relative gains and the patten of international cooperation**. In: *American Political Science Review*, vol.85, no.3 (September 1991) pp.701-726

STALLINGS, Barbara and Wolfgang Streek. "Capitalism in conflict? The United States, Europe and Japan in the post-Cold War World." In: Stallings, Barbara (Ed.), **Global change: regional response to the new context of development**. Cambridge, Cambridge: University Press. 1995.

**The Enterprise for the Americas Initiative: Description and Up-date**. The Development Group for Alternative Policies, Inc. Washington D.C., October, 1992.

TULCHIN, Joseph S. Estados Unidos y América Latina en el mundo. In: ARAVENA, Francisco Rojas and SMITH, William C. (Ed.). **El Cono Sur e las transformaciones globales**. FLASCO, North-South Center, Cladde. 1994. p.151-190

VACS, Aldo. Comentarios sobre la Iniciativa de las Américas y el cono Sur de América Latina: un punto de vista argentino. In: ARAVENA, Francisco Rojas and SMITH,

William C. (Ed.). **El Cono Sur e las transformaciones globales**. FLASCO, North-South Center, Cladde. 1994.

VAZ, Alcides Costa. **A Iniciativa para as Americas sob a Perspectiva Brasileira**. In: *Boletim de Conjuntura Internacional*, no.6. Brasilia: SEAIN, novembro, 1992b

\_\_\_\_\_. **Cooperação, Integração e Processo Negociador: A Construção do Mercosul**. Brasília: IBRI, 2002.

\_\_\_\_\_. Correspondence made through electronic mail on September 15, 2009.

\_\_\_\_\_. **O Componente Comercial da Iniciativa para as Américas sob a Perspectiva Latino-Americana**. In: *Boletim de Integração Latino-Americano*, no. 7 (outubro-dezembro). Brasilia: MRE, 1992a

\_\_\_\_\_ In: Almeida, Paulo Roberto and Yves Chaloult (org). **“Mercosul, NAFTA e ALCA: a dimensão social**. São Paulo: LTR, 1999. pp.69-94.

\_\_\_\_\_. In: Rapoport, Mario. **Argentina y Brasil en el Mercosur: Políticas Comunes y Alianzas Regionales**. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires. 1995, p.82-92.

VINER, Jacob. **The Customs Union Issue**. New York: Carnegie Endowment for International Peace, 1950

WALTZ, Kenneth. **Theory of International Politics**. Reading, MA: Addison-Wesley, 1979.

WALLERSTEIN, Immanuel. **The Politics of the World-Economy**. Cambridge, Cambridge: University Press. 1988.

Outros documentos disponíveis no internet :

Site oficial do Mercosul. Dentro dele, são disponível os vários protocolos, atas e acordos citados nesse trabalho. Disponível em:

<http://www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediario/pt/index.htm>

Acesso em: 5 dez. 2008

Tratado de Montevideú. Disponível em:

[http://www.sice.oas.org/trade/Montev\\_tr/indexe.asp](http://www.sice.oas.org/trade/Montev_tr/indexe.asp)

Acesso em: 21 jan. 2009.

ALCA, I Cúpula das Américas, Miami, 1994. Disponível em:

<http://www.mre.gov.br/cdbrasil/itamaraty/web/port/relext/mre/orgreg/alca/index.htm>

Acesso em: 11 out. 2008.

United Nations Statistic Division. Disponível em:

<http://unstats.un.org/unsd/default.htm>. Acesso em: 20 nov. 2008.

Plano Real. Disponível em:

<http://www.fazenda.gov.br/portugues/real/planreal.asp>. Acesso em: 9 julho 2009.

## ANEXO I

Correspondence with Ambassador Rubens Barbosa                      December 10, 2008  
(Q & A. Barbosa's responses follow each question mark)

I am ever so grateful for your acceptance to respond to some questions regarding the formation of the Mercosur. I understand that you were a key figure in the successful completion of negotiations and formation of the trade bloc. The following questions are a preliminary set that will help me to begin the writing process of my Master's thesis at the UnB.

My primary focus is to assess whether the American initiatives for hemispheric economic integration (NAFTA, EAI, FTAA) caused Argentina, Brazil, Paraguay and Uruguay to hasten the formation of the Mercosur. The questions are the following:

1) The FTA between Canada and the US (CUSFTA) was launched in 1988. In 1989, Mexico demonstrated its interest into joining the group. In 1990, the US and Mexico began talks. Canada entered the scene in 1991 to create what would be become the North American Free Trade Agreement (NAFTA), planning the inauguration of the trade bloc for January 1<sup>st</sup>, 1994.

On June 27<sup>th</sup> 1990, Bush announced his Enterprise for the Americas Initiative. The very next month, in July, Brazil, Argentina, Paraguay and Uruguay got together to create the Treaty of Buenos Aires, planning the inauguration of the Mercosur for December 31<sup>st</sup>, 1994. Is it mere coincidence that the four Southern Cone countries met just one month after the EAI announcement, or was it a planned response?

The creation of Mercosul was not a response to EAI announcement or to any other initiative. It was a natural development of a Brazil-Argentina that started in 1985 and culminated with a program of cooperation in the economic and trade area (PICE).

2) What were the initial reactions of Brazil, Argentina, Uruguay and Paraguay to the United States' projections of hemispheric trade and economic integration?

If you are thinking about FTAA, the initial reaction was very positive. All countries really engaged in those negotiations. Afterwards the situation changed.

3) What were the principal reasons for the acceleration of the creation of Mercosur, established in 1990 with the Ata de Buenos Aires?

After the completion of the negotiations with Argentina and the wide scope of cooperation approved, Paraguai and Uruguai not to be left behind put pressure to join the two of the larger countries in South America. The political interest was great from the four governments to form the sub-regional bloc.

4) According to Amaury de Souza's article in the Dossie special edition of CEBRI, Brazil has a tradition of "splendid isolation" in relation to the alignment with the US. In this sense, the author says that the creation of the Mercosur in 1991 may be interpreted as a "reviravolta" or turn of events of the Brazilian politics in the region....does this mean that this turn of events is related to the commercial politics of the US?

No. I think that the real turn of events of the Brazilian foreign policy in the region may be traced back to 1985 when Brazil joined the Support Group of Contadora formed to avoid a possible US invasion of a Sandinista Nicaragua. Again nothing to do with commercial politics of the US.

5) The brief history of Mercosur: Dating back to 1915, Argentina, Brazil and Chile attempted to create a form of regional integration. In 1959 during a CEPAL meeting, for the first time the expression of a regional market was used as a way to accelerate the process of industrialization and promotion of economic development. In 1960, the ALALC was established with the goal of establishing a zone of free trade within 12 years. This never happened due to the rigidity and inconvenience to the foreign policy of member countries. In 1980, the ALALC evolved into the ALADI along with the Pacto Adino and various other agreements looking to create an integrated Central American and Caribbean. During the mid-80's, democracy began to spread through the continent, leading to Brazil and Argentina to create a bi-lateral trade agreement in 1985 under the Declaration of Iguazu. This led to the creation of the Economic Cooperation and Integration Program (PICE), then leading to the Treaty of Integration, Cooperation and Development in 1988, planning for the implementation of a constitution for a common market within 10 years. After Paraguay and Uruguay were formally invited to join the negotiation process, the four countries signed the Buenos Aires Act in July of 1990, defining the creation of a common market by December 31<sup>st</sup>,

1994. In 1991 at the Treaty of Assuncion, the regional market was officially coined the Common Market of the South, or Mercosur.

My question then is: why was the attempt in the 1990's finally successful? Did it have anything to do with the other economic blocs being formed throughout the world? Specifically, NAFTA?

The PICE agreement was the engine for the deepening of the integration process. It was a reaction of the civilian rule both in Argentina and in Brazil to the problems of the authoritarian governments in the region. The misgivings between the two countries were minimized and the understanding on nuclear issues showed that trade cooperation was possible. At the time the Treaty of Rome was very much in our minds and the progress in Nafta was followed with interest but I wouldn't put too much emphasis on their relationship with Mercosul

6) Paulo Roberto Almeida (1993) writes, the period of bloc formation and transition was historically very short (p.15). What were the causes of the quickened path of bloc formation?

Return of civilian rule, political will, pressure from Paraguai and Uruguai to join, the agreement between Brazil and Argentina.

7) What is your opinion on other South American countries interest in NAFTA, or their acceptance to the EAI and its affects on the formation of the Mercosur?

As far as Brazil is concerned there was no effect on the formation of Mercosul. The idea was not to include other South American countries in Mercosul. Only Southern Cone countries. Chile was invited but declined because of tariffs differential.

8) Under the US's Trade Act of 1974, Section 301 was created. It would later be named Super 301. The purpose of Section 301 was to identify countries that were practicing unfair trade against the US. After nearly 10 years of inactivity of this practice, the first targets were named in 1985 under Section 301. The Brazilian computer and telecommunications industry was named as well as the Japanese import restrictions on tobacco and Korea's restraints on access to its insurance markets (p.124). The 1988 Trade Act transferred power from the president to the USTR to determine which countries were practicing unfair trade with the US and how to properly retaliate against them. This became known as "export politics," and was a product of frustration

of the trade imbalance and unfair trade practices of foreign governments, real and perceived (p.124). Brazil became the target of growing complaints (p.130).

A direct affect of the new American attitude towards unfair trade by way of the Super 301 led many countries to change their behavior in order to get off the black list of the USTR. The USTR of 1989, Carla Hills, named Japan a “priority foreign country,” meaning that she would focus her attention on reversing, or reciprocating the behavior of Japan. The Japanese did eventually change their trade practices and regulations, getting off the black list of the USTR. This sent Taiwan and Korea running to do the same thing (p.97). Brazil also scrambled to react, leading Brazil to “dismantle its restrictive import license practices,” and its new government headed by Fernando Collar de Mello was “embracing market driven reforms,” (p.130).

What is your take on this? Did Brazil really seek reforms in order to satisfy the USTR? Consequently, did those market reforms end up distancing Brazil from the US in the sense that it facilitated the creation of Mercosur?

In 1990, Brazil started the opening of its economy unilaterally. There was no reciprocity. There was pressure of the World Bank and IMF with conditionalities to loan approval. After the incident with the US related to “informatics” public opinion changed and favoured a shift in reserve market policies. So, there was a convergence of public, private and foreign interest at that moment.

9) What was the purpose of the Rose Garden Agreement? Is the agreement still in practice between NAFTA and the Mercosur? Was the communication between Washington and the Mercosur countries successful?

The Rose Garden Agreement allowed the creation of a forum to discuss trade and investment matters on a 4+1 format (Mercosul countries plus USA). It became more a forum for the USA to promote its interest in the business facilitation and other areas. It was never a forum to discuss to trade agreement between the five countries.

The mechanism created in the Rose Garden is no longer in practice between USA (not NAFTA) and Mercosul.

Yes, several meetings were held but the results were not very encouraging.

10) As the Brazilian Ministry of Foreign Relations 1993 study reports, the countries of the Mercosur, (Argentina, Brazil, Paraguay and Uruguay) began to study commercial options as a consequence of the initiation of negotiations of the North American Free Trade Agreement. What were those options?

To my recollection, at the time we were thinking about the strengthening of Mercosul, and an agenda to negotiate with other countries and regions. The top priority in this context was the negotiation with European Union.

11) Lastly, in your opinion, did the commercial politics of the United States have any influence on the accelerated pace of formation of the Mercosur?

In my opinion no. There were special circumstances (mainly political, having to do with a Brazil-Argentina rapprochement) that made easier to pave the way to the negotiation of the Treaty of Assuncion in 1991

Thank you very much for your time. Your answers and opinions will be of great help to me. Of course, if you have other opinions or information regarding the topic, feel free to include them in your response.

Sincerely,

Ryan Richard Hemming

## ANEXO II

Correspondência com Paulo Roberto de Almeida

### **The birth of Mercosur – impact of Nafta and of the US**

Paulo Roberto de Almeida  
 ([www.pralmeida.org](http://www.pralmeida.org); [pralmeida@mac.com](mailto:pralmeida@mac.com))  
 Answers to questions presented by  
 Ryan Richard Hemming  
 ([ryanhemming@hotmail.com](mailto:ryanhemming@hotmail.com))

*Dear Mr. Almeida,*

*I am ever so grateful for your acceptance to respond to some questions regarding the formation of the Mercosur. Below are a set of questions that will help me to test my hypothesis. My primary focus is to assess whether the American initiatives for hemispheric economic integration (NAFTA, EAI, FTAA) caused Argentina, Brazil, Paraguay and Uruguay to hasten the formation of the Mercosur. The questions are the following:*

*1) The FTA between Canada and the US (CUSFTA) was launched in 1988. In 1989, Mexico demonstrated its interest into joining the group. In 1990, the US and Mexico began talks. Canada entered the scene in 1991 to create what would be become the North American Free Trade Agreement (NAFTA), planning the inauguration of the trade bloc for January 1<sup>st</sup>, 1994.*

*On June 27<sup>th</sup> 1990, Bush announced his Enterprise for the Americas Initiative. The very next month, in July, Brazil, Argentina, Paraguay and Uruguay got together to create the Treaty of Buenos Aires, planning the inauguration of the Mercosur for December 31<sup>st</sup>, 1994. Is it mere coincidence that the four Southern Cone countries met just one month after the EAI announcement, or was it a planned response?*

PRA: A retomada dos projetos de integração sub-regionais na América do Sul, em geral, e o reforço e aprofundamento do projeto de integração bilateral entre o Brasil e a Argentina, em especial, devem ser vistos como parte de um processo mais amplo, que tem raízes na própria situação política e econômica dos dois países mais importantes da América do Sul, que se desenvolve também no âmbito sul-americano, mas que responde igualmente a influxos e influências do ambiente internacional mais amplo, sendo que os projetos de integração norte-americanos – primeiro USA-Canadá, depois com o México e a constituição do Nafta – são apenas um dos elementos a considerar no plano internacional, e talvez não o mais importante.

É um fato comprovado nos registros históricos que o impulso inicial partiu da Argentina, especificamente do presidente Raul Alfonsín, um líder político do Partido

Radical que assumiu na derrocada do regime militar que tinha conduzido o país à catastrófica guerra das Malvinas, e que administrou a transição daquele país para o regime democrático, processo dificultado por enormes problemas decorrentes da instabilidade política ainda reinante (tentativas de golpes ou reações de militares extremistas) e da crise econômica em ambiente de inflação crescente. A proposta argentina de integração econômica, sem um formato muito definido no plano das instituições e mecanismos, tinha sido formulada ainda antes da transição do Brasil para a democracia, no final do regime militar (governo Figueiredo), em 1984. Em decorrência dessa circunstância, o governo militar preferiu não tomar nenhuma atitude no momento, deferindo o problema para o governo civil que se preparava para tomar posse em 1985.

Constata-se, assim, que a iniciativa e a dinâmica da integração bilateral Brasil-Argentina não respondem, primeiramente ou principalmente, a influências ou desafios externos, e sim a decisões tomadas pelos dois países, e basicamente devido à iniciativa do presidente Alfonsín. Não se pode, contudo, descartar essas influências externas, mas elas não são prioritárias, nem determinantes no processo de tomada de decisão dos dois países pela integração. Depois da posse de um governo civil no Brasil, como José Sarney, em março de 1985, foram tomadas, em nível presidencial e diplomático, as primeiras providências para caminhar no sentido da integração. As primeiras decisões foram todas no sentido da criação de medidas de confiança, depois de tantos anos, talvez décadas, de competição mais ou menos hostil entre os dois establishments militares, com projetos de capacitação nuclear e de utilização e soberania sobre os recursos hídricos da bacia do Paraná (Itaipu) que conduziram os dois países a uma quase aberta situação de enfrentamento direto. Ocorreu, sob a supervisão dos dois presidentes – e com uma posição ainda relativamente passiva das duas instituições militares – um processo de construção de confiança que teve na Declaração de Iguazu (novembro de 1985) um ponto alto nessas relações, com a decisão de colocar todas as instituições e instalações nucleares de cada um dos países sob escrutínio do outro, abrindo assim caminho a um importante ‘desarme psicológico’ nas relações bilaterais.

A decisão de caminhar para a integração econômica foi tomada em seguida e adotou a mesma linha: derrubar barreiras, construir confiança, engajar um processo irreversível de cooperação e de integração bilateral, o que foi institucionalizado no PICE, Programa de integração e de cooperação econômica Brasil-Argentina (1986). O passo seguinte foi a adoção de mecanismos mais formalizados de integração, com a

assinatura do tratado de integração de 1988 e a criação das instituições que permaneceriam válidas nas etapas seguintes: Grupo Mercado Comum e Conselho do Mercado Comum do Sul, todos de natureza bilateral, mas com a participação atenta do Uruguai nas reuniões e decisões (sempre abertas à adesão do pequeno país do Prata). O Paraguai não participava ainda porque se encontrava sob a ditadura de Alfredo Stroessner, que só seria derrubada em fevereiro de 1989, mediante um golpe militar.

O “Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento” já tinha o objetivo de consolidar o processo de integração bilateral e instituir, numa primeira etapa, um espaço econômico comum no prazo máximo de dez anos: busca-se a harmonização das políticas aduaneiras, comercial, agrícola, industrial e de transportes e comunicações, assim como a coordenação de políticas monetária, fiscal e cambiária. Por esse instrumento diplomático, os dois países se comprometeram, numa fase mais avançada, a proceder à harmonização gradual das demais políticas necessárias à formação de um mercado comum. Ele constitui, portanto, a base do Mercosul ulterior, inclusive porque já definia os instrumentos intergovernamentais para esse objetivo.

Até então a dinâmica era propriamente interna, mas já se pode notar, a partir de então, a influência de alguns elementos externos na decisão brasileiro-argentina de caminhar para o aprofundamento da integração. Mas, não se trata de uma influência especificamente norte-americana, e sim européia. Não se pode esquecer que em 1986 foi aprovado o Ato Único Europeu, sob a liderança do então presidente da Comissão Jacques Delors. Esse instrumento pretendia completar o mercado unificado pela eliminação de todas as restrições remanescentes por parte dos então doze países membros, marcando para 1993 o levantamento de todos os obstáculos. Esse talvez tenha sido o elemento externo mais importante na decisão do Brasil e da Argentina de caminhar para a integração, pois se supunha que a então Comunidade Européia iria constituir uma espécie de ‘fortaleza’ protecionista contra o comércio de terceiros países.

Foi também relevante o lançamento de uma rodada de negociações comerciais do GATT, em Punta del Este, em setembro de 1986, pois os dois países imaginavam que trabalhando conjuntamente, e reforçando sua cooperação e integração teriam melhores condições de barganhar no plano internacional. Apenas em terceiro lugar pode vir a decisão dos EUA de caminhar para um acordo de livre comércio com o Canadá, elaborado em 1988. Talvez mais importante do que a decisão dos EUA e do Canadá, tenha sido a decisão do presidente mexicano Salinas de Gortari de solicitar dos EUA a abertura de negociações com vistas a um acordo semelhante com o seu país. Isso

assinalou o desgarramento do México do processo latino-americano de integração, e um reforço na orientação de também buscar um reforço ao processo sub-regional, e especificamente bilateral, de integração no Cone Sul.

A decisão em favor do Nafta, na verdade precedida pela EAI, reforçou a decisão do Brasil e da Argentina, mas não foi o elemento que deslanchou o processo. Mais importante que tudo, o Mercosul quadrilateral – isto é, agregando Uruguai e Paraguai ao processo bilateral Brasil-Argentina – não pode ser visto como um processo autônomo e dotado de sua própria lógica integracionista, que na verdade não existe. O que existiu, e existiria de qualquer maneira mesmo sem um Mercosul quadrilateral, foi um Mercosul bilateral, que já continha todas as características do processo de integração que ele passou a exibir com uma composição de quatro países.

Pode-se dizer que o Mercosul a quatro é apenas uma consequência episódica, talvez aleatória do Mercosul a dois, e este é definido basicamente pela Ata de Buenos Aires de julho de 1990. Pela “Ata de Buenos Aires”, assinada em 6 de julho de 1990, os novos presidentes da Argentina e do Brasil, Carlos Saul Menem e Fernando Collor de Mello, decidem conformar um mercado comum bilateral até 31 de dezembro de 1994, ou seja, reduzindo pela metade os prazos acordados no Tratado de 1988. Os dois governos estabelecem uma metodologia apropriada para tal fim (rebaixas tarifárias generalizadas, lineares e automáticas, eliminação de barreiras não-tarifárias) e criam o Grupo Mercado Comum, de caráter binacional. Na oportunidade, é firmado ainda o Tratado para o Estabelecimento de um Estatuto das Empresas Binacionais Brasileiro-Argentinas, importante instrumento de facilitação da vida das empresas privadas num território econômico em processo de unificação.

*2) What were the initial reactions of Brazil, Argentina, Uruguay and Paraguay to the United States' projections of hemispheric trade and economic integration?*

PRA: As reações foram diferenciadas. O Brasil, sempre mais desconfiado do grande poderio dos EUA, recebeu cautelosamente as novas propostas dos EUA, consubstanciadas na EAI do presidente George Bush pai. Não havia muito entusiasmo pela iniciativa, inclusive porque ela vinha interferir num processo bilateral, e do cone Sul de integração progressiva, talvez já com sentido de formação de uma união aduaneira, e não uma simples zona de livre-comércio.

Outra foi a reação da Argentina de Menem, que recebeu a proposta americana com todo o entusiasmo de um neófito. A Argentina queria responder positivamente à proposta americana e propunha que se fizesse uma declaração conjunta de bom acolhimento, no que foi dissuadida pelo Brasil. Os outros dois sócios menores tiveram atitudes distintas. O Uruguai era favorável, moderadamente, pois que imaginava que o grande mercado norte-americano lhe seria aberto para suas exportações de produtos primários. O Paraguai, ainda que numa posição de princípio favorável, ainda tentava consolidar seu novo governo pós-ditatorial, e não tinha uma idéia muito bem formada sobre a postura a ser tomada.

*3) What were the principal reasons for the acceleration of the creation of Mercosur, established in 1990 with the Ata de Buenos Aires?*

PRA: Pode-se citar dois elementos ou dois vetores dessa aceleração: um interno, outro externo. Por uma lado, os dois novos presidentes da Argentina e do Brasil eram em princípio favorável ao livre-comércio, que não era ainda uma realidade no Mercosul bilateral, posto que este estava baseado na idéia de protocolos setoriais fortemente impregnados de dirigismo econômico e de comércio administrado. Ambos os presidentes decidiram abandonar a via lenta e mais complicada da negociação caso a caso, e de uma abertura muito lenta, pela via mais rápida do livre-comércio automático, com a redução dos prazos pela metade.

A segunda é mais importante razão talvez seja o ambiente internacional, justamente, dado que os EUA já sinalizavam com a adoção de uma política comercial eminentemente bilateralista e ‘minilateralista’, baseada na estrita reciprocidade. Mas a CE também tinha tomado decisões de acelerar seu processo de integração, e o Brasil, entre outros países, temia um fechamento de mercados, além de negociações mais difíceis no plano multilateral. O Mercosul aparecia assim como um importante elemento para reforçar o poder de barganha dos países membros.

Assim, mesmo que o Mercosul obedeça a uma dinâmica própria, derivada do projeto bilateral Brasil-Argentina, as tendências observadas no plano internacional também constituíram um elemento de reforço na decisão pela integração profunda.

*4) According to Amaury de Souza's article in the Dossie special edition of CEBRI, Brazil has a tradition of "splendid isolation" in relation to the alignment with the US. In this sense, the author says that the creation of the Mercosur in 1991 may be interpreted as a "reviravolta" or turn of events of the Brazilian politics in the*

*region....does this mean that this turn of events is related to the commercial politics of the US?*

PRA: Provavelmente sim, já que o ‘esplendido isolamento’ do Brasil seria mantido com o Mercosul, apenas que em escala ampliada, isto é, juntando os pesos da Argentina, do Brasil e dos outros países numa reserva de mercado maior do que os territórios individuais dos países membros.

Mas, não se pode falar em reviravolta absoluta, posto que a decisão pela integração profunda já tinha sido tomada desde 1986 e 1988, sendo que o Mercosul a quatro é mera consequência da decisão do Brasil e da Argentina pelo mercado comum. A rigor, o Chile deveria fazer parte desse esquema, também, mas não pode ingressar no Mercosul em função de sua estrutura tarifária, já consolidada no GATT. Se houve reviravolta, ela ocorreu antes, e no plano mais bilateral do que quadrilateral, embora o Mercosul nunca deixou de estar aberto aos demais países do Cone Sul.

*5) The brief history of Mercosur: Dating back to 1915, Argentina, Brazil and Chile attempted to create a form of regional integration. In 1959 during a CEPAL meeting, for the first time the expression of a regional market was used as a way to accelerate the process of industrialization and promotion of economic development. In 1960, the ALALC was established with the goal of establishing a zone of free trade within 12 years. This never happened due to the rigidity and inconvenience to the foreign policy of member countries. In 1980, the ALALC evolved into the ALADI along with the Pacto Andino and various other agreements looking to create an integrated Central American and Caribbean. During the mid-80's, democracy began to spread through the continent, leading to Brazil and Argentina to create a bi-lateral trade agreement in 1985 under the Declaration of Iguazu. This led to the creation of the Economic Cooperation and Integration Program (PICE), then leading to the Treaty of Integration, Cooperation and Development in 1988, planning for the implementation of a constitution for a common market within 10 years. After Paraguay and Uruguay were formally invited to join the negotiation process, the four countries signed the Buenos Aires Act in July of 1990, defining the creation of a common market by December 31<sup>st</sup>, 1994. In 1991 at the Treaty of Asunción, the regional market was officially coined the Common Market of the South, or Mercosur.*

*My question then is: why was the attempt in the 1990's finally successful? Did it have anything to do with the other economic blocs being formed throughout the world - specifically NAFTA? Was the end of the Cold War a determining factor? Or, would Mercosur have been established in '94 even if the Cold War had continued and NAFTA, the EAI and the FTAA were not put on the table?*

PRA: Em 1915 – o chamado Pacto ABC – não se tratava de integração e sim de um processo de coordenação de políticas que tinha um sentido de não-agressão, de

consultas e aplicação de métodos pacíficos de solução de controvérsias, para evitar uma corrida armamentista na região.

Na conjuntura de 1988-1991, ocorreu sim um reforço das tendências já em curso no Brasil e na Argentina em função dos muitos projetos de integração existentes no mundo, entre eles os da Europa e da América do Norte. A Guerra Fria não teve muita importância nesse processo, ainda que ela tenha tido um impacto social e ‘cultural’ importante na região e fora dela, posto que o mundo deixava de ser bipolar, para ser, em princípio, cooperativo.

Difícil dizer se o Mercosul teria sido diferente, no caso da continuidade do esquema bipolar, posto que se trata de processos diferentes, em ambientes distintos. Não se pode esquecer que a integração latino-americana, e no Cone Sul, segue uma tendência de longo prazo que independe do ritmo da Guerra Fria ou dos confrontos bipolares.

Diferente é a situação do EAI, do Nafta e do projeto da Alca, que todos têm a ver com os processos de integração na região, ainda que sob mecanismos, propósitos e participações distintas. Na ausência de acordos dos EUA com o Canadá e o México e dos projetos do Nafta e da Alca, talvez o Mercosul não tivesse sido aprofundado no mesmo ritmo, mas o processo bilateral Brasil-Argentina certamente teria existido. Talvez ele tivesse sido conduzido apenas mediante uma modalidade livre-cambista, e não como união aduaneira, se por acaso não houvesse o Nafta e o projeto da Alca.

Quanto a chamar de “bem sucedido” – successful – os processos de 1990 e de 1991, talvez seja uma expressão exagerada, pois nem a integração bilateral, nem a quadrilateral foram conduzidos realmente a termo, isto é, com o desmantelamento de todas as barreiras ao comércio recíproco – faltam, entre outros, açúcar e setor automobilístico, mas diversas outras barreiras não tarifárias subsistem – e com a constituição de uma união aduaneira plena e acabada, pois a TEC não é aplicada de maneira uniforme pelos países nem tem uma estrutura comum de aplicação (não existe autoridade aduaneira comum, nem código aduaneiro em vigor).

6) As you wrote in 1993, the period of bloc formation and transition was *historically very short* (p.15). *What were the causes of the quickened path of bloc formation?*

PRA: Não há uma explicação simples para um prazo tão curto, e provavelmente não existe uma explicação racional, economicamente embasada, cientificamente testada.

Provavelmente se trata de puro voluntarismo político das lideranças e das burocracias diplomáticas, no entusiasmo do momento, algo como uma improvisação sem muita consciência das implicações tremendas das decisões adotadas. As medidas foram sendo impulsionadas politicamente, sem que tenha havido um estudo mais profundo sobre todas as medidas que deveriam ter sido tomadas para tornar essas decisões realidade. De fato, apenas depois que as decisões foram tomadas é que se foi desenhar o cronograma das tarefas e dos requerimentos da integração, consolidados no ‘Cronograma de Las Leñas’ (julho de 1992), ainda assim sem uma descrição completa, tecnicamente embasada, de todas as medidas de caráter administrativo que eram absolutamente necessárias, e mesmo indispensáveis, para completar os objetivos mais gerais adotados de maneira política.

Provavelmente ocorreu um excesso de otimismo quanto às ‘facilidades’ da integração, sem pesar sua imensa complexidade administrativa e econômica para cada um dos países.

*7) In your opinion, did other South American countries interest in NAFTA, or their approval of the EAI, have an impact on the formation of the Mercosur?*

PRA: Provavelmente sim, embora seja difícil afirmar isso sem uma consulta direta às burocracias diplomáticas dos demais países sul-americanos. A recepção da maior parte dos países à EAI foi quase que entusiástica, muito positiva, sendo que apenas o Brasil demonstrou maiores reticências em face do projeto americano. Mesmo no Mercosul, como referido anteriormente, a Argentina era favorável a uma demonstração de acolhimento positivo à proposta de Bush pai, tendo sido dissuadida pelo Brasil de publicar declaração nesse sentido. O Nafta foi uma consequência disso, e o Chile, por exemplo, foi o mais favorável desde o início à sua inclusão nesse processo.

*8) Under the US's Trade Act of 1974, Section 301 was created. It would later be named Super 301. The purpose of Section 301 was to identify countries that were practicing unfair trade against the US. After nearly 10 years of inactivity of this practice, the first targets were named in 1985 under Section 301. The Brazilian computer and telecommunications industry was named as well as the Japanese import restrictions on tobacco and Korea's restraints on access to its insurance markets. The 1988 Trade Act transferred power from the president to the USTR to determine which countries were practicing unfair trade with the US and how to properly retaliate against them. This became known as "export politics," and was a product of frustration*

*of the trade imbalance and unfair trade practices of foreign governments, real and perceive. Brazil became the target of growing complaints.*

*A direct effect of the new American attitude towards unfair trade by way of the Super 301 led many countries to change their behavior in order to get off the black list of the USTR. The USTR of 1989, Carla Hills, named Japan a "priority foreign country," meaning that she would focus her attention on reversing, or reciprocating the behavior of Japan. The Japanese did eventually change their trade practices and regulations, getting off the black list of the USTR. This sent Taiwan and Korea running to do the same thing. Brazil also scrambled to react, leading Brazil to "dismantle its restrictive import license practices," and its new government headed by Fernando Collor de Mello was "embracing market driven reforms."*

*What is your take on this? Did Brazil really seek reforms in order to satisfy the USTR? Consequently, did those market reforms end up distancing Brazil from the US in the sense that it facilitated the creation of Mercosur?*

PRA: Difícil separar os fatores estruturais, ou sistêmicos, dos fatores contingentes, ou conjunturais. Entre os primeiros se encontra o esgotamento, tanto no Brasil como na Argentina, de velhas práticas protecionistas, substitutivas e industrializantes que terminaram provocando crises econômicas, processos inflacionários crescentes e desequilíbrios externos muito importantes. Havia, portanto, um espaço para reformas e mudança de políticas mesmo na ausência de pressões externas para fazê-lo.

Por outro lado, é certo que as pressões americanas levaram as lideranças políticas e os establishments diplomáticos a tentar medir os custos e benefícios de políticas restritivas e discriminatórias, chegando-se, provavelmente, à conclusão que seria melhor encontrar um terreno de acomodação com os EUA em propriedade intelectual, sobretudo, como forma de garantir acesso a mercados, ou simplesmente evitar retaliações comerciais que acabariam custando muito caro ao setor exportador dos países acusados.

Há portanto certa coincidência de fatores. Deve-se também considerar o fato de que novas lideranças políticas, comprometidas com a reforma institucional, a abertura econômica e a liberalização comercial, foram instaladas no final dos anos 1980 e início dos 90 (Menem e Collor, entre outros), o que tornou esses países mais propensos a se reformarem por vontade própria e não apenas por pressão externa. O Mercosul entra nesse processo como um reforço e um apoio aos empreendimentos já em curso de reforma tarifária e desmantelamento do protecionismo mais exacerbado, assim como nova postura de acolhimento dos investimentos estrangeiros.

*9) What was the purpose of the Rose Garden Agreement? Is the agreement still in practice between NAFTA and the Mercosur? Was the communication between Washington and the Mercosur countries successful?*

PRA: Se tratava, por um lado, de uma resposta positiva ao EAI, por outro lado, do interesse dos países do Mercosul de ganhar credibilidade internacional enquanto bloco, o que também vinha sendo feito com a Europa, sob a forma de cooperação técnica com a Comissão. O acordo não tem nada a ver com o Nafta, estrito senso, ele apenas responde à EAI que previa esse tipo de mecanismo ou foro de consulta e coordenação entre os EUA e os países interessados num novo tipo de relação comercial e de interface política. Por outro lado, ele também responde ao interesse dos EUA numa conjuntura de bloqueio da Rodada Uruguai.

*10) As the Brazilian Ministry of Foreign Relations 1993 study reports, the countries of the Mercosur, (Argentina, Brazil, Paraguay and Uruguay) began to study commercial options as a consequence of the initiation of negotiations of the North American Free Trade Agreement. What were those options?*

PRA: Como sempre, se trata de reagir às iniciativas internacionais dos EUA e da Europa, que ofereciam um quadro de ‘minilateralismo’ militante, ou seja, muitos acordos comerciais discriminatórios, que ameaçavam cortar acesso a mercados, desviar comércio e investimentos. Os países membros do Mercosul se lançam também na negociação de acordos similares, embora sem a mesma amplitude dos europeus e sem as mesmas ambições dos EUA. Data dessa época a primeira resolução do Conselho do Mercosul dando orientação para negociações conjuntas do Mercosul com terceiros países.

*11) Lastly, in your opinion, did the commercial politics of the United States have any influence on the accelerated pace of formation of the Mercosur?*

PRA: Indiretamente sim, mas não decisivamente. As decisões principais já tinham sido tomadas por Brasil e Argentina desde 1985-86, sem qualquer impacto aparente de qualquer medida comercial dos EUA, que nessa época só tinha negociado um acordo de livre comércio com Israel, basicamente por motivos políticos. Ou seja, o Mercosul bilateral teria sido formado de qualquer maneira, independentemente de mudanças na política comercial dos EUA. Talvez o Mercosul quadrilateral não teria evoluído da forma como o fez, mas a responsabilidade não pode ser atribuída apenas

aos EUA, pois a Europa também teve peso importante nas decisões adotadas pelos países membros.

Paulo Roberto de Almeida  
Urbana, Illinois, 5-6 abril 2009.

Thank you very much for your time. Your answers and opinions will be of great help to me. Of course, if you have other opinions or information regarding the topic, feel free to include them in your response. After reading your response, I may send a couple follow up questions if you do not mind. Or, I will try to reach you on the phone with the numbers you gave me. Take your time, there is no rush. I am finishing up reading some final texts and then hope to get writing. I hope to be able to defend my thesis in July/August of this year. Again, thanks for your willingness to help.

Sincerely,

Ryan Richard Hemming

### ANEXO III

Notes take from recorded interview with Jose Botafogo Gonçalves.

Interview held on November 11, 2008 at his residence in Ipanema, Rio de Janeiro, Brazil. Responses are underlined.

Coincidence in timeline NAFTA and M.?

- 1980 ALADI and Monte video treaty went one step further toward integrating LA countries. ALADI accepted the idea of not using MFN. ALADI was the framework under which the M was created.

1990 and EAI and its affect of the Buenos Aries treaty

- EAI very ambitious plan... far beyond trade. Covered many separate fields.
- Trade zone was not the base of the initiative. More political than anything

Brazil's initial reaction

- In Brazil, it was never a very popular idea. Not only on the left side of the political spectrum, but also on the right. Free trade in the hemisphere was seen as a false initiative.

In Argentina

- Argentina was much more liberal and sympathetic towards trade liberalization.
- Uruguay and Paraguay in 1991 agreed to negotiate the Treaty of Asuncion. The idea was to open Brazil's market to A, U and P's goods. Brazil is the easiest country to sell its imports compared to the US. Argentina had some interest in trade liberalization due to Menem and his liberal attitude. But, would never sacrifice the Mercosur for the EAI.

What was the reason for the acceleration of M's creation:

- very interesting element. When Democracy was reestablished in A and B, there was political, cultural, modern economic trade movement in the direction of promoting peace and cooperation between the two countries. In South America, A and B were rivals. This rivalry became ridiculous because there was no cause after centuries. A zero sum game between the two. If one gained more, it would be detrimental to the other. If one gets more, the other gets less. Became a very old-fashioned idea.
- In the case of Brazil, Tancredo Neves was chosen as president. Although in the system of indirect election, he won. However, he became ill and died in dramatic fashion before his official inauguration just after the return of democracy
- Jose Sarney was elected has his vice president. At the time, the great political leader was not Sarney. Sarney in fact collaborated with the military.
- Vinicius Gimaraes was very popular. He was always against the elite and very coragous. When Tancredo died, there was a natural expectation that the president should be Gimaraes and not Sarney.

- There were juridical questioning as to whether Sarney should be president or not. He never reached his official calling.
- Power was not with Sarney. It was with Gimaraes. Gimaraes had no interest in
- He was never interested in foreign policy, rather internal policy
- The real man in command was Ulysses.
- Sarney did not even have the power to call his ministers. He had to ask permission from U.
- Sarney only had power to act in foreign policy
- Knows the story directly from Sarney. In 1995, interviewed Sarney. Sarney told him the story.
- Sarney liked foreign issues. Formed a good friendship with Alfonsin. They both agreed to make an effort to approximate Brazil and put aside a long rivalry.
- Met in Iguazu and this was the political triggering mechanism that spurred the commercial political issues.
- Very interrelated to the personal interests of both presidents
- Could make progress without recupercusions without being bothered by alliance or enemies.
- The two sides, especially foreign ministeries, decided to make a revolutionary industrial complementation to develop together a common market in selected areas.
- It soon became evident that it would make more political and economic sense to include the two other countries in the southern cone.
- P and U were concerned that the agreement between the two big countries would be detrimental to the smaller and poorer countries. Made pressure on A and B to change the original conception and made an effort and succeeded to move a step forward and create a more ambitious program of integration.
- P and U were responsible for their participation to create the M.
- M initiative was very much resulted from the change in perception of the four countries....very little to do with what was happening in North America
- :
- Looking towards the US, they were seeing that Free trade and more trade was better than less trade
- M was inspired partially by NAFTA, but not a result of it. But relation was not clear

EU or NAFTA influence M?

- European model (EEC) inspired M.

Souza's comment...splendid isolation and creation of M as reviravolta

- South America has traditionally been protectionist. Brazil has their own trade policy, as well as Argentina and Uruguay.
- In the global spectrum, Brazil's industry was not very competitive. It was strong because industrialization was strong as a result of public policy defined by great national consensus in the late 60's and early 50's. But the model they adopted since 1960 was ISI controlled by state. Trade was not free. No freedom to import and export...the state would decide.
- With M., for the first time the national authorities developed the idea that one step towards liberalization would be for the best. Liberalize just a little bit. But how do you define a little?

- A growing Brazil needed to accept making a new balance in regional trade. Import a few goods from U and A that are cheap and good will help to control prices and have great benefits for the cost of living. Import industrial goods to them. They cannot compete with B in the industrial area.
- Train the industry for future cooperation...like marathon runner.
- In this sense of opening up together, it was a reviravolta.
- It was an ambitious objective.

Almeida and short history of bloc formation...main reason for such acceleration?

- the combination of political events and economic trade events
- Pol = 1985 and return to democracy
- Too much state intervention in the economy as a result of the military dictatorship. They liked the idea of producing. The military had more of a socialistic mind than in A. The state should produce and control everything.
- The econ of Brazil was much more socialized than in many states in eastern Europe.
- The state produced a lot of things.
- Although against communism, they were much more socialistic than eastern Europe

-Collor decided that Brazil should open up to the world

-In 1990, Brazil became more open.

-maybe in 20 years, people will be more willing to give credit to Collor de Mello.

Today, you will not hear that he was responsible for Brazil's liberalization. Surrounded by corruption.

Three elements that helped create M:

-fatigue of state intervention

-open up to rest of world

-initiative of Collor who had the perception

The Super 301 and its influence:

- 301 was a menace.
- Brazil government adopted many policies because of the 301...not because they wanted to, but because they were afraid of the consequences
- 301 never helped liberalize trade
- 301 was a very arbitrary trade practice from the US (subsidies)

Lavagna and Chile's interest in N

- no doubt that after M was created, Chile and Bolivia became the next two countries to join in the group. They are neighboring countries.
- Looking at a map, it is quite obvious that C should become a member of M
- Bolivia is a different question, poor, but energy rich. Energy was not a big of an issue as it is today.
- Both were the first associates to M. Member associates.
- From the political point of view, there was an interest in Chile. Bolivia was a little confused.

- Chile, much more organized. After the terrible military regime in Chile, they became reasonable socialists. FHC was exiled in Chile while there was the dictatorship in Brazil. FHC, good friends with Largos.
- FHC and Menem liked the idea of having Chile as a part of M.
- C and A, after more than 200 years of boarder disputes, finally settled geo-political disputes. 28 disputes along the Andes and property rights. This was all settled during Menem's first presidency.
- Only reason that C did not join was because C decided to practice a much more open policy. Unilaterally, they decided to set their custom duties. The Chilean authorities made it clear to M that they would not adopt M common external tariff. Eitheir adopt mine, or I will not join.
- Attempts were made to make a medium, but C said that it is not in their interests to raise tariffs.
- C said that when M wants to drop their common external tariff to their level, they will join
- C supported most the FTA with the US. They already decided to liberalize unilaterally...B

(Gonçalves = Brazilian chief negotiator of FTA)

- C's view bothered the M. But, they recognized that they had the right to decide their own fate. But, it was a very peculiar episode for Brazil. Brazil was still under very high rate of inflation, financial situation was weak, economy was upside down and so the idea of opening the economy to the US would be harmful for Brazil.
- Not sure that C's attitude contributed to acceleration of M.
- May have contributed to consolidate interest. Example of chiles shows that in order for M to survive, they had to stick to their own rules.

The rose garden agreement and dialogue between US and M. (68<sup>th</sup> minute of interview)

- it became an instrument that no one used.
- When it became clear that that FTAA would be difficult to implement (98-98). Even before Lula. FTAA was already going in the wrong direction.
- 97-98, very difficult to create among the large number of states.
- Uruguay was very much interested in making an agreement with the US. ..needs to be taken into considereation.
- U was, from the beginning, one of the promoters of M.
- U cannot resist the size of A and B together, so join them and take benifits.
- After couple of years within M, U did not get what they expected to get out of M.
- They had the right to complain. Neither B or A completely opened their markets to U. A great disspointment. U had few goods to export. Had trouble exporting to B and A.
- Brewing sentiments that M was a failure for them. I am not richer, am not exporting more.
- Dificult for U to follow rules. The 60-40 rule of product being produced in own country (country of origin). It was more like a 40-60. (Chinese first). But U manipulated very well rules in order to say that much time and energy was placed into final product, giving it more value.
- The only solution is to make an agreement with the US.
- I almost told my friends in U that they have a right to be frustrated because M has not treated you well...how Brazil has not taken responsibility. But, the

Americans are the solution. What else are you going to sell to them that you are not already selling? How can you guarantee your foods will arrive in good condition? How much will those exports total in your total exports? Whose going to buy your product?

- The Americans are going to invade U with cars.
- I understand your motivations, but I don't believe that you are going to establish a reasonable basis for an agreement.
- Even with all the pressure the US made with them, the US has never agreed to sit down and negotiate on a bilateral agreement
- So, U decided to use the Rose Garden Agreement in order catch the US's attention. Used the umbrella of the Rose Garden Agreement.
- (was there in negotiations)
- Went to Washington to talk (4+1) but nothing materialized.
- A kind of menace in order to get further advantage.
- Paraguay is also currently making a fuss
- A political issue in order

Brazilian minister of Foreign Relations : said in 1993 M was looking for other commercial options

- looking to Europe
- M always tried to negotiate with the Andean Community and Europe

Any other possible effects that NAFTA etc had on M

- own experience, 95-98 Brazilian Chief Negotiator inside Mercosur.
- The FTAA was very much concerned with M. M was a bloc.
- It was the first time that the countries of M represented themselves as a bloc
- Used to be set up in alphabetical order. A and B together, but U far away.
- In Cartagena, Brazil took the initiative and sat together. In the morning session, they raised the question of M being treated and represented as a bloc. So, for now on our representatives will sit together as M. There will be a rotating speaker, not in the name of Paraguay, but as M.
- The request was rejected. The Columbians also rejected the request.
- During lunch time, Gonçalves put the plac together and grouped them together. They accepted

An example that this helped unify positions inside of the Mercosur.

- a very complicated system of discussions.
- 1) In each meeting M. would put together a common position on all issues

2) meet with Chile as a group, tried to make a unified voice of Southern Cone.

3) Andean Community, same thing, finding a similar position.

NAFTA was also not recognized in FTAA negotiations. Mercosur also was not. 98 became Minister of Trade in Brazil and was no longer involved.

During FTAA negotiations, M consolidated as a common voice

