

A EVOLUÇÃO DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS ENTRE EUROPA E AMÉRICA LATINA
Dos Esquemas Coloniais às Negociações Interblocos entre a União Européia e o Mercosul

Patrícia Nasser de Carvalho¹ - Elói Martins Senhoras²

Universidade Federal Fluminense (UFF)¹ - Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)²
patinasser@yahoo.com.br¹ - eloi@ige.unicamp.br²

Resumo

O artigo discute os marcos de relacionamento entre a Europa e a América Latina por meio de um estudo que resgata o histórico das relações internacionais entre as partes desde os esquemas iniciais de colonização às negociações atuais de cooperação.

Por meio desta discussão embebida em uma história secular de relações internacionais, as negociações inter-regionais entre a União Européia e o Mercosul são apreciadas com destaque a fim de demonstrar as inflexões e continuidades no padrão de relacionamento Europa-América Latina e quais são os interesses, desafios e ganhos recíprocos embutidos para o avanço de uma ação cooperativa no sistema internacional.

Palavras chaves: América Latina, Mercosul, Regionalismo Internacional, União Européia.

Grupo de Trabalho: As Relações Mercosul - União Européia

Introdução

Em um dos discursos comemorativos do cinquentenário do Tratado de Roma em 2007 foi ressaltado, dentre outros aspectos, que o interesse das relações do bloco europeu com parceiros internacionais não se restringe somente à área comercial (Ferrero-Waldner, 2007).

O objetivo da política coordenada da União Européia (UE) para com terceiros países se materializa em termos de uma parceria de valor estratégico em uma ampla gama de questões baseada nos compromissos que os europeus consideram essenciais para a sua própria cooperação regional, quais sejam, a democracia, dos direitos humanos e o Estado de Direito.

Por meio de um leque de instrumentos, a UE também utiliza recursos para proporcionar prosperidade e estabilidade a países em desenvolvimento, especialmente

aos que transitam para a economia de mercado, e que a instituição é tradicionalmente a maior doadora de assistência financeira internacional.

Embora a política externa comum da UE tenha atingido um bom nível de abrangência com relação ao número de parceiros internacionais, ela ainda está se desenvolvendo e aperfeiçoando e, por vezes, pode parecer difícil aos parceiros entender como se relacionar com o bloco.

As razões de um grupo de seis países da Europa Ocidental - França, Alemanha, Itália, Bélgica, Holanda e Luxemburgo - não se limitaram aos fatores geográficos e culturais comuns, mas às consequências devastadoras das guerras mundiais, ao lado do tenso cenário político-estratégico caracterizado pela bipolaridade, com os Estados Unidos liderando a frente ocidental *versus* a União Soviética à dianteira do bloco socialista.

Vale dizer que, bem ao contrário da visão simplista que muitas vezes se tem sobre o processo de integração europeu, a constituição da Comunidade Econômica Européia (CEE) e depois da UE, não surgiu de objetivos meramente econômicos de melhorar a *performance* européia, mas da vontade de superação das antigas rivalidades dentro do continente. O projeto europeu se baseou no reconhecimento da vontade coletiva, nacional e européia que permitiram o processo de construção da nova Europa.

Em verdade, durante quase quarenta anos o processo de integração europeu se beneficiou da segurança, de certa maneira conveniente, garantida pelo *hegemon* do eixo ocidental e alcançou notável crescimento, pois prosperou na Europa a idéia de cooperação econômica, especialmente nos setores industrial e agrícola - com a Política Agrícola Comum (PAC) - com vistas a amparar o nascimento da Europa política e as questões de defesa e política externa em função do aumento do número de países-membros. Graduais avanços foram feitos em direção à comutação econômica com vistas à conclusão de um mercado unificado (ratificado em 1986 com o Ato Único Europeu) e com a criação de um mecanismo de compensação monetária recíproca.

O fim da Guerra Fria levou a Europa e os demais atores internacionais a adquirir novas atitudes de cooperação internacional, uma vez que permitiu o relaxamento das tensões Leste-Oeste. Além disso, encorajou a multipolaridade e contribuiu para um sistema no qual os arranjos internacionais puderam assumir maior importância. O “novo regionalismo” permitiu a cooperação regional fortificasse as instituições regionais, já que o jogo de equilíbrio entre as duas superpotências não dominava mais as questões em torno da segurança internacional. A Europa aproveitou este cenário de maior “liberdade” para formular políticas econômicas regionais mais profundas, baseadas nas visões governalista e funcionalista e vinculadas ao liberalismo e à globalização econômica. Ao

mesmo tempo, promoveu uma política externa ativa baseada em acordos para o estreitamento do diálogo político inter-regional, trabalhando, conforme o que fora estabelecido no Tratado de Roma, em direção de uma união plena, em busca de uma personalidade jurídica e política própria, condizente com sua estrutura. Neste sentido, o Tratado de Maastricht de 1992 constituiu um passo essencial para o redirecionamento da agora institucionalizada UE.

Através do aprimoramento dos meios políticos, das relações econômico-comerciais e da cooperação para o desenvolvimento¹ com parceiros internacionais, a UE teve os instrumentos para ganhar destaque na cena internacional. Neste âmbito, à medida que sua dinâmica comunitária ganhava novas dimensões imersas nas mudanças no sistema internacional do pós-Guerra Fria (basicamente relativas à economia com a liberalização comercial e à política internacional com a descentralização do poder e com a mudança o predomínio da visão liberal em relação à social democracia), a ampliação e o aprofundamento do bloco europeu, o levou a modificar suas relações externas. Ao mesmo tempo em que o bloco se firmava como instituição regional, incorporando novos países cujo grau de desenvolvimento não era o mesmo dos países fundadores, a UE teve de redefinir suas relações com países em desenvolvimento, sobretudo com os países da América Latina (AL).

O processo de liberalização comercial e financeira iniciado nos anos 1980, de modo mais gradual nos países desenvolvidos e, mais dramaticamente nos países em desenvolvimento e do ex-bloco socialista, fez do regionalismo econômico uma possibilidade de defesa às novas tendências globais e o tornou mais tangível no longo prazo (FAWCETT, 2000: 09). Para a Europa, a região latino-americana passou a ser vista como uma peça-chave para ampliação do papel político europeu e para a intensificação da exploração dos seus interesses comerciais. Para os países da América Latina que adotavam as medidas liberalizantes, tinham vivido as incertezas quanto à Rodada Uruguai e realizavam experiências do regionalismo econômico, era a chance de fazer acordos comerciais preferenciais, impulsionar as relações em direção à maior ajuda ao desenvolvimento e em outros campos.

O diálogo euro-latinoamericano experimentou avanços a partir de sua institucionalização, com a ocorrência de reuniões interministeriais no início dos anos 1990. Cabe destacar que o Mercosul nasceu nesta década e se caracterizou como o mais importante interlocutor das relações com a UE no continente e impulsionou os interesses

¹ Segundo Battaglini (1995: 277), os instrumentos das políticas comunitárias de cooperação são: a) ajuda ao desenvolvimento, que inclui cooperação financeira e técnica através da transferência de capitais e tecnologia; b) ajuda humanitária e c) cooperação econômica que incorpora o Sistema de Preferências Generalizadas (SGP) que outorga concessões aduaneiras de países avançados em benefício de países do Terceiro Mundo.

europeus para a consolidação das negociações para a formação de uma Zona de Livre Comércio.

Justifica-se, deste modo, um estudo das relações da Europa com a América Latina, dos marcos de suas relações através do resgate histórico das relações internacionais entre as partes, passando pelas fases de negociações enquadradas em cinco gerações de acordos, com foco nas negociações com o Mercosul, a fim de identificar as causas de avanço e retrocesso de ambas as partes na agenda de discussão de uma área de livre comércio interblocos.

As relações da Europa com a América Latina: Dos Esquemas Coloniais às Negociações Interblocos

A raiz histórica, cultural e os valores comuns dos países europeus e latino-americanos sustentam a relação especial que se expressa através de um conjunto de temas prioritários para ambas as regiões, tais como uma forma de governo baseada no Estado de direito e na institucionalidade democrática, no respeito aos princípios básicos como os direitos humanos, na redução dos desequilíbrios sociais, no cuidado com o meio ambiente, na promoção da integração como sistema de desenvolvimento regional e no compromisso com o multilateralismo como forma de governança global (Silva, 2006: 26). Esta unidade de princípios é o que faz das relações euro-latinoamericanas relevantes no âmbito das relações internacionais, pois elas transcendem a aproximação geográfica do velho regionalismo.

Em verdade, as bases das relações euro-latinoamericanas remontam as Grandes Descobertas quando as colônias européias na América Latina passaram a ser vistas como objetos de exploração dos interesses europeus, isto é, fontes inesgotáveis de matérias-primas e conseqüentemente, de exorbitantes lucros. Diferentemente da orientação da colonização da América do Norte onde o objetivo principal foi a verdadeira ocupação do território, na América Latina e Caribe a exploração teve caráter predatório de usufruto dos ibéricos.

Durante décadas as relações entre os dois continentes assim se mantiveram. Milhões de europeus imigraram para a América Latina - primeiro para exploração, em seguida para ocupação e por último, para fugir as guerras - o que gerou ao mesmo tempo sociedades europeizadas e “libertadores” do julgo europeu. Movimentos de integração da latino-americana se sucederam. O século XX trouxe as guerras mundiais e com elas, o neocolonialismo e o conseqüente maior interesse da Europa pelas novas colônias na

África e na Ásia. Nas décadas de 1960-70, vieram os conturbados movimentos de independência nestes continentes. A Europa manteve uma linha de ajuda humanitária e financeira que perdura até hoje para suas ex-colônias.

De fato, os primeiros contatos da CEE com a América Latina foram estabelecidos nos anos 1960, período que coincidiu com progressiva instalação dos regimes militares nos principais países latino-americanos e com a adoção pela sua adoção da estratégia cepalina de substituição de importações. Por isso, o protecionismo da indústria nacional nascente e das filiais das empresas multinacionais estabelecidas em seus territórios implicou numa grande dificuldade de negociações com a Europa. Outro desafio do período diz respeito ao grupo dos países manifestos “não-alinhados” do Terceiro Mundo, o que caracterizou a vontade destes países de lutar contra a dependência e a exploração dos desenvolvidos.

Na década de 1970, as crises do petróleo e do dólar caracterizaram momentos de instabilidade da economia mundial, sobretudo com relação ao sistema monetário internacional, ao mesmo tempo em que se verificava uma maior interdependência entre os países do globo. Além disso, a América Latina passava por processos de mudanças, como a reestruturação de sua economia e maior impulso à industrialização, o que levou ao crescimento rápido, embora não sustentado das principais economias latino-americanas. Deste modo, a Europa passou a voltar mais sua atenção para o sub-continente. Embora no contexto da Guerra Fria os EUA mantivessem papel de *key player* na região, sua hegemonia passou a era questionada e a América Latina buscou um ponto de apoio ao desenvolvimento, personificado na Associação Latino-Americana para a Integração (ALADI), através do processo negociador da integração comercial na região. Desse modo, havia grandes razões para que a CEE melhorasse suas relações com o sub-continente.

Em verdade, os acordos que se sucederam entre a integração mais profunda da Comunidade Européia (CE) e os países da América Latina visaram sistematicamente o comércio, primeiramente de forma bilateral e no decorrer das décadas, no âmbito birregional. Como o intuito deste trabalho não é fazer um estudo detalhado dos acordos concluídos, mas oferecer um panorama geral para subsidiar a análise das relações de cooperação UE-Mercosul, não se será feita uma apresentação exaustiva dos acordos concluídos entre o bloco europeu e o grupo de países latino-americanos. Cabe, entretanto, um sobrevôo para indicar as sucessivas fases das relações entre os continentes para inserir o cenário em que se deram as negociações com o Mercosul.

As Cinco Gerações de Acordos

A tabulação cronológica dos principais acordos nas relações birregionais realizada no artigo introduz um histórico que permite facilmente a identificação de agendas e temas de negociação em períodos específicos, segundo cinco gerações de acordos, que incorporam *questões econômicas e políticas* e estão inter-relacionadas com o próprio desenvolvimento das duas *ondas internacionais de integração regional mundial* - velho e novo regionalismo.

Por um lado, a especificidade das negociações entre a União Européia (EU) e a América Latina (AL) enquanto complexidade aberta e latente está assentada nos pilares do novo regionalismo e cujas bases estão nas negociações institucionais bilaterais em detrimento das negociações multilaterais. As relações entre as instituições regionais com níveis de poder político e econômico desiguais devem ser o ponto de partida mais plausível para a reflexão sobre o seu caráter, uma vez que a associação inter-regional UE-AL trata-se de uma forma estratégica de inserção internacional que pode reduzir a vulnerabilidade frente à hegemonia estadunidense.

Por outro lado, as perspectivas teóricas acerca do regionalismo têm sido essenciais para modelar o entendimento das variáveis explicativas mais importantes para as relações UE-AL e os seus mecanismos causais. O novo regionalismo e o birregionalismo trazem dimensões política, econômica, social, cultural que podem ser percebidas através de um estudo histórico² e, posteriormente, uma análise crítica.

Como se deseja caracterizar as relações UE-Mercosul dentro do panorama das relações UE-AL resumiu-se as principais gerações de acordos até se caracterizar a situação atual das negociações, seguindo a caracterização conforme bibliografia levantada. O período descrito no quadro a seguir abrange desde a sistematização da orientação européia de suas relações exteriores para a América Latina e Caribe³, iniciada na década no fim da década de 1950, até a fase atual, denominada “Diplomacia das Cúpulas”.

2 Não será feito um debate mais profundo acerca das teorias sobre o “novo regionalismo”. Entretanto, é indispensável destacar que convenientemente, as primeiras teorias de relações internacionais sobre o regionalismo surgiram para explicar a criação e a evolução da Comunidade Européia e resgataram antigos conceitos apresentados por filósofos políticos clássicos, principalmente pelos liberais. Questões como a regulação dos Estados, a cooperação internacional e a interdependência econômica, além da auto-ajuda e das possibilidades de paz nos Estados-nação da Europa voltaram a permear o debate acadêmico contemporâneo.

3 No início das relações da CEE com a AL, o Caribe estava contido no grupo de orientação aos países latino-americanos pela parte européia. Entretanto, note-se que a década de 1960 marca a diferenciação das relações da América Latina e do Caribe com a Europa. Os primeiros acordos com os países da América Latina foram essencialmente comerciais, diferenciando-se da política direcionada para os países do Caribe que foram incorporados à orientação para as ex-colônias européias da África e Pacífico, no chamado Grupo ACP.

Quadro 1 - Gerações de Acordos entre o Bloco Europeu e a América Latina

Acordos	Características	Países	Marcos-chaves
1ª Geração (1957-79)	Acordos bilaterais de cooperação no âmbito comercial, de caráter não-preferencial.	<i>Acordos comerciais com a CEE:</i> Argentina (1971), Uruguai (1973) e Brasil (1974).	- Surgimento do termo “cooperação econômica”. - Acordos de caráter não preferenciais.
2ª Geração (1980-1989)	Enfoque regional relativo a um vasto e promissor domínio de cooperação econômica que incluía trocas de fatores de produção entre as partes contratantes. Formalmente surgem os primeiros acordos políticos, segundo interesses comerciais.	<i>Acordos de cooperação com a CEE:</i> Acordo de cooperação com o Grupo Andino, Diálogo de San José (1985), Acordo de Cartagena (1984), Tratado Geral de Integração Centro-Americana e Panamá (1986), Brasil (1980).	- Os “acordos-marco” da política comercial da CE são de cooperação econômica e não-preferenciais. - Rompimento com políticas meramente bilaterais com o surgimento de política sub-regional para a América Latina. - Interesses além do comércio: fortalecimento do diálogo político.
3ª Geração (1990-1993)	- Nova estratégia comunitária da CE para a América do Sul e para os Estados-membros do Mercosul: acordos de caráter não-preferencial no plano comercial, econômico, institucional e social. Apesar dos avanços, a AL continua em posição secundária.	<i>Acordos-marco de cooperação:</i> Argentina (1990), Chile (1990), México, (1991), Diálogo com o Grupo do Rio (1990), Uruguai (1991), Paraguai (1992), Brasil (1992) e Grupo Andino (1993).	- Surgimento da “cláusula democrática”, com disposições de Direitos Humanos. - Quadro de cooperação multidimensional – econômico, comercial, institucional e social.
4ª Geração (1994-1998)	- Diálogo político e cooperação para o desenvolvimento continuam: na prática, porém são abandonados em favor dos aspectos econômicos. - Pela primeira vez foi proposta uma política de cooperação exclusivamente com a AL, separada da Ásia.	<i>Acordos-marco de cooperação:</i> Mercosul (1995), Chile (1996) e México (1997) –zona de livre comércio.	- Acordo com o Mercosul: primeiro acordo de cooperação entre blocos de que prevê a criação de uma área de livre comércio em 10 anos.
5ª Geração “Diplomacia das Cúpulas” (1999 em diante)	<i>Associação estratégica bi-regional com a participação das sociedades civis.</i> Acordo de livre comércio com o Mercosul até 2010. Cúpulas do Rio de Janeiro (1999), Madri (2002), Guadalajara (2004) e Viena (2006).	- <i>Acordos de associação:</i> Mercosul (1999) e Chile (2002) - <i>Acordos de livre comércio:</i> México (2001) - <i>Acordos de diálogo político:</i> Comunidade Andina e América Central (2003).	- 1999: birregionalismo estendido novamente aos países do Caribe. - Intensificação das relações econômicas e aperfeiçoamento dos instrumentos político-institucionais que compreendem uma ampla e variada agenda. Resultados dos acordos-marco: restritos aos aspectos econômicos.

Fonte: elaboração própria.

As relações entre a CEE com os países da América Latina remontam os próprios processos de integração regional em ambos os continentes e se relacionam com a conjuntura. No início da década de 1970, de solidificação do mercado comum europeu exigiu que a CEE acrescentasse à sua estrutura uma dimensão política que abrisse caminho para uma Europa mais unida e que a capacitasse a desempenhar um papel mais importante na cena internacional (ALGIERI; REGELSBERGER, 1995: 232). Por isso, em 1974 foi criada a Cooperação Política Européia (CPE), onde no quadro intergovernamental, consultas deveriam assegurar a cooperação política européia em todas as questões importantes de política externa. De acordo com Westphal (2005: 145),

essa década marca as primeiras tentativas para coordenar oficialmente as políticas externas dos nove membros.

Em meio ao contexto de guerra ideológica, a Europa concentrou-se no seu processo de integração e no fortalecimento da demanda interna, chamado por Grotius e Rubiolo (2005) de *inward-looking integration*. Segundo as mesmas autoras, neste momento os países da América Latina sofreram uma grande decepção com relação à atitude europeia porque esperavam que a CE contrabalançasse o poder e a hegemonia dos EUA, a fim de que conseguisse agir como mediadora dos conflitos na América Central, principalmente relacionados às intervenções militares norte-americanas. Vivia-se um período de medidas protecionistas porque as circunstâncias políticas afetavam o comércio, uma vez que a confiança entre os países permanecia incipiente. Assim, a influência estadunidense se fez sentir com intensidade na América Latina e no Caribe nos âmbitos político, ideológico, militar e econômico⁴.

Na década de 1970, com a crise internacional e do fim do sistema de Bretton Woods, estas dificuldades se refletiram no “europessimismo” que se instalou na Europa, o que de certa maneira, desencorajou os arranjos de integração na América Latina. Diante deste cenário, o diálogo político Comunidade Europeia com a América Latina se deu com a afirmação da vontade do Parlamento Europeu (PE) e do Parlamento Latino-Americano (Parlatino) de iniciar o contato para fortalecer os valores democráticos, através da celebração das Conferências Interparlamentares que aconteceram a partir de 1974. Embora representasse o primeiro fórum de caráter birregional, seu valor permaneceu apenas simbólico e retórico.

Neste momento, ainda que a Comunidade Europeia se interessasse pelo processo de redemocratização na América Latina e oferecesse ajuda neste sentido, a instabilidade política na região não permitiu uma maior aproximação das relações que ficaram apenas no âmbito econômico. Os acordos de primeira geração (1957-79) se concretizaram essencialmente porque a CE viu na região a possibilidade de ampliar os mercados para suas exportações e os investimentos provenientes dos países europeus, assim como garantir suas provisões de matérias-primas. De maneira geral, o principal êxito dessa primeira geração de acordos estabelecido pela ainda CEE foi o diálogo inter-regional que havia se estruturado entre a Comissão Europeia, órgão executivo de articulação da CEE, e o Grupo Latino-Americano (GRULA), composto por embaixadores latino-americanos

4 No âmbito político, as pressões se manifestaram na OEA; no âmbito militar houve acordos de cooperação para assistência técnica e bélica; no âmbito ideológico aconteceram intervenções militares na América Central, República Dominicana, Chile, etc., para se contrapor a expansão da ideologia marxista-leninista; e no âmbito econômico, desde os anos 1950 sua presença se fez sentir na esfera da industrialização de base. Como investidor direto estrangeiro, participou da associação ao capital nacional em muitos países, como no Brasil.

sediados em Bruxelas. Todavia, o diálogo se limitou a temas de natureza essencialmente pragmática.

Somente nos anos 1980 a CE conseguiu criar bases efetivas para executar uma política externa genuinamente europeia que a permitisse se firmar como um ator coerente na cena internacional e agir como bloco de poder (SARAIVA, 2004: 85). Esta década marcou o ponto de inflexão das relações de *low* para *high profile* da CE com a AL. Tanto os interesses e as necessidades europeias fizeram-se mais fortes no âmbito de cada Estado individualmente quanto no marco coletivo de Estados, tendo em vista as conseqüências das sucessivas crises do petróleo e do início da era Thatcher e Reagan que limitaram os intercâmbios meramente comerciais entre os blocos.

A intensificação da desestabilização política em virtude da luta partidária em diversos países da América Central levou a Europa a reforçar sua presença na região com o objetivo de intermediar uma solução negociada. Neste espectro, a CE começou a destacar-se progressivamente como ator internacional ao atuar como mediador dos conflitos do processo de redemocratização, mesmo sem possuir uma dimensão militar. Em 1984 pela primeira vez foi estabelecido um diálogo político inter-regional com os países centro-americanos e Panamá, através do mecanismo conhecido como Diálogo de San José, instrumento de cooperação inter-regional com o objetivo de contribuir para a adoção de uma solução negociada para a crise na área. Do ponto de vista europeu, a democracia e o respeito pelos direitos humanos eram fatores considerados como condições necessárias para o desenvolvimento pacífico na região⁵.

Em 1990, também foi estabelecido diálogo com o Grupo do Rio, formado por onze Estados latino-americanos, que foi institucionalizado pela Comunidade Europeia com o estabelecimento de reuniões ministeriais⁶. Ao contrário da América Central, o diálogo entre as partes não teve nenhum tema específico e logo se mostrou como principal fórum de diálogo inter-regional porque reunia alguns dos maiores e mais influentes países da América Latina. Dadas as intenções do aprofundamento das relações políticas, a CE incentivou igualmente a integração regional e a cooperação para o desenvolvimento do Grupo. Contudo, apesar do reconhecimento do Grupo do Rio como ator internacional e o respaldo fornecido pelos europeus aos processos de integração na região, não houve a assunção de compromissos concretos.

5 O Diálogo de San José foi estabelecido entre a Comissão Europeia e o Grupo de Contadora (Nicarágua, Colômbia, Panamá, Venezuela, Costa Rica, El Salvador, Guatemala e Honduras) em 1983 para mediar a crise na América Central, desencadeado pela Revolução Nicaragüense e as Forças Armadas dos EUA, em virtude das divergências das políticas norte-americanas para a região latino-americana.

6 O Mecanismo Permanente de Consulta e Concertação Política – Grupo do Rio (GRIO) – foi criado em 1986 no Rio de Janeiro. Dele fazem parte Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, México, Panamá, Paraguai, Peru, Venezuela, Uruguai e um representante da Comunidade do Caribe/CARICOM.

Com efeito, as crises da dívida e a crise das Malvinas entre Argentina e Grã-Bretanha demonstraram claramente a institucionalização do diálogo político não necessariamente levar a uma maior “sintonia” entre as partes. Os interesses políticos não ajudaram os países latino-americanos endividados, que esperavam financiamento alternativo aos dos organismos internacionais nem tampouco permitiram que se chegasse a uma solução pacífica no caso malvino. Somente com a volta da redemocratização e a maior estabilidade econômica é que o diálogo político foi efetivamente retomado, enquanto os fluxos de comércio e investimento europeus sofreram gradual e constante redução em direção à região latino-americana.

Grande parte do esforço para o reatamento das relações com a América Latina se deu em virtude do próprio processo de integração europeu que incorporou os países ibéricos em 1985. Espanha e Portugal, por terem relações históricas e culturais mais fortes com os latino-americanos e caribenhos, contribuíram direta e indiretamente no sentido de acelerar o processo de aproximação entre as duas regiões ao influenciar as instituições comunitárias para maior aproximação com suas ex-colônias. Cavalcanti e Trein (2007) lembram que a inclusão dos países mediterrâneos de grau de desenvolvimento inferior aos países fundadores levou a uma reformulação das relações exteriores da CE e, particularmente de sua “cooperação para o desenvolvimento”. Ambos os países ibéricos enxergavam grande potencial das relações com base numa aproximação mais substantiva com a América Latina.

Desse modo, a emergência do alargamento da Europa não a conduziu ao que muitos especialistas temiam: ao fechamento da CE para com o restante da Comunidade Internacional. Neste caso, a incorporação de Espanha e Portugal à CE proporcionou mudanças positivas nas relações birregionais com a América Latina, embora de efeitos tenham sido mais limitados do que as expectativas iniciais dos países latino-americanos. Mesmo assim, é possível dizer que esta geração de acordos, de segunda geração (1980-90) foi além dos interesses comerciais e se estenderam para o fortalecimento do diálogo político.

O início da década de desenvolvimento de arranjos regionais na AL despertou atenção da CE que criou altas expectativas quanto ao seu desenvolvimento, de forma mais acentuada, com relação ao Mercosul. Em pouco tempo, esse bloco passou a ser seu principal parceiro comercial na AL, assim como maior receptor de investimentos diretos. As perspectivas das relações da AL com a Europa foram infladas e mostraram interesse pela negociação de acordos de cooperação com a UE.

Na Europa, o Ato Único Europeu de 1986, além de determinar as dimensões do mercado unificado, incluiu novas bases de negociação entre a CE e outros blocos como forma de adaptação da Europa Comunitária a todas as transformações que ocorriam na cena internacional. Desse modo, os interesses comuns nas áreas econômicas e comerciais se refletiram no uso do poder político com vistas a exercer influência sobre terceiros Estados. Voltou-se assim, às questões orientadas para o eixo comercial e político que incluíram os países do Terceiro Mundo; a AL passou a ser fonte muito importante na competição por mercados com os EUA.

Ademais, especial atenção foi dada às temáticas internas como emprego, imigração e fortalecimento da Política Externa e de Segurança Comum (PESC) instaurada no Tratado de Maastricht, cujos temas não consensuais e polêmicos demandaram a promoção de outras reformas institucionais consideradas indispensáveis.

Os acordos de terceira geração (1989-93) da UE-AL, entretanto, pouco avançaram com relação aos precedentes, frustrando as expectativas dos países latino-americanos. Eles apenas introduziram uma inovação: a cláusula democrática que condicionou os programas de cooperação à vigência da democracia.

Os fóruns de diálogo político birregional permaneceram como mecanismo de associação diferenciada no decorrer dos anos 1990. Reuniões ministeriais como Grupo do Rio foram estabelecidas no início da década e em 1996 os países que compunham o Diálogo de San José concordaram em organizar encontros imediatos entre a presidência do Sistema de Integração Centro-Americano (SICA) e a UE. Chile e México assinaram declarações de diálogo político no mesmo ano, estabelecendo encontros anuais. Com efeito, o Acordo-Marco de Associação com o Mercosul, assinado em 1995, foi o primeiro tratado entre dois blocos regionais em processo de constituição de um mercado comum.

Targets políticos mais complexos foram estabelecidos na quarta geração de acordos (1994-1998) com o argumento de que uma rede de associação, em tese, promoveria o aumento da influência das duas regiões na cena internacional através do estabelecimento de um diálogo para promoção da coesão social, desenvolvimento sustentável e melhorias do meio ambiente. Além disso, contribuiriam para a estabilização dos países da AL a fim de que conseguissem atrair mais investimento direto da Europa e provisões para infra-estrutura, e ajudaria na luta contra o narcotráfico, fortalecendo a governança democrática.

No entanto, a proliferação de acordos birregionais e a intensificação da cooperação para o desenvolvimento não tiveram resultados práticos, pois a preocupação se concentrou nos aspectos econômicos das relações. A América Latina foi reposicionada na

escala de preferências da UE, mas com vistas somente, à contemplação dos interesses econômicos (CAVALCANTI; TREIN, 2007). O acordo de associação com o Mercosul é um dos que pouco progrediram, em contrapartida aos inúmeros acordos com países e blocos regionais da Ásia que prosperaram. A UE precisou se concentrar na conduta para atingir os critérios de Maastricht, dados os inúmeros problemas econômicos que passava no período. Por isso, a UE-AL não só não cumpriram com a “associação avançada”, como a primeira reduziu sua ajuda ao desenvolvimento e a ajuda humanitária para os países da América Latina.

As quatro etapas de acordos entre a UE-AL prepararam gradativamente as condições para uma ambiciosa proposta da UE de “associação estratégica” por meio de uma quinta geração de acordos. Ao contemplar uma ampla agenda, a UE introduziu questões para um tipo inédito de associação birregional junto à América Latina e Caribe que se daria através de acordos de largo alcance baseados em três pilares complementares: o diálogo político sobre intenções comuns, as relações econômico-comerciais e a cooperação para alcance da associação e do desenvolvimento.

Inaugurada na Cúpula de Chefes de Governo e Estado no Rio de Janeiro em 1999, a “Diplomacia das Cúpulas” (1999 até o momento) trouxe interesses do lado europeu mais especificamente para a superação de antigas dificuldades de cooperação. Ela também fortaleceu o perfil regional no sistema internacional emergente.

A intenção européia foi utilizar o substrato cultural comum que contribuiria para a universalidade de valores e facilitaria o impulso à integração com vistas à formação de áreas de livre-comércio na região latino-americana e caribenha e à ampliação e fortalecimento da cooperação em matéria de desenvolvimento, educação, ciência e tecnologia.

Entretanto, considera-se que a ambição por integrar um espaço mais solidário mascarou os discursos iniciais que foram reafirmados nas Cúpulas de Madri-2002, Guadalajara-2004 e Viena-2006 que respeitaram aos princípios da soberania do Estado-Nacional, mas não conseguiram ultrapassar o alto nível declaratório. Novamente, os compromissos foram limitados frente às proposições dos acordos e dos acontecimentos do contexto internacional que desviaram as atenções da direção à cooperação.

As relações UE-Mercosul

O diálogo da UE com o Mercosul iniciou-se em 1991, ganhou o *status* de acordo-quadro em 1995, em 1996 as estruturas previstas no mesmo começaram a funcionar e

em 1999 na Cúpula do Rio houve o anúncio oficial de que as negociações visavam a atingir a liberalização gradual inter-regional e recíproca, não deixando de incluir nenhum setor, seguindo as regras acordadas na OMC.

Desde o início a UE ofereceu suporte financeiro e técnico para o fortalecimento institucional do Mercosul, cujas intenções eram facilitar o acesso de empresas européias no mercado mercosulino e expandir as atividades da UE. Portanto, as intenções de se atingir uma associação birregional teve amplo alcance: incluiu o comércio (agricultura, alimentos, produtos industrializados e propriedade intelectual), investimentos em transporte, energia, meio ambiente, ciência e tecnologia e um sistema de trocas de informação. Acompanhando todas estas intenções nasceram projetos de harmonização de mercados e de implementação de padrões técnicos para ajudar a estruturas institucionais regionais a ganharem credibilidade, assim como projetos nas áreas veterinária e fitossanitária e de padronização de normas.

De fato, o Mercosul passou a ser o principal interlocutor político da UE na América Latina à medida que os inúmeros encontros de alto nível aconteceram, uma vez que a primeira considerava o bloco como uma peça estratégica para seu ingresso na América do Sul devido ao seu potencial de convergência com a Comunidade Andina e outros esquemas regionais. O bloco mercosulino foi considerado uma força maior capaz de aproximar a América Latina da União Européia, o que seria facilitado pelos laços culturais, pelo aprofundamento do diálogo político e pela interdependência econômica. Ademais, seria a melhor forma de contrabalançar a influência dos EUA na região, em especial frente às negociações da ALCA (Área de Livre Comércio das Américas), ao se consolidar como um *global trader block*.

Do lado do Mercosul, a relação privilegiada com a União Européia representou um contraponto para reequilíbrio nas relações com os Estados Unidos, uma vez que poderia reforçar futuramente sua posição como ator político no hemisfério e assim se beneficiar com melhores termos de negociação, além de ser uma oportunidade de obter apoio institucional para a o reforço da sua integração e receber transferência de tecnologia.

Ao passo que a União Européia avalia ao Mercosul como uma peça estratégica para seu ingresso na América Latina devido ao seu potencial futuro para convergência com a Comunidade Andina, por outro lado, o Brasil avalia as negociações do Mercosul com a União Européia como um marco para erigir sua liderança na América do Sul, consolidando a ampliação de sua inserção internacional.

Dentre os pilares que as partes consideraram os mais relevantes, como acima citado, sem dúvida a área econômica, sobretudo de comércio, é aquela cujas expectativas

eram maiores e de maior interesse. Isto porque os países do Mercosul são responsáveis pelo destino de metade do comércio europeu e dois terços do Investimento Direto Externo (IDE) para a América Latina. Por isso, sem dúvida ambos os lados têm grandes interesses para se esforçarem em direção ao acordos. Os indicadores dos relatórios anuais da Comissão Europeia mostram um grande fluxo de IDE europeu para o Mercosul da ordem de 50% do total para a América Latina e 23% do total de investimentos canalizados para o países em desenvolvimento (EC, 2002: 89). Os investimentos bilaterais provenientes de países europeus, como da Espanha, também têm ganhado grande destaque nos últimos anos.

Contudo, nos termos de uma negociação de redução tarifária, pouco se evoluiu. Da perspectiva do Mercosul, sem dúvida o setor agrícola é o mais controverso, especialmente porque a dinâmica de negociações birregionais UE-Mercosul se atrela essencialmente às rodadas de negociações da OMC que, por sua vez, não avançam. As concessões de subsídios agrícolas da UE permanecem há muito tempo como a grande controvérsia que paralisa o ciclo de Doha e, conseqüentemente, não faz com que a associação birregional se concretize. Isto significa que os produtos que os países do Mercosul são mais competitivos, não encontram abertura nos mercados europeus.

Deste modo, a estrutura de comércio da UE-Mercosul reflete uma estrutura típica de acordos de padrão de relações Norte-Sul, tanto na qualidade quanto na quantidade⁷. É notável que há uma ambivalência por parte da UE porque, por um lado, em tese ela está comprometida com o multilateralismo, com a institucionalização e com um mercado organizado, mas por outro, ela persiste num comportamento que só agrava as assimetrias do comércio birregional. Assim, mesmo a UE permanecendo o segundo maior parceiro comercial da AL, a maior parte das exportações do Mercosul, como bloco, para a UE é composta por produtos primários e as negociações sobre qualquer redução nas barreiras tarifárias e não tarifárias impostas aos produtos provenientes do países do Mercosul avançam muito pouco (SARAIVA, 2004: 97).

Conclui-se que dentro das intenções de cooperação estratégica, os resultados obtidos até o momento da associação UE-Mercosul estão longe dos objetivos declarados em documentos oficiais, demonstrando uma inerente e perceptível diferença entre a retórica e a prática.

De um lado, o acordo de livre comércio UE-Mercosul entrou em compasso de espera, pois reflete duplamente o amadurecimento sulamericano do bloco regional no

⁷ Na década de 1990, de um lado, as exportações da UE para o Mercosul cresceram quatro vezes, em um ritmo muito maior do que o crescimento das exportações do Mercosul para a UE que cresceram apenas 67% no período, de outro lado, com o fim do período de boom de privatizações nos países do Mercosul, o IDE caiu significativamente.

posicionamento conjunto frente as assimetrias das negociações internacionais e o interesses do Mercosul em se aproximar dos demais países em desenvolvimento de outras regiões no sistema internacional *vis-à-vis* a associação com a União Européia.

De outro lado, a UE tem procurado desviar o foco das negociações durante as cúpulas em direção à cooperação sem abrir mão de sua inflexibilidade em relação a algumas temáticas, mascarando as intenções iniciais de integrar um espaço mais solidário. As desgastantes e improdutivas negociações entre o Mercosul e a União Européia têm sido esmaecidas na agenda de política externa deste último bloco em detrimento do surgimento de novos acordos de livre comércio com países da Ásia⁸, que se mostram mais abertos a negociações e tendo pautas menos conflitantes de interesse, e portanto mais produtivas e com maiores ganhos para a União Européia.

Este quadro de estancamento nas negociações UE-Mercosul reflete desgastes de um enquadramento estratégico recíproco, onde os blocos participam do mesmo jogo, demonstrando que suas negociações não são exclusivas, mas antes concorrentes, junto a uma pluralidade de outros acordos e negociações bilaterais e regionais que legitimam uma maior interdependência por uma via complexa no sistema internacional.

Referências Bibliográficas

- ALGIERI, A.; REGELSBERGER E. (1995) “União Européia – América Latina: Um diálogo em declínio ou uma nova oportunidade?”. *A Integração Aberta: Um projecto da União Européia e do Mercosul*. Lisboa: IEEI.
- BATTAGLINI, E. (1997) “As relações políticas e econômicas entre a Comunidade Européia e a América Latina”. *Mercosul, Integração e relações com a Comunidade Européia*. São Paulo: Desep e Inca.
- BRITO, A. B. (2005) “A Visão Européia sobre o Futuro das Relações com a América Latina: Coesão Social e a parceria estratégica”. *OBREAL/EULARO Policy Briefs*, novembro. Lisboa: IEEI.
- CAPORASO, J. A. (2000) *The European Union Dilemmas of Regional Integration*. Boulder: Westview Press.
- CAVALCANTI, F. G.; TREIN, F. (2007) “Uma análise crítica do Acordo de Associação entre a União Européia e a América Latina e o Caribe: A Cúpula de Viena”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 50, nº 1. Brasília: IBRI.

8 Os *polymakers* da União Européia estimam ganhos maiores em acordos de livre comércio com países da Ásia do que com os países da América Latina ou com o Mercosul, uma vez que a perspectiva se baseia na crescente importância da região asiática, enquanto uma nova locomotiva da divisão internacional do trabalho na economia mundial, que se dispõe a negociar em setores estratégicos para a Europa, como serviços e investimentos.

- EC – European Commission (2002), *Annual Report from the Commission to the Council and the European Parliament on EC Development Policy and the Implementation of External Assistance 2002*. Brussels: EC.
- FAWCETT, L.; HURRELL, A. (2000) *Regionalism in World Politics*, New York: Oxford University Press.
- FERRERO-WALDNER, B. (2007) “Cinqüentenário da União Européia”. *Folha de São Paulo*, Caderno A3, 25 de Março. São Paulo.
- GROTIUS, S.; RUBIOLO, M. (2005) “Biregionalism in a globalizing world: The Latin American View”. In: GRABENDORFF, W.; SEIDELMAN R. *Relations between the European Union and Latin America – Biregionalism in a Changing Global System*. Munich: Die Deutsche Bibliothek.
- SARAIVA, M. (2004) “A UE como ator internacional e os países do Mercosul”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 47, nº 1. Brasília: IBRI.
- SEIDELMANN, R. (2005) “EU-Latin American bioregionalism as object as global change”. In: GRABENDORFF, W.; SEIDELMAN R. *Relations between the European Union and Latin America – Biregionalism in a Changing Global System*. Munich: Die Deutsche Bibliothek.
- SILVA, M.C. (2006) “El diálogo político como motor de la relación euro-latinoamericana”. In: *Europa América Latina: construyendo um nueva agenda biregional*, *Europa América Latina: Análisis e Informaciones* nº 22, Octubre. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung.
- WALLACE, W. (1984) “European Defence Cooperation: The Reopening Debate”, *Survival*, Nov-Dec.
- WESTPHAL, K. (2005) “Biregionalism: Projecting a new pattern of governance? EU’s relations between Latin America”. *Relations between the European Union and Latin America – Biregionalism in a Changing Global System*. Munich: Die Deutsche Bibliothek.

Anexo 1 - Cronologia das Relações UE-AL e Caribe

<i>Ano</i>	<i>Etapas da Parceria Estratégica</i>	<i>Ano</i>	<i>Etapas da Parceria Estratégica</i>
1974	Início das Conferências bianuais entre o Parlamento Europeu e o Parlatino	1996	Primeira reunião de diálogo de alto nível entre a UE e a Comunidade Andina em matéria de lutas contra o tráfico de drogas
1975	Criação do Grupo ACP e assinatura da Primeira Convenção de Lomé	1997	Acordo de parceria econômica, política e de cooperação com o México
1976	Primeiras atividades de cooperação entre a UE e a AL, incluindo certos países do Caribe que, na altura, não eram membros do Grupo ACP	1999	Cimeira do Rio de Janeiro: UE-AL e Caribe
1983	Assinatura do Primeiro Acordo de cooperação entre a EU e o Pacto Andino	1999	Início das negociações de um acordo de associação UE e Mercosul
1984	Lançamento do Diálogo de San José entre os países da UE e da América Central	2000-2001	Entrada em vigor progressiva do acordo de livre comércio com o México
1985	Assinatura do acordo de cooperação entre a UE e a América Central	2002	Cúpula de Madri: UE-AL e Caribe
1986	Criação do Grupo do Rio	2002	Assinatura do Acordo de Associação UE-Chile
1990	Declaração de Roma que institui o diálogo político entre a UE e o Grupo do Rio	2003	Assinatura do Acordo de Diálogo Político e de Cooperação entre a UE e a Comunidade Andina
1994	Quarto Encontro Ministerial entre a UE e o grupo do Rio realizado em São Paulo: adoção de uma declaração sobre a parceria.	2003	Assinatura do Acordo de Diálogo Político e de Cooperação entre a UE e a América Central.
1995	Assinatura do Acordo-Quadro Inter-Regional de Cooperação entre o Mercosul e a UE para intensificar suas relações e incrementar suas trocas comerciais.	2004	Cúpula de Guadalajara: UE-AL e Caribe.
1996	Assinatura do Acordo-Quadro Inter-Regional de Cooperação entre o Chile e a UE para a criação de uma associação política e econômica.	2006	Cúpula de Viena: UE-AL e Caribe.

Fonte: Elaboração Própria. Baseada em Comissão Europeia (2007). Disponível em <www.ec.europa.eu>, 2007.