

Após a Cúpula de Viena: uma visão sobre a futura cooperação entre Europa e América Latina

FELIX PEÑA

Depois da recente Cúpula de Viena, quais são as questões mais relevantes e as modalidades de trabalho a incluir em uma agenda bi-regional que permita continuar a construção gradual de uma associação estratégica entre os países da América Latina e a União Européia?

Qualquer tentativa de responder a essa pergunta deve ser colocada na perspectiva de três questões vinculadas entre si. A primeira se relaciona com os resultados obtidos em Viena; a segunda, com o estado atual da integração latino-americana e suas projeções futuras; e a terceira, com a evolução futura das agendas globais de segurança e de negociações comerciais internacionais, sejam estas no plano multilateral ou no preferencial. Nestas notas, nos referiremos somente às duas primeiras.

As duas primeiras questões estão estreitamente vinculadas, como deixam claro muitos dos comentários da imprensa sobre o que aconteceu em Viena.

A seguinte manchete do jornal *El País* de Madrid talvez sintetize a essência do que ficou evidenciado em Viena: “A crise da integração latino-americana desvaloriza a Cúpula com a União Européia” (*El País*, sábado, 13 de maio 2006, página 4).

Mas a manchete do mesmo jornal no dia seguinte acrescenta outro elemento indispensável ao diagnóstico: “A Europa paralisada chocou-se com a América Latina dividida” (*El País*, domingo, 14 de maio 2006, página 5). O primeiro parágrafo da notícia com esse título traz elementos para aprofundar a análise do que

ficou claro na Cúpula: “Uma Europa paralisada pela malograda Constituição e por uma ampliação mal digerida encontrou-se esta semana em Viena com uma América Latina dividida por correntes políticas de enfrentamento. Resultado? Uma Cúpula sem grandes avanços e com retórica conhecida, da qual os latino-americanos partem com a sensação de que a Europa não demonstra interesse suficiente por eles, e a UE com a idéia de que até que no outro lado do Atlântico não se ponham de acordo entre si e se unam em blocos regionais sólidos, não haverá negociação política e comercial possível”.

Mas além dessa impressão sobre o fato político e midiático que constitui toda Cúpula, quais são as principais conclusões que surgem de Viena e que permitiriam eventualmente apontar um caminho realista orientado para o objetivo da criação de uma associação estratégica bi-regional?

Em uma primeira aproximação ao tema, realizada apenas com base nas informações que se tornaram públicas, é possível aventar algumas conclusões preliminares da IV Cúpula Bi-regional:

- A presença de um amplo número de líderes políticos de ambas as regiões deixa claro um evidente interesse nas relações bi-regionais.
- A Declaração de Viena contém poucos elementos novos. Abundam termos como “reafirmar” e “reiterar”, isto é, voltar a apontar o que já foi manifestado em cúpulas anteriores, especialmente na de Guadalajara. São poucos os parágrafos em que os líderes políticos dão instruções que podem ser interpretadas como impulsos para novas ações. Um dos poucos exemplos é o parágrafo 53, dentro de um capítulo que é talvez um dos mais bem elaborados do texto final (sobre “Conhecimento compartilhado e desenvolvimento de capacidades humanas: educação superior, pesquisa, ciência e tecnologia e cultura”).
- O método das mesas de trabalho demonstrou, uma vez mais, sua utilidade. É em seus relatórios que é possível encontrar indicações sobre as questões dominantes na agenda bi-regional do futuro (ver textos em: http://www.uealc.at/em/The_Council_Presidency/EU_LAC_Summit_Vienna/UE-ALCespagnol/Wichtige_Dokumente/index.html).
- Um resultado bem concreto é o do início das negociações de livre comércio entre os países centro-americanos e a União Européia. Foram possivelmente

estimuladas tanto pelos progressos alcançados na integração dessa sub-região, como pelo fato de que os países centro-americanos assinaram – e em vários casos, puseram em vigência – o CAFTA com os Estados Unidos. Repete-se, nesse sentido, o precedente dos acordos celebrados oportunamente com México e com Chile, nos quais a UE parece atuar impelida pela preocupação pelos deslocamentos de vantagens competitivas que, para suas empresas, possam resultar dos acordos preferenciais de países latino-americanos com os Estados Unidos.

- Ao contrário, tanto no caso da Comunidade Andina de Nações como do Mercosul, ficaram claras, às vezes até no plano simbólico, as dificuldades que atravessam neste momento os respectivos processos de integração. No entanto, são situações diferentes – uma vez que três países da CAN estão concluindo acordos de livre comércio com os Estados Unidos – e também pode ser diferenciada a evolução futura das respectivas relações bi-regionais.
- Uma questão central nas relações bi-regionais, especialmente entre a UE e o Mercosul

– a das negociações multilaterais da Rodada de Doha no âmbito da Organização Mundial de Comércio – recebeu na Declaração final um tratamento talvez pouco adequado à sua importância e às perspectivas sombrias de poder concluí-las, tal como estava previsto, antes do vencimento do prazo concedido pela *Trade Promotion Authority* ao presidente dos Estados Unidos. Não parece ser uma questão que tenha concentrado muita atenção da Cúpula, mesmo se seu tratamento tenha sido mais detalhado em algumas das mesas de trabalho.

- Sem prejuízo de outras questões incluídas na agenda da Cúpula que também receberam atenção, refletida na Declaração final, a energia – seja em seu potencial de conflito, ou de integração – surgiu como uma das questões centrais, tanto no desenvolvimento de ambas as regiões como em suas relações recíprocas. Provavelmente continuará sendo a questão, tal como a anterior, que mais condicionará a evolução do interesse recíproco e, por conseguinte, da agenda bi-regional no período que conduz à próxima Cúpula, que está marcada para o Peru, em 2008. Foi uma

questão relevante em algumas das mesas de trabalho e recebeu um tratamento especial no parágrafo 30 da Declaração Final. A cooperação nessa questão – em sua tripla dimensão de infra-estrutura, eficiência e fontes alternativas – foi enquadrada em dois objetivos que podem ser ou complementares ou contrapostos: de um lado, o reconhecimento dos direitos de cada país de administrar seus recursos naturais e, do outro, a necessidade de assegurar transparência em benefício dos consumidores e a fim de atrair investimentos.

No futuro imediato – ou seja, no período que vai até a projetada Cúpula de Lima – três aspectos da nova realidade regional latino-americana e, em especial, sul-americana – merecem especial atenção.

O primeiro é que ela não pode ser entendida a partir de enfoques gerais, tais como sustentar que a América Latina inclina-se para a esquerda ou para o populismo. Ao contrário, a região apresenta um quadro diferenciado, em que cada processo nacional tem suas próprias lógicas e características. Eventualmente podem ocorrer abordagens sub-regionais. Mas, mesmo numa região como a andina, as diferenças são notórias de

país para país. Categorias e enfoques do passado não permitem captar todos os matizes de uma realidade rica em diversidades.

O segundo é que se observam traços comuns que permitem organizar o que parece um mosaico heterogêneo. Três podem ser destacados. De um lado, a busca de novas respostas para problemas que têm raízes profundas, como o da desigualdade social e o da insatisfação popular diante de respostas que por momentos predominaram nas políticas públicas. De outro, a abertura de uma janela de oportunidade no crescente interesse da China pela economia regional e, em especial, em seus profusos recursos naturais. Ela criou um quadro econômico externo favorável à quase toda a região. E, finalmente, a importância crescente que assume a questão energética – como problema ou como oportunidade – nas políticas econômicas, na interdependência regional, especialmente na América do Sul, e na relação com investidores estrangeiros.

O terceiro é a metamorfose nos processos de integração regional, como nos casos da Comunidade Andina de Nações e do Mercosul. Instalou-se a necessidade de potencializar a vocação por uma maior integração com novas metodologias de trabalho conjunto, injetando critérios novos de geometria variável e

de múltiplas velocidades. Como conciliar o aprofundamento de vínculos preferenciais entre países da região com o pleno aproveitamento das oportunidades que se oferecem no espaço econômico global, eis um dos desafios prementes que se impõem, ao menos nos dois casos citados. É um desafio que exigirá muita flexibilidade no desenho de processos de integração viáveis.

O que se pode esperar da Europa diante da nova realidade regional? Esta é uma questão central no desenvolvimento de uma agenda bi-regional realista e positiva. Sem prejuízo de outros, enumeramos a seguir alguns cursos prioritários de ação que parecem ser recomendáveis à luz do que ocorreu em Viena:

- Efetuar uma avaliação que permita aperfeiçoar a metodologia de preparação das Cúpulas bi-regionais, a fim de evitar uma deterioração de sua eficácia e transformá-las em fator de um efetivo impulso político para cursos de ação concretos. Nesse sentido, se pode capitalizar a experiência acumulada não apenas desde a Cúpula do Rio de Janeiro, mas também as das Cúpulas da União Européia com os países da Ásia, bem como a das Cúpulas das Américas.
- Perseverar na concretização dos acordos de associação estratégi-

ca com os atuais processos de integração sub-regionais, apesar das dificuldades que alguns deles enfrentam. Em particular, o futuro acordo da UE com a América Central merece uma atenção especial, pelo contraste que se pode observar – e que requer uma análise detida – entre a estratégia que os países dessa sub-região estão adotando, a fim de conciliar seus objetivos de integração, com acordos de livre comércio, ao mesmo tempo, com os Estados Unidos e com a União Européia. Tal experiência pode ser de utilidade na perspectiva de dificuldades atuais, tanto da CAN como do Mercosul. No caso concreto do Mercosul – sua importância reside em sua dimensão econômica e nos interesses econômicos europeus em jogo nesta sub-região –, parece não ser necessário nem conveniente pretender fechar todos os aspectos de um processo que terá de ser gradual e de longo prazo. Nesse sentido, existe um consenso de que os problemas principais deverão esperar pelas decisões que venham a ser tomadas finalmente dentro da Organização Mundial do Comércio. Não obstante, um acordo de conteúdo flexível e evolutivo,

inclusive com enfoques específicos em setores como o automotivo e o energético, além de permitir estimular o próprio processo de integração no Mercosul, poderia também abrir o caminho para uma vinculação mais estreita com o acordo de livre comércio que a União Européia já tem com o Chile. Em seu marco, caberia abrir um espaço destacado para a sinergia empresarial resultante da presença de fortes interesses europeus na região e, nesse sentido, o atual foro empresarial UE-Mercosul deveria ter um protagonismo crescente, com a participação efetiva de empresários representativos de ambas as regiões.

- Fortalecer a participação européia na abordagem do desenvolvimento das redes de integração física da região e no pleno aproveitamento do potencial energético. Nesse último plano, a Europa pode contribuir, graças a sua própria aprendizagem, difícil e inconclusa. Também pode fazê-lo com financiamento, inclusive do Banco Europeu de Investimentos, e com sua contribuição para regras que gerem segurança para os investimentos, na linha do Tratado da Carta da Energia.
- Capitalizar, em função de alguns dos nós que ficaram evidentes, especialmente no Mercosul, a rica experiência européia no desenvolvimento de marcos reguladores que facilitam uma abordagem conjunta da questão ambiental em seus múltiplos desdobramentos.
- Promover programas de cooperação trilateral entre a União Européia e os países de maior desenvolvimento econômico da América Latina, por um lado, e os países com economias pequenas e desenvolvimento menor relativo. Tais programas, dos quais a UE tem experiência na região da Ásia, deveriam ter o objetivo de contribuir para a preparação desses países – em função de seus próprios programas nacionais de transformação produtiva – para participar nos espaços econômicos ampliados que derivem tanto dos acordos regionais de integração, como o Mercosul, como dos resultados das negociações na OMC, e dos acordos de livre comércio que sejam concluídos com a própria UE e outros países industrializados. A experiência da UE em matéria de “transição assistida” a países candidatos a ser membros plenos ou a se associar pode ser valiosa nesse campo.

- Concentrar maiores recursos humanos e financeiros – tanto da UE como de seus países-membros – para decodificar os processos dinâmicos de mudança na região, que costumam estar cheios de matizes e nos quais, às vezes, é difícil distinguir o real do midiático, tendo em vista o recurso frequente a sofisticados fogos de artifício. Para tanto, a cooperação acadêmica européia deveria ser ampliada.

FELIX PEÑA é professor da Universidade Nacional de Tres de Febrero (UNTREF) e de seu Módulo Jean Monnet, e diretor do Instituto de Comércio Internacional da Fundação BankBoston. É membro do Comitê Executivo do Conselho Argentino de Relações Internacionais (CARI).