

Patrícia Luíza Kegel
Mohamed Amal

O contexto econômico e institucional das relações União Européia e América Latina e algumas considerações sobre o Acordo com o Mercosul

Introdução

A presença européia na América Latina¹ e a perspectiva de êxito nas negociações entre a União Européia (UE) e o Mercosul para a celebração de um Acordo de Livre Comércio, serão abordadas neste artigo sob a dupla perspectiva das condicionantes econômicas, em especial sob a ótica do comércio e dos Investimentos Diretos Externos (IDE) europeus na região e, paralelamente, do contexto político e institucional das negociações. Neste sentido, utilizaremos uma abordagem que privilegia o caráter multidimensional das relações comerciais internacionais. Deste modo, o estudo do projeto europeu na região não pode ser limitado a uma única dimensão analítica, devendo, ao contrário, considerar tanto os aspectos político-institucionais, quanto os econômicos.

Em relação à análise econômica, este trabalho busca apresentar o contexto geral e específico das mudanças que afetaram as relações entre a América Latina (AL) e União Européia (UE) durante o período dos anos 1990, e discutir em que medida tais mudanças representaram uma base para a discussão de futuros acordos de livre comércio entre o Mercosul e a União Européia. Nesta perspectiva, a partir do início dos anos 1990, as relações entre a União Européia e os países da América Latina se intensificaram significativamente. Um dos principais motivos desta aproximação residiu na mudança do ambiente econômico regional em favor da retomada do crescimento econômico, a qual incluiu a implementação de reformas estruturais. Este novo ambiente econômico contribuiu significativamente para aumentar as correntes de comércio e intensificar os fluxos de IDE para América Latina, em particular no caso do Mercosul, mas em menor escala, também, para outros países como Chile, Colômbia e México. Por outro lado, este período é caracterizado também pela retomada, por parte da União Européia, de uma série de negociações com os países da América Latina, as quais irão, ao longo dos anos, converter-se em projetos de acordos de livre comércio. Em especial, podem ser mencionadas as negociações com México, Chile, Pacto Andino, Mercosul e os acordos de cooperação técnica e financeira com a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI). Por fim, cabe também frisar, que o clima de reformas econômicas nos principais países da AL e a retomada das negociações de acordos de livre comércio e de projetos de cooperação técnica e financeira coincidem com o aprofundamento institucional do processo de integração regional na Comunidade Européia na forma da consolidação do Mercado Único Europeu e do Tratado de Maastricht sobre a União Monetária e a criação da União Européia.

¹ No âmbito deste trabalho, compreende-se no espaço geográfico da América Latina o México, os Países do Caribe e a América do Sul.

Entretanto, para compreender a natureza e a perspectiva de longo prazo das relações de cooperação, comércio e investimentos entre a União Européia e a América Latina, é necessário refletir conjuntamente sobre as dimensões não econômicas que afetam a possibilidade de instauração de projetos comuns e em especial o acordo com o Mercosul². Neste sentido, serão abordados os aspectos jurídicos e institucionais que diferenciam a atuação interna e externa da União Européia, bem como as particularidades da definição dos seus interesses geoestratégicos e a vinculação destes à esfera comercial.

Pode-se afirmar, inicialmente, que a inter-relação existente entre o Pilar Comunitário e a Política Externa e de Segurança Comum, especificamente na celebração de acordos comerciais por parte da União Européia, nem sempre é facilmente identificável, pois as especificidades jurídicas comunitárias dificultam a identificação das estratégias políticas com as limitações institucionais. Neste sentido, pretende-se investigar como ocorre esta inter-relação no caso específico da possibilidade de uma Associação Estratégica entre a União Européia, a América Latina e o Caribe, tal como discutido na Terceira Reunião de Cúpula dos Chefes de Estado e Governo³, para, em um segundo momento, repensar dentro deste contexto político geral as reais possibilidades de um Acordo União Européia – Mercosul. Para tanto, dividiremos esta análise em dois momentos conceituais distintos, o primeiro destinado a expor determinados traços da especificidade institucional da UE e, neste âmbito, os vários tipos de acordos internacionais por ela celebrados. Já o segundo procura vincular estes acordos à análise política particular das relações européias com a América Latina.

Por fim, pretende-se interrogar em que medida os interesses geopolíticos tradicionais europeus estão efetivamente vinculados às atividades do setor privado,

² É importante observar que a concepção original da União Européia refletiu a necessidade, à época do Tratado de Maastricht de 1992, de um marco institucional que articulasse as Comunidades Européias, ou seja, o pilar comunitário, com os demais pilares inter-governamentais. Neste sentido, o de ser um marco institucional, a UE não possui (até a presente data e até a ratificação da Convenção) personalidade jurídica própria, tanto interna quanto externamente. Deste modo, não se constituiu em uma nova Organização Internacional que tenha sucedido às três Comunidades Européias pré-existentes. Assim, a UE não possui capacidade de celebrar qualquer acordo internacional, pois lhe falta a necessária personalidade de Direito Internacional Público. Conseqüentemente, as Comunidades Européias continuaram a subsistir, sendo agrupadas dentro do pilar comunitário sob a denominação “Comunidade Européia”, a qual, esta sim, possui capacidade jurídica para celebrar acordos internacionais. Portanto, e isto deve ficar claro, a expressão “*Acordo União Européia – Mercosul*”, tem um sentido muito mais político, sob a perspectiva européia, do que propriamente jurídico.

³ O histórico da aproximação política européia e latino-americana, impulsionada nos anos 1980, culminou com a realização, em 1999, da I Reunião de Cúpula dos Chefes de Estado e Governo dos Países Membros da América Latina, Caribe e União Européia, no Rio de Janeiro. A ela se seguiram a II Reunião em 2002 em Madri e em 2004 em Guadalajara. Sobre a dimensão política, social e econômica deste fórum bi-regional, ver, entre outros, *Aportes a la III Cumbre. Unión Europea, América Latina y Caribe*. Vários autores. Santiago: Centro Latinoamericano para las relaciones con Europa (CELARE), 2004.

tais como expressas nos fluxos de comércio e investimentos efetuados pelas empresas multinacionais. Em outros termos, trata-se de avaliar em que medida a atuação dos órgãos decisórios europeus corresponde aos interesses estratégicos de longo prazo estabelecidos para fortalecer a internacionalização das empresas e melhorar o grau de competitividade global das economias européias como um todo.

Para tanto, o presente trabalho está distribuído, além da introdução, em mais quatro seções. Na segunda seção apresentamos o contexto geral de integração entre a União Européia e América Latina, mais especificamente sob a ótica de relações comerciais e de investimento entre as duas regiões. Na seção três serão apresentadas as condicionantes institucionais da atuação da União Européia. Na seção quatro, será feita uma abordagem do contexto político europeu para a América Latina e, na seção cinco, apresentamos algumas considerações finais de ordem estratégica para a discussão do acordo específico União Européia-Mercosul.

O contexto econômico das relações entre a União Européia e América Latina

Na década dos anos 1990, a América Latina consolidou-se, através da atração de fluxos substanciais e contínuos de investimentos diretos externos (IDEs), como sendo a principal região de destino de projetos de investimento das empresas multinacionais (EMNs) norte-americanas e européias entre as economias emergentes. Grande parte desta posição de investimento estava vinculada ao clima geral predominante na região, caracterizado, particularmente, pela implementação de um processo vigoroso de estabilidade política e econômica e de reformas econômicas que influenciaram de modo significativo a redefinição das estratégias de EMNs na AL. Este clima geral favorável à atração de IDEs, na concepção de Nunnenkamp (1997), esteve relacionado a três sub-áreas de políticas: um marco regulatório adequado, baixos custos de transação⁴ e um ambiente político caracterizado pela adoção de medidas tendentes a fortalecer o grau de atratividade do país receptor do IDE, tais como estabilidade macroeconômica, investimentos em capital físico e humano e a abertura aos mercados globais.

Dentro desta perspectiva, o papel das instituições passou a representar um elemento central na definição das vantagens competitivas de determinada localização, através do cumprimento de duas principais tarefas (Mudambi e Navarra, 2002). Em primeiro lugar, as instituições comprometem-se a reduzir os custos de transação, na medida em que contribuem para a realização de ganhos de produtividade em larga escala e melhoram o desempenho da tecnologia a ser aplicada. Em segundo lugar, num mundo de informação incompleta e assimétrica, a eficiência e qualidade das instituições influenciam diretamente os custos de processamento das informações necessárias para a tomada de decisão.

⁴ As barreiras ao IDE relacionadas aos custos de transação podem ser relacionadas a deficiências em termos de desenvolvimento da infraestrutura tecnológica, de transparência na tomada de decisão política, de maior grau de burocracia, corrupção, e baixo nível de desenvolvimento de sistemas de distribuição e telecomunicação. Quanto maior o nível dessas barreiras, menor é o engajamento das empresas em programas de investimento.

Na literatura sobre negócios internacionais, a importância das instituições originou-se do fato de elas representarem os principais fatores imóveis no mercado globalizado. Portanto, em um ambiente internacional caracterizado pela extraordinária mobilidade de empresas e fatores de produção, os sistemas legal, político e administrativo tendem a ser o único quadro imóvel internacionalmente, cujos custos determinam a atratividade internacional de uma localização. Deste modo, as instituições de uma sociedade representam instrumentos e mecanismos cruciais para o desenvolvimento do comércio internacional, gestão dos créditos internacionais, criação de ambientes seguros para os projetos de investimento numa cadeia global e, de modo geral, permitirão o alcance de eficiência de um país nas suas relações com os mercados externos. Desta forma, essas instituições constituem um estímulo ao crescimento econômico, ao investimento internacional e ao comércio, na medida em que reduzem o grau de oportunismo nas transações entre os Estados e fornecem um quadro geral para a implementação e coordenação dos acordos internacionais (Mudambi e Navarra, 2002). Por outro lado, a importância da dimensão institucional decorre, também, do fato de que a eficiência dos mercados depende das instituições de suporte capazes de definir e fornecer regras formais e informais de jogo para o funcionamento da economia de mercado. Este papel das instituições deverá, na concepção de North (1990), não somente ter como consequência a redução dos custos de transação e informação, mas também, do grau de incerteza e instabilidade das sociedades e economias. Portanto, os arranjos legais e governamentais, assim como as instituições informais que configuram uma economia, devem influenciar as estratégias corporativas, que por sua vez influenciam o funcionamento e desempenho dos negócios (Bevan, Estrin e Meyer, 2004).

No quadro desta perspectiva institucional de análise dos negócios internacionais, os efeitos econômicos dos acordos de integração regional (AIR) podem ser organizados em três tipos (Baldwin e Venables, 1995): efeitos de alocação, efeitos de acumulação e efeitos de localização. O primeiro trata do impacto de AIR sobre a alocação estática dos recursos, enquanto o segundo aborda o impacto de AIR sobre a acumulação dos fatores produtivos e trata tanto dos efeitos de crescimento de médio como longo prazo. Já o terceiro enfoca o impacto de AIR sobre a alocação espacial dos recursos. No curto prazo, a integração regional estimula o comércio intra-regional e investimento, enquanto que numa perspectiva de longo prazo, espera-se que a combinação de mercados amplos aumente o grau de competição, o nível de eficiência na alocação de recursos, e gere diversas externalidades positivas que irão aumentar as taxas de crescimento das economias participantes. Deste modo, o estabelecimento de acordos de integração regional tende a gerar diversos efeitos dinâmicos que provocariam mudanças nos padrões de comércio e de investimento. Neste contexto, os ensinamentos da experiência européia são bastante ilustrativos. A implementação do mercado único europeu teve como uma de suas consequências mais visíveis o aumento significativo do grau de eficiência das economias envolvidas, gerando condições favoráveis para um ciclo de crescimento econômico nos países do bloco. Esses efeitos dinâmicos (Blomström e Kokko, 1997 e Dunning, 1997) permitem, portanto, aumentar a vantagem de localização da região integrada

e, por consequência, aumentar os fluxos de comércio e de investimento com o resto do mundo.

Dentro desta perspectiva, a captação do sentido das relações entre a União Européia e os países da América Latina passa necessariamente pelo entendimento do contexto das mudanças institucionais ocorridas na própria Comunidade Européia, como também, das mudanças dos padrões de inserção global da América Latina na década de 1990.

Contexto geral de mudanças na América Latina

As mudanças no clima geral de investimento na AL podem ser atribuídas a determinados elementos (Cepal, 2003). O primeiro deles, relacionado ao processo de liberalização do comércio internacional, sendo caracterizado, a partir do início dos anos 1990, pela redução de barreiras tarifárias nos principais países da AL. Este processo de abertura comercial e econômica afetou o modo de envolvimento e expansão das atividades das EMNs, particularmente no setor de manufaturados, de modo a adotar estratégias orientadas para melhorar o grau de eficiência de suas atividades e abordar novos mercados. O segundo foco das mudanças esteve relacionado à liberalização do setor financeiro e aos mercados de capitais, permitindo o desenvolvimento de importantes projetos das instituições financeiras internacionais nos mercados domésticos da AL. Já os programas de privatização de empresas do setor público atraíram grandes operadores internacionais para os setores de energia elétrica e telecomunicações. E, finalmente, a retomada e revitalização dos processos de integração regional ofereceram um novo ambiente econômico e institucional para criar novas oportunidades em termos da inserção das economias da região tanto nos fluxos globais de comércio, quanto do IDE.

Neste contexto, o acordo assinado em 1986 entre Argentina e Brasil, objetivando a formação de uma zona bilateral de livre comércio, marcou o início do ressurgimento do processo de integração na América do Sul. Em 26 de março de 1991, a assinatura do Tratado de Assunção, entre Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai, propiciou impulso à experiência integracionista latino-americana, com a criação do Mercado Comum do Sul, buscando aprofundá-lo a partir de dezembro de 1994. Na mesma época, final dos anos 1980, houve a reativação do Grupo Andino - o qual posteriormente foi rebatizado para Comunidade Andina de Nações (CAN) - do Mercado Comum Centro Americano (MCCA) e da Comunidade do Caribe (CARICOM). Esses processos de integração surgiram dentro de um contexto regional caracterizado pela busca de políticas de estabilidade econômica e de maior abertura comercial, de modo que, já a partir de meados dos anos 1990, os blocos sub-regionais de integração chegaram a liberalizar uma parte significativa de seu comércio bilateral, dar início a programas de desgravação tarifária e convergir em termos da adoção de políticas tarifárias vis-à-vis terceiros países, objetivando a implementação de uniões aduaneiras em médio prazo, especialmente no caso dos países do Mercosul.

Paralelamente ao desenvolvimento de blocos sub-regionais no início da década dos anos 1990, surgem diversos acordos parciais, em sua grande maioria bilaterais, caracterizados pelo estabelecimento de metas mais avançadas quanto à

liberalização do comércio de produtos, além de incluir compromissos complementares, tais como a liberalização do comércio de serviços, mecanismos de solução de controvérsias e acordos para a promoção e proteção dos investimentos. O Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA), que interliga Estados Unidos, Canadá e México a partir de 1994, constitui um dos principais modelos de integração comercial que irá influenciar e estimular uma série de novos acordos bilaterais, notadamente, entre EUA e Chile e entre EUA e diversos países da América Central.

Um dos efeitos diretos deste processo de mudanças políticas e econômicas na América Latina está relacionado à recuperação substancial do comércio intra-regional, que, em 1998, representava 20% do total de fluxos comerciais da região. Entretanto, apesar do crescimento das correntes de comércio entre os países da região, foi o comércio extra-regional que registrou o maior desempenho, passando de 80%, em 1995, para 85% do total dos fluxos comerciais da região, no ano de 1999, como pode ser observado na tabela 1. Este padrão de comércio internacional pode ser caracterizado tanto pelo crescimento significativo das correntes de comércio intra-regional, como resultado de desgravação automática das tarifas incidentes sobre as mercadorias comercializadas entre os países membros, quanto pela sensível redução dos níveis de proteção em relação ao resto do mundo, consolidando, desta forma, modelos de integração nos moldes de um regionalismo aberto e criador de comércio.

Tabela 1: Comércio regional, em US\$ milhões:

	1995	1996	1997	1998	1999
Total das exportações dos países da América Latina	215,3	240,8	269,2	263,7	301,1
Exportações Intra-Regionais	42,6	46,4	54,7	52,9	44,3
Exportações Extra-Regionais	172,7	194,4	214,5	210,8	256,8

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Cepal (2003)

As trocas comerciais entre a União Européia e Países da América Latina

Ao considerarmos as relações entre a União Européia e os países da América Latina, o início dos anos 1990 representa a intensificação das relações comerciais e dos fluxos de investimento direto externo. O principal motivo para esta aproximação reside nas mudanças do ambiente econômico e de reformas institucionais nas duas regiões. Os dados sobre o comércio mostram que, apesar da redução da participação da América Latina nos fluxos totais de comércio da União Européia, houve um crescimento significativo desses fluxos durante todo o período dos anos 1990. Ao considerar unicamente as importações dos países da União Européia cuja origem é a América Latina, os dados registram um crescimento positivo que alcançou um pico no ano 2000, ao atingir uma taxa de 27% (Eurostat, 2003). Neste sentido, os países do Mercosul foram os principais beneficiários deste processo, sendo responsáveis por mais de 42% do total das exportações da região com destino aos países da União Européia. Em segundo lugar vêm as exportações do México, com uma participação de 13% do total exportado. De forma geral, mais de 65% das importações da União Européia da América Latina advêm dos países do Mercosul, México e Chile. Quanto

às exportações européias, os anos 1990 representaram, em termos de fluxos nominais, um desempenho significativo, passando de um volume de ECU 20,351 bilhões, em 1990, para EUR 62,542 bilhões. Deste total, também cerca de 65%, em 2000, foram destinadas para os países do Mercosul, Chile e México. Neste sentido, a evolução dos fluxos comerciais entre as duas regiões, traduziu-se através da obtenção pela União Européia de superávits comerciais sucessivos e crescentes a partir de 1993, atingindo o seu desempenho máximo, em 1998, de ECU 15,1 bilhões, como pode ser observado na tabela 2⁵.

**Tabela 2: Comércio bilateral União Européia/América Latina
(Em milhões ECU/EURO)**

	Exportações	Importações	Corrente de comércio	Balança Comercial
1980	16876	20389	37265	-3513
1990	20351	27439	47790	-7088
1993	30730	24491	55221	6239
1994	35312	29640	64952	5672
1995	40337	33520	73857	6817
1996	43769	34104	77873	9665
1997	49979	38822	88801	11157
1998	54186	39016	93202	15170
1999	51671	41352	93023	10319
2000	62542	54401	116943	8141
2001	64603	55503	120106	9100
2002	56990	53668	110658	3322

Fonte: Elaboração própria com base nos dados de Eurostat (2003).

O IDE da União Européia na América Latina

Os anos 1980 foram marcados pelo crescimento intensivo das atividades das empresas multinacionais, sendo que os fluxos de IDE cresceram, tanto em relação à produção mundial, quanto em relação aos fluxos de mercadorias. Essa tendência refletiu uma nova configuração da economia, cuja característica principal foi a globalização da produção, cujos agentes ativos de mudanças foram, preferencialmente, as EMNs. Neste contexto, os IDEs passaram a representar um papel determinante no processo de integração global da economia. Desta forma, as últimas duas décadas registraram um crescimento espetacular dos fluxos e do estoque mundial do IDE. A média anual de saída do IDE (*FDI Outflows*)⁶ aumentou de US\$ 25 bilhões em 1975 para um recorde de US\$ 1,3 trilhão em 2000 (UNCTAD, 2003). Durante este período, os fluxos de IDE não somente aumentaram, mas, sobretudo, registraram uma taxa de crescimento superior a dos fluxos mundiais de comércio. Considerando os principais

⁵ Os resultados da balança comercial foram influenciados pela depreciação cambial no Brasil em 1999 e, especialmente a partir de 2001, pela crise argentina e os ambientes recessivos em diversas sub-regiões da América Latina.

⁶ São os fluxos de IDE de origem de um país ou de uma região.

indicadores da internacionalização da produção, os fluxos globais de IDE aumentaram cinco vezes neste período, enquanto que o comércio mundial cresceu apenas em 82%, e a produção mundial em 23% (Unctad, 2003). Ao considerar as atividades das filiais das EMNs, o total de suas vendas globais em 2002 foi de cerca de US\$ 17,7 trilhões, representando, portanto, mais que o dobro do total das exportações globais.

Este crescimento do IDE nas últimas duas décadas pode ser explicado por diversos motivos, porém um dos elementos mais importantes foi a tendência geral entre os países em desenvolvimento (PED) para a incorporação de mudanças econômicas e políticas. Ou seja, a instalação de instituições políticas democráticas e economias de livre mercado em grande parte dos países em desenvolvimento e nos países do antigo Leste Europeu contribuíram de maneira substancial para o aprofundamento e a sustentabilidade de ciclos mais longos de integração econômica global. Da Ásia à América Latina, o crescimento econômico, a desregulamentação econômica, a abertura de programas de privatização, e a remoção de diversas restrições aos fluxos de IDE transformaram essas economias em regiões altamente atrativas para as atividades de EMNs.

Já quanto aos países de origem do IDE, desde o término da Segunda Guerra Mundial os EUA têm sido o maior investidor direto. Durante os anos 1970, a sua participação representava cerca de 47% do total de saída dos fluxos de IDE (*Outflows FDI*) (Unctad, 2003). Na primeira metade dos anos 1990, a observação dos dados mostra uma mudança na liderança dos países de origem do investimento, sendo que a participação norte-americana passa a representar em média 24%, e em 2000 reduz-se para 12%. Em termos de estoque, os EUA, que em 1980 detinham uma proporção de 38% do valor global de saída do IDE (*stock of outward FDI*), representavam, em 2002, apenas 22%. Durante este período, é possível observar também uma redução significativa da participação do Japão no estoque global de IDE, de 11% em 1990 para apenas 5% em 2002. Por outro lado, a União Européia aumentou sua participação tanto em termos de fluxos anuais, passando de 46% na primeira metade dos anos 1990, para 61% em 2002, como no estoque global de IDE. Assim, enquanto que em 1980 a sua participação representava 38% do estoque global do IDE, em 2002 já alcançava 50% (Unctad, 2003).

Em relação à União Européia, é possível delimitar dois momentos importantes no processo de integração regional, os quais afetaram substancialmente os padrões de atração e de alocação de IDE. O período anterior ao Ato Único Europeu de 1986⁷ e o período posterior, marcado pelo fortalecimento e aprofundamento dos mecanismos de integração regional e que culminaram com a união monetária, considera-se como uma das etapas mais importantes na construção do espaço econômico e político comum. Assim, a análise descritiva comparativa dos padrões de IDE do período anterior e posterior a 1987 mostra diferenças significativas. Essas diferenças podem ser constatadas tanto em termos dos padrões dominantes que caracterizam o efeito do aprofundamento do processo de construção do mercado único sobre os investimentos dentro da então Comunidade Econômica

⁷ O Ato Único Europeu foi celebrado em 1986, pelos então 12 Estados-membros. Contudo, sua entrada em vigor ocorreu apenas em 1/7/1987.

Européia (CEE), como do perfil de investimentos realizados fora daquela região. O exame dos dados sobre os fluxos de IDE entre 1957 e 1987, no período que precede a criação do mercado único, demonstra que o padrão de IDE apresentava as seguintes características (Dunning, 1997 e 2001):

- As empresas multinacionais de origem não européia foram responsáveis pela maior parte dos fluxos de IDE na CEE.
- Cerca de 90% do total do estoque de IDE na CEE antes de 1985 era distribuído entre alguns de seus Estados-membros.
- No início dos anos 1980, cerca de um terço do total do IDE de origem da CEE era orientado para países da própria Comunidade,
- A primeira fase de integração foi caracterizada pelo incremento significativo tanto do IDE, como dos fluxos comerciais.
- Contudo, o maior nível de crescimento foi registrado pelos investimentos realizados por empresas multinacionais não européias.

O início da década de 1980 foi marcado pelo sentimento crescente de que se fazia necessário o aprofundamento da integração, sob o risco de reverterem-se alguns dos ganhos já conquistados, através da desaceleração do processo de interação regional. Por conseguinte, surgiu o Ato Único Europeu (AUE) de 1986, que pretendia tanto a remoção plena das barreiras não tarifárias, quanto das restrições ao livre fluxo de mão-de-obra e de capital até o início de 1993⁸. A formação de um mercado comum, na concepção do AUE, significou, inicialmente, a ampliação dos benefícios estáticos atribuídos à remoção das barreiras tarifárias entre os países, isto é, a expansão líquida de comércio. Mas também este processo deveria produzir ganhos dinâmicos na forma de economia de escala, ampliação da concorrência e aumento na variedade de produtos disponíveis em todo o mercado. E, finalmente, tais benefícios, estáticos e dinâmicos, levariam a um crescente investimento tanto dentro quanto fora da CEE. Neste estudo, contudo, dar-se-á ênfase unicamente aos padrões dos fluxos de saída do IDE de origem comunitária.

No marco deste novo ambiente institucional, surgido após o Ato Único Europeu e do Tratado de Maastricht⁹, a análise dos fluxos de IDE de origem da União Européia mostra que, em termos de sua distribuição regional, seus 15 países-membros¹⁰ foram os principais países receptores. Em 1992, esses países hospedaram 73% do total de IDE da União Européia. Esta participação, no entanto, vem diminuindo no decorrer dos anos 1990, até representar apenas 65% em 2000. Por outro lado, as regiões situadas fora da União Européia foram as principais

⁸ O artigo 13 do AUE define como mercado único “um espaço sem fronteiras, no qual a livre circulação de mercadorias, pessoas, serviços e capitais é assegurada”. Para o seu cumprimento foi adotada uma série de disposições visando harmonizar as legislações nacionais para garantir a livre circulação dos fatores de produção, com a eliminação das barreiras aduaneiras de caráter técnico, físico ou fiscal, ainda subsistentes antes de 31 de dezembro de 1992, data da completa implantação do Mercado Interno.

⁹ O Tratado de Maastricht de 1992 criou a União Européia e a União Econômica e Monetária.

¹⁰ Neste estudo consideramos unicamente os 15 países-membros que integravam a UE até maio de 2004, não considerando, portanto, os 10 novos membros que ingressaram a partir desta data.

beneficiadas pelo incremento dos fluxos de saída de IDE durante todo o período da segunda metade dos anos 1990¹¹. Neste sentido, a sua participação, que em 1992 era de 27% do total dos fluxos de IDE de origem europeia, passou a representar mais de 60% em 1998. Entre os países de fora da UE (grupo dos 15), os EUA continuaram sendo o principal país de destino dos investimentos de EMNs. Assim, com relação ao ano de 1992, quando sua participação representava apenas 10%, o ano de 1998 registrou um aumento de sua participação ao nível de 37% do total dos fluxos de IDE da União Europeia, o que representa cerca de 60% do total dos investimentos realizados fora do grupo dos 15, como pode ser observado na tabela 3.

Tabela 3: Distribuição regional dos fluxos de IDE de origem da União Europeia, em %

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
EU 15	73%	62%	63%	50%	52%	46%	39%	53%	65%
EUA	10%	21%	11%	27%	18%	24%	37%	30%	17%
Am. Latina	1%	1%	4%	3%	6%	9%	8%	6%	4%
Ásia	2%	2%	5%	6%	8%	5%	2%	4%	3%
Outros	14%	14%	17%	14%	16%	16%	14%	7%	11%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados de Eurostat (2002).

Em relação à análise dos fluxos de IDE da União Europeia nos PED, os dados da Eurostat (2002) mostram que a América Latina representou a principal região de destino dos investimentos de EMNs do grupo dos 15, como mostram os dados da tabela 4. A sua participação vem registrando um aumento significativo durante todo o período dos anos 1990, passando de 34%, em 1992, para mais que a metade de todos os investimentos realizados nos países em desenvolvimento. É importante registrar que o declínio no ano de 2000 não sinalizou uma mudança de tendência nos fluxos de IDE na região, refletindo apenas um ajuste dos fluxos substanciais de investimento no ano anterior¹².

Entre os países da região, o Brasil foi o principal país de destino dos fluxos de IDE de origem europeia. No final de 1996, 43% do total de ativos de IDE concentraram-se no país, contra 16% na Argentina e 10% no México. Em termos de análise dos fluxos anuais, os países do Mercosul, que em 1994 hospedavam 30% do

¹¹ Segundo os dados da Eurostat (2002), os fluxos de IDE da União Europeia fora do grupo dos 15 aumentaram numa média anual de 16%, para alcançar, em 2000, o valor de EUR 362 bilhões.

¹² Em 1999, foram registradas três grandes operações de fusão e aquisição, que influenciaram significativamente os fluxos de IDE na região. Estas foram a compra da YPF na Argentina pela Repsol, e a compra pela Endesa da Espanha da Endesa e Enersits no Chile (Unctad, 2002). O processo de fusão e aquisição continuou sendo um fator relevante no incremento das atividades de EMNs na América Latina, especialmente em 2000, com a chamada “operación Verónica”, que permitiu à Telefônica da Espanha aumentar a sua participação em Argentina, Brasil e Peru para quase 100%, e as aquisições dos bancos espanhóis no México e no Brasil (Unctad, 2002 e Cepal, 2002).

IDE de origem da UE, passaram a representar 78% do total destes fluxos destinados à América Latina em 1999, representando um valor equivalente a EUR 28,265 bilhões segundo os dados da Eurostat (2002). Ao considerar os países do Mercosul, México e Chile, mais de 90% dos fluxos de IDE europeus são destinados para esses países, como mostram os resultados da tabela 5. O que demonstra uma forte concentração dos investimentos, porém em proporções superiores ao grau de concentração do comércio.

Tabela 4: Distribuição dos fluxos de IDE da UE entre os PED

	2000	1999	1998	1997	1996	1995	1994	1993	1992
Países da Europa Oriental	22%	21%	30%	22%	20%	30%	30%	43%	32%
África	8%	5%	7%	9%	7%	7%	5%	1%	8%
América Latina e Caribe	48%	53%	52%	46%	33%	23%	40%	31%	34%
Ásia sem o Japão	17%	18%	9%	18%	28%	24%	28%	24%	13%
Oceania	5%	3%	2%	5%	11%	17%	-3%	1%	13%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados de Eurostat (2002).

Tabela 5: Distribuição dos fluxos de IDE da UE entre os principais países da América latina, em ECU/EUR milhões:

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
América Latina	3573	3503	6137	15062	27178	36110	38498
Mercosul	1062	1648	3989	6375	21278	28265	24510
Participação	30%	47%	65%	41%	78%	78%	63%
México	399	1017	452	2696	1162	1406	2098
Participação	11%	29%	7%	17%	4%	4%	5%
Chile	135	127	181	1616	1466	3989	931
Participação	4%	4%	3%	10%	5%	11%	2%
Colômbia	371	361	539	1958	1178	641	2706
Participação	10%	10%	9%	13%	4%	2%	7%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados de Eurostat (2002)

É importante observar que a intensificação dos fluxos de IDE de origem europeia se realizou, justamente, no marco da ascensão de novos países investidores. Na América Latina, esta mudança foi representada, em especial, pelas atividades de EMNs de origem da Espanha que em 1999 detinham um estoque equivalente a 49% do total de IDE europeu na região. Entretanto, ao considerar o estoque acumulado do IDE europeu entre 1990 e 2000, o Reino Unido é o principal investidor na região, com 40%, em segundo lugar, a Espanha com 16% e a Alemanha, com 14% (Cepal, 2002).

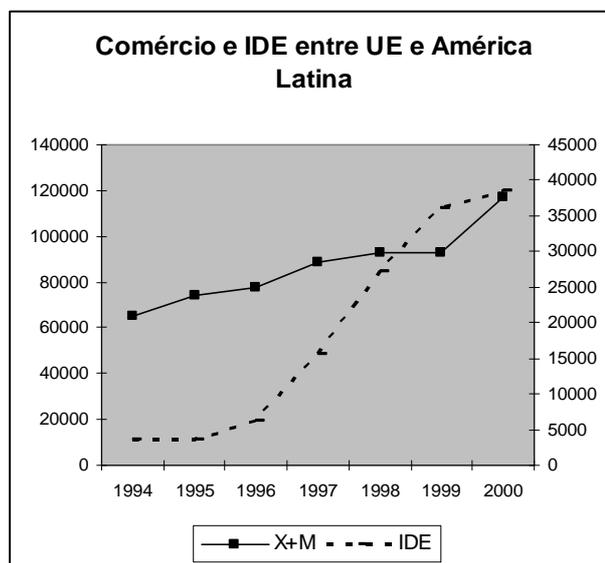
Em termos da distribuição setorial dos fluxos de IDE, o setor de serviços tem sido o principal destino dos investimentos das EMNs nos quatro países do bloco. Este tendência tem sido diretamente ligada ao processo de privatizações, mas,

também, à chegada de importantes investidores nas áreas de bancos, comércio, telecomunicações, entre outros. Os setores de alimentos e bebidas, químico e material de transporte foram os principais setores receptores de IDE entre os investimentos de EMNs destinados à indústria de manufaturados (Cepal, 2003).

Algumas considerações preliminares

A análise comparativa dos fluxos mundiais de IDE mostrou que os anos 1990 representaram um período particularmente significativo na história da economia mundial recente. As empresas multinacionais passaram a representar um papel crescente tanto na produção mundial, como nos fluxos de comércio internacional, de modo que tornou-se possível delinear um novo padrão de IDE durante esta década.

Este padrão pode ser caracterizado, inicialmente, pelo fato que os padrões de comércio e de IDE exibem certas semelhanças. Dados sobre o estoque de IDE e fluxos de exportações mostram tal tendência, levando a considerar que os fatores que influenciam seus comportamentos e naturezas tendem a convergir. Neste sentido, os processos de liberalização econômica e a desregulamentação dos mercados promoveram substancialmente tanto o comércio internacional como o IDE. Por outro lado, considerando que as EMNs são responsáveis, hoje, por dois terços do comércio mundial e que um terço deste comércio é intra-firma, há fortes indícios que a direção do comércio é intimamente vinculada às estratégias de localização e decisões de investimento das EMNs (UNCTAD, 2001). No caso específico da América Latina, os dados permitem estabelecer uma convergência de tendências entre os fluxos de comércio e de IDE, como pode ser observado no próximo gráfico.



X+M: representam o total dos fluxos de exportações e importações.

Fonte: elaboração própria com base nos dados da Eurostat (2002).

Em segundo lugar, um dos fatores mais importantes na determinação do nível e direção dos fluxos de IDE é o processo de fusões e aquisições transnacionais. Essas operações, em 2000, estimularam a taxa de crescimento dos fluxos de IDE em 18%, tendo sido tal tendência particularmente significativa nos países desenvolvidos. Contudo, já a partir de 1999 foi possível observar um aumento significativo dos fluxos de IDE nos PED através de operações de fusões e aquisições.

Ao avaliar unicamente os países em desenvolvimento, a América Latina durante a década dos 1990, foi considerada a principal região de destino dos fluxos de IDE. As mudanças nas políticas macroeconômicas e os processos de liberalização comercial acompanhados de acordos bilaterais e multilaterais de investimento constituíram fatores relevantes na determinação dos fluxos e da natureza desses investimentos. Entretanto, o final desta década, particularmente após a crise financeira da Ásia e o início da adesão da China à Organização Mundial de Comércio, foi marcada pela mudança no panorama global de distribuição regional dos fluxos de investimento das EMNs européias e também norte-americanas. Da mesma forma, o recuo nos processos de integração regional e os avanços lentos nos processos de negociação de áreas de livre comércio (como o caso da ALCA e do Acordo Mercosul/União Européia)¹³ estimularam a migração das atividades de investimento para a Ásia, a qual passou a representar o principal destino de tais investimentos.

Para compreender a natureza e a perspectiva de longo prazo das relações de cooperação, comércio e investimentos entre a União Européia e a América Latina, torna-se necessário refletir conjuntamente sobre as dimensões não econômicas que afetam a possibilidade de instauração de projetos conjuntos e, em especial, o acordo Mercosul/União Européia. Para tanto, após haver demonstrado a importância da América Latina na estratégia de internacionalização das empresas européias, as duas próximas seções abordarão a análise das condicionantes jurídicas e institucionais e do quadro político mais amplo, no qual estas relações se inscrevem.

As condicionantes institucionais da atuação externa da União Européia

Inicialmente cabe indagar em que medida a União Européia dispõe de suficiente flexibilidade para preencher os requisitos básicos para atuar como ator político internacional. Ou seja, a UE possui características institucionais que a diferenciam de um Estado, inclusive em relação ao estabelecimento de estratégias políticas e comerciais de médio e longo prazo. Quando se relaciona política e comercialmente com a UE, tende-se a considerá-la como um todo orgânico e político, ou seja, da mesma forma que um Estado nacional. No entanto, a UE não é um Estado-nacional, não possuindo certas características que o determinam, e em especial não possuindo a "Kompetenz-kompetenz". Este termo vem sendo utilizado pela literatura européia, em especial a alemã (Borchardt, 1999), para designar a capacidade dos Estados em criar novas competências de ação executivas, legislativas e jurisdicionais. É exatamente esta falta de competência originária que falta à

¹³ A desaceleração dos processos de aprofundamento da integração regional afetou particularmente o Mercosul, destinatário da maior parte dos investimentos e comércio europeus na região. Entretanto, esta desaceleração não afetou a celebração de acordos bilaterais entre a União Européia e o México e o Chile.

União Européia, pois suas competências são derivadas, ou seja, são competências de atribuição – atribuídas pelos Estados-membros aos órgãos comunitários, as quais só podem ser exercidas dentro de estritos padrões de procedimento. Neste sentido, ao contrário dos demais atores internacionais tradicionais, a UE não se constitui em uma unidade territorial administrativa, usualmente conhecida como Estado, ou uma Confederação de Estados, e nem uma Organização Internacional tradicional.

Partindo do pressuposto que uma das características dos Estados nacionais é a vinculação de suas estratégias internacionais, sob a liderança e responsabilidade política de um governo eleito, o qual garante a unidade da atuação externa deste Estado, gostaríamos de apontar para a forma, até certo ponto inédita, de como a UE se relaciona externamente.

Para os objetivos do presente trabalho, cabe frisar duas características essenciais à formulação das estratégias internacionais européias. Em primeiro lugar, sua atual composição ampliada com 25 Estados-membros, com interesses estratégicos, políticos e comerciais potencialmente divergentes entre si e com os objetivos comunitários como um todo. E, em segundo, a estrutura jurídico-institucional baseada em três pilares, dentre os quais, nunca é demais recordar, apenas o pilar comunitário é supranacional. Neste caso, apenas no âmbito comunitário houve a transferência de poderes de soberania, entendidos aqui como funções do Estado no executivo, legislativo e judiciário, dos Estados-membros em favor dos órgãos comunitários. Os outros dois pilares, a Política Externa e de Segurança Comum e a Cooperação Policial e Judiciária em Matéria Penal, em que pese a existência de "pontes comunitárias", possuem um caráter mais próximo da intergovernamentalidade. Ou seja, a segunda e a terceira colunas são chamadas de intergovernamentais, por desenvolverem-se preferencialmente segundo técnicas tradicionais de cooperação entre Estados. Estas novas formas de cooperação foram criadas pelos Estados-membros à margem da Comunidade Européia e do Direito Comunitário, desenvolvendo-se em setores não abrangidos pelo processo de integração, centrado basicamente em questões econômicas¹⁴. O objetivo foi incluir estes novos setores no esforço integracionista europeu, sem submetê-los, no entanto, ao mesmo modelo aplicado na Comunidade Européia, ou seja, sem a utilização dos mecanismos comunitários supranacionais. Deste modo, estas colunas diferenciam-se do modelo comunitário pelo seu menor grau de institucionalização, pela pouca transferência de competências por parte dos Estados a favor da estrutura institucional comunitária e por um procedimento decisório bastante mais complexo, no qual as competências são amplamente compartilhadas com os Estados-membros¹⁵.

¹⁴ A União Européia, baseada em três pilares, foi criada com o Tratado de Maastricht de 1992, com as subseqüentes alterações efetuadas pelo Tratado de Amsterdam, de 1997, e o Tratado de Nice, de 2001. Mesmo com a tendência favorável à "comunitarização" dos pilares intergovernamentais, os Estados-membros mantêm considerável parcela de autonomia e competências próprias nestas áreas.

¹⁵ No caso específico da Política Externa e de Segurança Comum – PESC – a atuação européia conta com alguns triunfos positivos, tais como a atuação nos Bálcans, em especial as operações na Bósnia e Macedônia, além da nomeação de encarregados especiais para o Afeganistão, Cáucaso do Sul, Oriente Médio e Grandes Lagos na África. O que não é possível

Outro aspecto bastante relevante na condução da atuação externa da União Européia, está relacionado aos dispositivos de repartição de competências entre a Comunidade Européia e seus Estados-membros (Kegel, 2003). Ocorre, que por características peculiares ao Tratado da Comunidade Européia¹⁶ (TCE) não foi realizado um catálogo estrito e coerente de repartição de competências entre os Estados-membros e a Comunidade, tal como nas Constituições de Estados federativos, ocasionando, desta forma, uma tensão que opôs, historicamente, Comunidade *versus* Estados-membros. Esta tensão também foi refletida nas disputas entre a Comissão (representante legítima dos interesses comunitários) e o Conselho (compreendido como porta-voz dos interesses nacionais). Por sua vez, o sistema decisório interno da União é bastante complexo, pois envolve vinte e seis perspectivas eventualmente distintas: a da União, juntamente com suas várias instituições, nem sempre atuando de forma harmoniosa, e a de cada um dos Estados-membros. A transferência de soberania, e portanto dos problemas envolvendo o exercício de competências, estendeu-se também ao domínio das relações exteriores da UE, afetando, assim, a atuação internacional de seus Estados-membros. O estabelecimento de uma União Aduaneira e posteriormente de um Mercado Comum resultou na necessidade de uma manifestação comercial conjunta da Comunidade e de seus Estados-membros perante países terceiros. Neste sentido, a efetivação do mercado interno e as vantagens dele provenientes implicaram na adoção de medidas uniformes destinadas a garanti-lo, ou seja, uma política comercial comum como complemento das políticas internas orientadas a implementar o processo de integração regional (Kapteyn e Themaat, 1998) No entanto, a crescente complexidade das relações econômicas/comerciais internacionais expôs o potencial conflito de seu exercício por parte da Comunidade e de seus Estados-membros.

De forma bastante esquemática, podemos dividir as competências comunitárias externas como sendo exclusivas e repartidas com os Estados-membros. No âmbito das competências exclusivas, apenas a Comunidade e seus órgãos atuam no procedimento de negociação, celebração e gestão dos acordos internacionais¹⁷. É o caso, por exemplo, dos temas cobertos pela Política Comercial Comum (art. 133 do Tratado da Comunidade Européia), os quais incluem mercadorias, produtos agrícolas e padrões sanitários e fito-sanitários, serviços e determinados aspectos da propriedade intelectual. Já no caso dos chamados "acordos mistos", nos quais as competências são repartidas entre a Comunidade e os Estados-membros, a negociação do acordo é efetuada por membros da Comissão, acompanhados, porém, por represen-

olvidar, contudo, foi o completo fracasso da PESC e o fracionamento político interno ocorrido na União Européia, por ocasião da crise que culminou com a invasão do Iraque em março de 2003.

¹⁶ No âmbito deste trabalho, o Tratado da Comunidade Européia abrange o conjunto do "direito comunitário primário", ou seja, os Tratados Constitutivos, os Termos de Adesão e os Tratados que modificam ou complementam os Tratados Constitutivos, tais como interpretados pelo Tribunal de Justiça das Comunidades Européias.

¹⁷ O texto do Tratado da Comunidade Européia (TCE) emprega diversas vezes o termo "acordo" como sendo correlato ao de Tratado, e é neste sentido que o utilizaremos neste trabalho.

tantes dos Estados. O que diferencia substancialmente este tipo de acordo daqueles celebrados exclusivamente pela Comunidade Européia é o procedimento de ratificação, que se desdobra em 26 vias diferentes: do lado comunitário, o acordo é enviado ao Parlamento Europeu e nos Estados, aos vinte e cinco Parlamentos nacionais para referendo legislativo. As áreas compreendidas nos acordos mistos estendem-se aos domínios clássicos da cooperação internacional, como educação e pesquisa, saúde, cooperação para o desenvolvimento, apoio ao meio-ambiente e energia, entre outros.

Significa, portanto, que os acordos mistos possuem uma extensão muito maior do que os acordos exclusivos, celebrados no âmbito restrito das competências comunitárias, o que os torna bastante mais complexos, em termos procedimentais, do que os acordos exclusivos. Mas significa, também, que existe uma classe de acordos, em torno dos quais existe um amplo consenso político, seja pelo aspecto das vantagens comerciais, seja pela perspectiva geopolítica.

Dentre os acordos exclusivos e mistos celebrados pela União Européia, Torrent (1998: pp.143 e ss) propõe uma outra classificação, que possui como critérios de efetividade o grau e a profundidade dos compromissos jurídicos assumidos pelas partes, o quais expõem, de forma emblemática, a subjacente lógica política européia. Um primeiro tipo seriam os "acordos vazios", redigidos em termos muito amplos, com alto grau de vagueza na terminologia utilizada¹⁸. O objeto destes acordos é pouco específico, referindo-se de forma geral à cooperação em todas as áreas, inclusive naquelas nas quais a Comunidade Européia possui pouca ou nenhuma competência de atuação. É o caso, por exemplo, da cooperação nas áreas de saúde, cultura, finanças, infra-estrutura, turismo, comunicações, entre muitas outras. O interessante neste tipo de acordo é a falta de compromissos jurídicos específicos, que possam gerar, de forma autônoma, um conjunto de direitos e deveres às partes contratantes. Neste sentido, os acordos vazios também não possuem, ou as possuem em reduzida escala, disposições comerciais objetivas, destinadas a aprofundar o intercâmbio comercial e econômico entre as partes. A existência de "cláusulas de direitos humanos" em alguns acordos não retira, segundo Torrent (1998:216), a sua natureza vazia, já que as possíveis sanções a serem aplicadas no caso de violações dos direitos humanos também permanecem vazias, graças à falta de efeitos práticos decorrentes da suspensão do acordo. De modo geral, estes acordos de tipo "vazio" são utilizados como instrumentos da política externa comunitária, compondo uma extensa rede internacional, através da qual a presença e os objetivos comunitários são constantemente fixados e lembrados. Contudo, a ausência de dispositivos e compromissos objetivos concede pouca

¹⁸ O exemplo utilizado por Torrent (1998: p. 215) é o do Acordo da Comunidade Européia com a Comunidade Andina, de 1993, e repleto de expressões como "as partes contratantes tratarão de facilitar e estimular de maneira adequada (...) o intercâmbio de informação (...).contatos..relações (...). As partes estudarão a possibilidade de instaurar, nos casos apropriados, procedimentos de consulta mútua". Interessante é observar que as mesmas fórmulas são aplicadas também ao Acordo Quadro com o Mercosul de 1995 ou ao Acordo com o Nepal, por exemplo.

importância prática a tais acordos, indicando, neste sentido, a pouca importância política concedida por Bruxelas às outras partes contratantes.

Como contraparte aos "acordos vazios", existem os acordos de tipo "cheio", ou seja, aqueles que possuem compromissos jurídicos e comerciais bastante específicos, e cujo objeto abrange desde liberalização comercial, compromissos financeiros, movimentos de capital e condições de investimento direto até propriedade intelectual, serviços, regime aplicável aos trabalhadores, entre outros. São vários os acordos cheios celebrados pela Comunidade, destacando-se os acordos comerciais com a África do Sul, o México e o Chile, o Espaço Econômico Europeu ou ainda os acordos de "*partenariat*" com as antigas Repúblicas Soviéticas, e os acordos Euro-mediterrâneos. Normalmente estes acordos excedem os limites meramente comerciais, sendo seu alcance bastante variável, dependendo, em grande medida, das partes envolvidas e dos objetivos comunitários em relação a elas.

Tanto os acordos exclusivos como os mistos podem ser vazios ou cheios. Um acordo celebrado dentro das estritas competências comunitárias, mas que possua um elenco definido de compromissos comerciais, certamente é bem mais "cheio", ou efetivo em termos de consequências práticas, do que acordos mistos, ambiciosos quanto à finalidade a ser alcançada, porém absolutamente vagos em relação aos meios a serem utilizados. Deste modo, os fatores preponderantes para determinar a forma e o conteúdo dos acordos celebrados pela Comunidade serão seus interesses políticos, comerciais e estratégicos. O que a torna tão absolutamente inédita é a necessidade de conciliação destes interesses com os dos vinte e cinco estados-membros e sua visão histórica e política próprias.

O contexto da política europeia para a América Latina e o Mercosul

A política europeia para a América Latina em geral, e para o Mercosul em especial, também está perpassada pelas mesmas contradições institucionais anteriormente apontadas. Sem efetuar uma análise particularizada das reuniões de cúpula, elas servirão para balizar, através dos compromissos assumidos, parte do interesse institucional europeu na região.

Uma das principais indefinições que cercam a política europeia para a América Latina está relacionada aos atores envolvidos. Inicialmente, a expressão América Latina vem sendo criticada por agrupar em uma definição em parte geográfica, em parte cultural e étnica, realidades sociais, políticas e econômicas bastante distintas. Ou seja, inclui tanto o Mercosul, e o Caribe, quanto a Comunidade Andina ou o México, não se constituindo, portanto, em um grupo homogêneo ou ator único para conduzir qualquer tipo de diálogo político e nem possui instituições ou estrutura próprias para propor ou apoiar iniciativas conjuntas. Mas também pelo lado europeu, a própria complexidade de procedimentos e a divisão interna de competências no âmbito da Política Externa e de Segurança Comum dificultam o diálogo e a aproximação política regionais. É preponderantemente no plano comercial que determinados países, como Chile, México e o bloco Mercosul encontram canais definidos de interlocução e procedimentos claros em relação aos resultados esperados. Isto ocorre porque a política comercial comum está inserida no domínio das competências comunitárias exclusivas, ou seja, sua gestão é da

responsabilidade dos órgãos comunitários, de acordo com o disposto na legislação comunitária em vigor.

Talvez o maior obstáculo em relação a uma aproximação europeia da América Latina, que possua componentes mais efetivos do que retóricos, esteja na assim denominada "pirâmide das preferências europeias". A eventual divergência de interesses políticos e comerciais entre os atuais vinte e cinco Estados-membros da UE não impediu que tenham sido eleitas três áreas preferenciais de atuação política e estratégica, e outra área preferencial para interesses comerciais.

Tradicionalmente, desde a década de 1960 a Comunidade Europeia vem celebrando acordos de cooperação ao desenvolvimento com os chamados países "ACP – Ásia, Caribe e Pacífico", os quais vêm a ser, em grande parte, ex-colônias europeias. Estes acordos incluem temas comerciais e cooperação econômica e financeira europeia, permitindo, historicamente, que o desenvolvimento das ex-colônias servisse para que a Europa assumisse sua responsabilidade política, mas tendo igualmente propiciado a criação de vínculos que lhe garantiram acesso a matérias-primas baratas e influência política nestas regiões. Também por razões geopolíticas bastante conhecidas, a UE tem privilegiado em seus contatos políticos, e até certo ponto comerciais, o Leste Europeu e a área do Mediterrâneo e Norte da África. As experiências relacionadas ao desaparecimento do bloco soviético e a subsequente instabilidade política da região durante toda a década de 1990, bem como a contínua desagregação econômica do espaço do Mediterrâneo/Norte da África e as implicações relacionadas à imigração e segurança, levaram a UE a formular políticas diferenciadas para estas regiões. Em ambos os casos, a preocupação europeia está relacionada ao estabelecimento e manutenção de um entorno geográfico estável, tanto política, quanto economicamente. Os instrumentos utilizados foram acordos que incluem vantagens comerciais e instrumentos de cooperação. Por outro lado, a prioridade comercial subdivide-se entre o clássico parceiro norte-americano e o diálogo inter-atlântico e, principalmente nos últimos anos, a atração pelo sudeste asiático, em especial a China.

Neste contexto, a América Latina encontra-se na base das preocupações e preferências europeias (e mundiais, de certa maneira). Para utilizar uma célebre frase do escritor mexicano Carlos Fuentes¹⁹, "*Ninguém pensa na América Latina, ninguém se interessa por ela. Se estabeleçêssemos uma centena de prioridades, a América Latina estaria em último lugar*". Neste sentido, muito se tem escrito que, ao contrário dos Estados Unidos, a política da União Europeia em relação à América Latina vem sendo caracterizada pela ausência praticamente total de considerações estratégicas de longo prazo (Grotius, 2004 : p.21). Em grande medida, esta situação é decorrente da já mencionada multiplicidade de atores, interesses e percepções políticas e estratégicas pelo lado europeu: vinte e cinco Estados-membros e uma estrutura supranacional.

Estabelecidos os parâmetros da atuação europeia, gostaríamos de voltar ao modelo de acordos "vazios" e "cheios" celebrados pela União Europeia. Inicialmente é interessante sublinhar o fato de que as três colunas representadas pela cooperação econômica, o diálogo político e a ajuda ao desenvolvimento, que fundamentam o entendimento sobre a parceria estratégica entre ambas as regiões, tal como disposto

¹⁹ Citado por Grotius, 2004 : p.20.

na I Cúpula de 1999, no Rio de Janeiro, referiam-se quase que exclusivamente a temas não econômicos. A II Cúpula de 2002, em Madrid, obteve certo êxito ao anunciar a conclusão das negociações com o Chile (de certa forma à revelia das reuniões de cúpula) e o avanço do diálogo político e de cooperação. Já os temas propostos para a III Cúpula de 2004 em Guadalajara, a saber, a consolidação de uma associação estratégica bi-regional, bem como integração e coesão social, também não tratam de pontos específicos, através dos quais propostas concretas pudessem ser negociadas.

Em todas estas ocasiões, observou-se que no tipo de parceria proposta e negociada houve ausência, ou pouca importância, de temas relacionados à cooperação econômica entre as regiões e falta de temas comerciais significativos. Já os acordos de livre comércio celebrados entre a União Européia e o Chile e entre a UE e o México, por sua vez, não apresentaram aspectos conflitivos mais graves, já que ambos os países não são grandes exportadores agrícolas. De igual modo, para estes dois países os Estados Unidos são o principal destino de suas exportações. Ou seja, de certa forma, com exceção dos acordos com Chile e México, as negociações e celebração de acordos com o restante dos países da América Latina e Caribe desenvolveu-se dentro do quadro dos acordos "vazios", nos quais o nível de comprometimento jurídico e objetivos concretos é bastante reduzido, apontando, desta forma, para a importância relativamente reduzida com a qual a parceria ou acordo se reveste para a União Européia.

O caso do Mercosul é diferente, pois o bloco é o parceiro comercial mais importante da União Européia na América Latina, sendo também o destino da maior parte dos investimentos na região. O término das negociações para a celebração de um acordo de livre comércio bi-regional, contudo, tem sido adiado pelo até agora problemático setor agrícola, no qual se incluem sérios desvios de comércio internacional, principalmente o protecionismo e o subsídio às exportações agrícolas européias.

Considerações finais

Neste contexto, qual o sentido de uma aliança estratégica entre a União Européia, a América Latina e o Caribe, e qual o papel do Mercosul dentro deste quadro mais amplo? De forma geral, o interesse para ambos os lados do Atlântico reside no reforço da cooperação em questões internacionais, ou seja, o fortalecimento das estruturas multilaterais com o objetivo de configurar uma ação política internacional e, desta forma, conter o crescente unilateralismo norte-americano (Grotius, 2004:24). Por outro lado, para a América Latina, a Europa é percebida como um referente cultural, social e econômico distinto dos Estados Unidos, favorável à resolução pacífica e negociada de conflitos internacionais, aos foros multilaterais e, principalmente, à possibilidade de estabelecer uma economia de mercado e processos de integração regional, sem esquecer as questões sociais. Já para a União Européia, uma parceria com América Latina e Caribe e mais especificamente, um acordo com o Mercosul, poderia ampliar o peso europeu fora das suas áreas tradicionais de influência geográfica, em especial quanto à construção de um mundo multipolar, com ênfase na integração regional e aberto à atuação dos

agentes econômicos europeus. Existe, desta forma, interesse político em todas as partes envolvidas.

Sob a estrita perspectiva do Mercosul, a celebração de um acordo de livre comércio com a UE seria importante para criar um clima geral favorável à atração de novos investimentos, tanto por parte dos europeus quanto do resto dos investidores internacionais, permitindo, também, a inserção de diversos setores das duas regiões nos fluxos bilaterais de comércio.

No entanto, duas ordens de questões colocam obstáculos ao avanço e término das negociações. Em primeiro lugar, por parte dos países da América Latina em geral é importante enfatizar que o aprofundamento das relações comerciais e de investimento com a UE passa necessariamente pela retomada da discussão conceitual e operacional dos modelos de integração regional. No caso do Mercosul, um aprofundamento da área de livre comércio, assim como a geração de uma base jurídica e institucional para o funcionamento da União Aduaneira, constitui, no âmbito comum, um forte atrativo para tornar a região um foco central da estratégia comercial e de investimento dos agentes econômicos europeus. Por outro lado, a continuidade das reformas microeconômicas e dos marcos regulatórios internos permanece sendo uma das tarefas primordiais para gerar e manter um clima contínuo de estabilidade. Deste modo, a eficiência dos acordos de livre comércio que porventura venham a ser celebrados encontra-se também na ampliação da abertura comercial dos países do Mercosul e sua capacidade de inserção competitiva no mercado global.

Considerando a segunda ordem de questões, observa-se através da análise dos dados relacionados aos investimentos externos europeus na AL, de composição privada (multinacionais), certa dicotomia entre a posição estratégica das EMNs européias e a postura dos negociadores europeus para o Mercosul. Neste sentido, vale lembrar o conflito entre as partes com relação à questão agrícola, a qual continua constituindo o principal obstáculo para a conclusão das negociações, fazendo com que prevaleça uma visão conjuntural de curto prazo sobre os interesses estratégicos e de crescimento do setor privado europeu na América Latina como um todo. Importante salientar, neste sentido, que um acordo de livre comércio contempla, atualmente, também cláusulas relacionadas aos investimentos bilaterais, ao exemplo dos acordos anteriormente celebrados com México, Chile e África do Sul.

Deste modo, consideramos que a União Européia deverá fazer acompanhar suas boas intenções políticas de gestos concretos nas negociações comerciais bilaterais e na Organização Mundial do Comércio. O desenlace das negociações, neste aspecto, é eminentemente ligado à percepção européia, no segundo pilar, da importância política do acordo com o Mercosul. Ou seja, torna-se necessário que a União Européia defina internamente seus objetivos e estratégias políticas em relação à América Latina, o Caribe e o Mercosul e, neste contexto, vincule sua política comercial para a consecução de tais objetivos. Sem esta vinculação, a política européia corre o risco de cair no vazio retórico das boas intenções. Em outros termos, ao considerar os ativos europeus no Mercosul, a celebração de um acordo de livre comércio representa uma base institucional que considera e protege os interesses estratégicos dos investimentos privados europeus, abrindo novas

oportunidades e perspectivas para criação de uma verdadeira associação estratégica entre ambas as regiões.

Referências bibliográficas:

Baldwin, R.E; Venables, A. J. (1995), "Regional Economic Integration". In: Grossman, G and K. Rogoff (Eds.), *Handbook of International Economics*, Vol. III. Amsterdam: Elsevier Science B.V.

Bevan, A.; Esterin, S.; Meyer, K. (2004), "Foreign investment location and institutional development in transition economies". In: *International Business Review*, 13.

Blömstrom, M; Kokko, A. (1997), "Regional Integration and Foreign Direct Investment. A Conceptual Framework and Three Cases". In: *Policy Research Working Paper 1750*, The World Bank International Economics Department. International Trade Division. Washington, April.

Borchardt, K. D. (1999), *Die rechtlichen Grundlagen der Europäischen Union*. Heidelberg : C.F.Müller Verlag.

CELARE (2004), *Aportes a la III Cumbre. Unión Europea, América Latina y Caribe*. Vários autores, Centro Latinoamericano para las Relaciones con Europa, Santiago de Chile.

CEPAL (2002), *La Inversión extranjera en América Latina y El Caribe*. Naciones Unidas, Chile.

_____ (2003), *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe*. Naciones Unidas, Chile.

Dunning, J.H. (1997), "The European Internal Market programme and Inbound Foreign Direct Investment". In: *Journal of Common Market Studies*, vol.35, Nº 1, March.

_____ (2001), "European Foreign Direct Investment in Latin America". In Ziga Vodusek (Ed.), *Foreign Direct Investment in Latin America. The Role of European Investors*. Washington, DC: Inter-American Development Bank.

EUROSTAT, (2002), *European Union foreign direct investment yearbook 2001*. European Communities, Luxembourg.

_____ (2003), *External and intra-European Union trade- Statistical yearbook*. European Communities, Luxembourg.

Grotius, S. (2004), "A Europa ainda representa algo na América Latina?" In: *Europa – América Latina: Análises e Informações, N. 15. III Cúpula América Latina, Caribe e União Européia: considerações e recomendações*. Rio de Janeiro, Konrad Adenauer Stiftung.

Kapteyn, P.J.P., Themaat, P. (1998), *Introduction to the Law of the European Communities. From Maastricht to Amsterdam*. Third Edition edited and further revised by Lawrence W. Gormley. The Hague: Kluwer Law International.

Kegel, P.L. (2003), "O marco jurídico-institucional da União Européia e sua influência no contexto das negociações com o Mercosul". In: *Acordo Mercosul - União Européia: além da agricultura*, Renato Flôres, Mário Marconini (orgs.). Rio de Janeiro, Konrad Adenauer Stiftung.

Mudambi, R; Navarra, P. (2002), "Institutions and international business: a theoretical overview". In: *International Business Review*, 11.

North, D.C. (1990), *Institutions, institutional change and economic development*, Cambridge University Press, Cambridge.

Nunnenkamp, P. (1997), "Foreign direct investment in Latin America in the era of globalized production". In: *Transnational Corporations*, vol.6, n° 1, April 1997.

Stein, E. (1986), "Towards a European Foreign Policy? The European Foreign Affairs System from the Perspective of the United States Constitution". In: Capelleti, Mauro; Secombre, Monica; Wgiler, Joseph. *Integration Through Law*. Berlin, New York: De Gruyter.

Torrent, R. (1998), *Derecho y Práctica de las Relaciones Exteriores en la Unión Europea*. Barcelona: Cedecs Editorial.

UNCTAD (2001), *World Investment report 2001. Promoting Linkages*. United Nations, New York - Geneva.

_____ (2002), *World Investment Report 2002. Transnational Corporations and Export Competitiveness*. United Nations Geneva.

_____ (2003). *World Investment report 2003. FDI Policies for Development: National and International Perspectives*. United Nations, Geneva.