

DEZ ANOS DE NEGOCIAÇÕES DA ALCA:  
A DIVISÃO DA AMÉRICA LATINA

Vivianne Ventura Dias<sup>1</sup>

Depois de provocar debates apaixonados, as negociações para a formação de uma Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) caíram no total esquecimento. Poucos se lembraram que há exatamente dez anos, entre os dias 09 e 11 de dezembro de 1994, foi realizada em Miami, a Cúpula das Américas. Ao seu final, os 33 chefes de estado e de governo das Américas e do Caribe reunidos deram o seu apoio explícito à proposta do governo dos Estados Unidos de formação de uma área de livre comércio hemisférica.<sup>2</sup> As negociações, porém, só começaram a partir da segunda Cúpula, organizada em Santiago do Chile em maio de 1998, depois de quase três anos de reuniões de preparação técnica. A partir de junho de 1998, os nove grupos de negociação começaram a se reunir periodicamente para definir as modalidades de negociação nos distintos temas e a redigir as minutas do texto de acordo seguindo um calendário aprovado anteriormente, na reunião ministerial de San José, Costa Rica. Entre abril de 2001 e novembro de 2003, três minutas de acordo foram preparadas. Os textos evoluíram gradualmente, começando com uma colagem desordenada de propostas, em 2001, até o último, que circulou em novembro 2003, com 24 capítulos distribuídos em cerca de 500 páginas, no qual foram eliminados os parágrafos redundantes, assim como dirimidas diferenças menores. Permaneceram os principais temas de controvérsia, que estão claramente identificados nas múltiplas redações para uma mesma cláusula do texto e que em última instância foram responsáveis pela paralisação dos trabalhos desde a reunião ministerial de Miami, em novembro de 2003.<sup>3</sup>

Por iniciativa da diplomacia brasileira, com o endosso dos Estados Unidos e aceitação pelos demais países, o próprio alcance da ALCA foi redefinido em Miami. As negociações abandonaram o princípio do compromisso único que havia regido as negociações até então e que, segundo alguns dos participantes, tinha sido responsável pelos resultados desequilibrados da Rodada Uruguai. Pelo princípio de que o acordo é negociado, assinado e aplicado como um todo integrado, os países não podem fazer uma seleção voluntária (*à la carte*) dos resultados que querem adotar, deixando de fora temas que não lhes interessam. Ao contrário, desde meados de 2003, a delegação brasileira começou a propor que as negociações da ALCA se concentrassem nos temas de acesso a mercados (que são

<sup>1</sup> Pesquisadora da Rede Latino-americana de Política Comercial (LATN) – Brasil. Membro do Comitê Diretor da LATN. Estas notas estão baseadas em documento preparado para o SELA (Sistema Econômico Latino-Americano), “*Las negociaciones de acceso a mercados de bienes y servicios en el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)*”. Disponível em: <<http://www.sela.org>>.

<sup>2</sup> Apesar de tímidos protestos de poucas delegações latino-americanas, Cuba foi excluída da Cúpula e posteriormente, das negociações pelo governo dos Estados Unidos, sob o pretexto de que apenas líderes democraticamente eleitos seriam convidados para a Cúpula de Miami. Ver Feinberg, Richard E. *Summitry in the Americas, A Progress Report*. Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1997. p. 59.

<sup>3</sup> Os negociadores afirmam que existem cerca de sete mil colchetes (referindo-se ao fato das redações alternativas permanecerem entre colchetes) para eliminar. Todas as minutas de texto do acordo ALCA estão disponíveis em várias páginas da Internet, sendo a página oficial da ALCA (<http://www.ftaa-alca.org>).

próprios de uma área de livre mercado), deixando os temas sistêmicos (regras em serviços, investimentos, compras públicas, direitos de propriedade intelectual, subsídios agrícolas, antidumping, diretos compensatórios e certos aspectos da política de defesa da concorrência) para discussão multilateral na OMC.

O Brasil que, desde a reunião de Quito, em 2002, divide a presidência dos trabalhos com os Estados Unidos, deixou claro que não estava interessado em acordos assimétricos, nos quais deveria aceitar disciplinas mais restritivas que as da OMC em temas que atingiam seus interesses nacionais, como serviços, investimentos e compras públicas, enquanto que os Estados Unidos não estavam dispostos a fazer o mesmo em sua legislação de medidas antidumping e, principalmente, no tratamento dos subsídios agrícolas.<sup>4</sup>

Em Miami, as delegações foram confrontadas com uma minuta de declaração preparada pelos diplomatas do Brasil e dos Estados Unidos, que introduzia flexibilidade na adoção dos compromissos pelos diferentes países nos temas negociados, ou seja, uma nova “visão” da ALCA. Os países concordaram (expressando suas discordâncias) em encontrar uma fórmula equilibrada, que outorgue a flexibilidade necessária para que cada país possa se comprometer de acordo com suas necessidades, interesses e capacidades específicas.<sup>5</sup> Os ministros delegaram ao Comitê de Negociações Comerciais (CNC) a tarefa de desenvolver um conjunto equilibrado e comum de direitos e obrigações nos temas dos nove grupos de negociação, e de desenvolver procedimentos para negociações plurilaterais entre os países da ALCA que desejam adotar disciplinas adicionais e liberalizar ainda mais os seus mercados. Contudo, logo se revelou que o principal problema era definir se os benefícios comerciais seriam independentes dos compromissos adicionais assumidos. Ou seja, a relação entre o conjunto comum de direitos e obrigações e os acordos plurilaterais passou a ser parte fundamental da negociação, o que finalmente levou à paralisação dos trabalhos. A última reunião do CNC foi em fevereiro de 2004 e terminou sem conclusões.

A principal controvérsia gira em torno das características dos acordos plurilaterais. Em outras palavras, não existe consenso se estes acordos terão características semelhantes aos dos acordos plurilaterais do antigo GATT (Acordo Geral de Tarifas Aduaneiras e Comércio), como é de interesse do Brasil, ou se o conjunto comum de direitos e obrigações e os acordos plurilaterais constituem grupos de compromissos com hierarquias distintas. Os direitos e as obrigações emanados do GATT não estavam subordinados a uma adesão aos acordos voluntários, como o Acordo sobre Contratação Pública ou de Produtos Lácteos. Para o Brasil, o paralelo com o GATT é o conjunto comum de direitos

<sup>4</sup> Nas palavras do então Chanceler do Brasil, Celso Lafer: “No final de 2000, o Grupo de Negociações sobre Subsídios, Antidumping e Medidas Compensatórias produziu sua minuta de capítulo, que resultou em duas propostas inteiramente associadas e mutuamente excludentes, sendo que a primeira continha os resultados dos esforços de redação de todo o Grupo ao longo de dois meses e a segunda, apenas um parágrafo, de iniciativa norte-americana, segundo a qual a legislação interna dos países em matéria de antidumping e medidas compensatórias prevaleceria sobre o que se disponha a este respeito em qualquer capítulo do Acordo ALCA” (Lafer, Celso. ALCA después de Quebec: nuestro futuro está en debate. Belo Horizonte: Federação de Indústrias de Minas Gerais, 2001. Disponível em: <<http://www.idela.org.ar/contenidos/ii/idea17.pdf>>).

<sup>5</sup> No Preâmbulo, a Declaração de Miami estabelece que “Os compromissos que obtenham os países na ALCA deverão ser compatíveis com as doutrinas da soberania dos Estados e com os respectivos textos constitucionais”.

e obrigações que deveria constituir o Acordo ALCA. O corolário é que a participação nos acordos plurilaterais, que tem uma maior cobertura e compromissos mais restritivos, de adesão voluntária, não deveria incidir nos benefícios comerciais esperados da ALCA (de acesso aos mercados de bens). Para os Estados Unidos e os países que já incorreram em concessões bilaterais aos Estados Unidos, o conjunto comum de direitos e obrigações é apenas um piso inferior de obrigações, sendo os acordos plurilaterais um piso superior, com prêmios e sanções compatíveis com a adoção ou não de compromissos mais restritivos. Assim, para os países que compõem o G-14, encabeçado pelos Estados Unidos, deveria existir sanções para os países ou grupos de países que não queiram aceitar disciplinas mais restritivas que as da OMC em temas como investimento, serviços ou compras públicas.<sup>6</sup> Países como o Canadá e o Chile indicaram que as diferenças nos graus de compromissos assumidos só podem ser temporárias e que, ao longo do tempo, todos os países deveriam estar associados ao segundo piso de direitos e obrigações.

Essas negociações demonstraram que a aceitação pelos Estados Unidos da proposta brasileira na reunião de Miami significou apenas um recuo tático, e não uma mudança na sua estratégia básica de promover um intercâmbio desequilibrado entre regras e acesso a mercados. A oitava reunião ministerial foi realizada em Miami no dia 20 de novembro de 2003 (a mais curta de todas as reuniões ministeriais), ainda sob os efeitos do fracasso da Conferência Ministerial de Cancún, da OMC, realizada em setembro do mesmo ano, e a diplomacia dos Estados Unidos tentou evitar um novo fiasco.

Nos meses que antecederam a primeira Cúpula das Américas em 1994, o Brasil foi uma exceção solitária, coerente e corajosa, entre os representantes dos governos latino-americanos, cujo único desejo era de rapidamente conseguir associar seus países ao Tratado de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA, na sigla em inglês), que havia entrado em vigor em janeiro daquele ano, depois de um prolongado debate para a sua ratificação pelo Congresso dos Estados Unidos.<sup>7</sup> O colapso do peso mexicano e a profunda crise financeira que abalou a economia mexicana ocorreram duas semanas apenas depois da Cúpula de Miami. Um Congresso crescentemente hostil ao governo Clinton e a impossibilidade de conseguir a autoridade negociadora necessária para assumir novos compromissos em áreas sensíveis para os legisladores dos Estados Unidos, frustraram as expectativas dos diplomatas latino-americanos de uma ampliação rápida do NAFTA, o que se refletiu no andamento dos trabalhos entre 1998 e 2000.

Hoje, os Estados Unidos têm acordos mais restritivos do que o NAFTA assinados com oito países latino-americanos e mantém negociações com outros cinco. Apesar dos esforços contínuos mantidos pela diplomacia brasileira de construção de um espaço de integração sul-americana, o Brasil

<sup>6</sup> O G-14 é composto por todos os países que já têm ou estão negociando acordos bilaterais com os Estados Unidos.

<sup>7</sup> Veja Feinberg, 1997, opus cit. Em 1994, a CEPAL (Comissão Econômica para América Latina e o Caribe) preparou um documento muito citado (*O regionalismo aberto*), que procurava dar uma racionalização “estruturalista” ao que parecia inevitável: a ampliação do NAFTA para se converter em ALCA.

continuou a ser uma exceção quase solitária na sua defesa de um acordo cujos resultados sejam equilibrados para todos os participantes.

O governo Bush passou a administrar as negociações da ALCA a partir da terceira Cúpula das Américas, realizada em Québec, em abril de 2001. Embora coincidisse com a fase final das negociações de acesso a mercados, segundo calendário definido previamente, o processo negociador ganhou celeridade, e importantes etapas foram cumpridas nos dezoito meses de trabalhos entre as duas reuniões ministeriais de Buenos Aires (abril de 2001) e a de Quito (novembro de 2002): os negociadores estabeleceram um calendário para o intercâmbio de ofertas e pedidos em acesso a mercados, definiram as modalidades de liberalização tarifária,<sup>8</sup> e concordaram em partir da tarifa efetivamente aplicada, e não da que havia sido consolidada na OMC.<sup>9</sup>

A autoridade para o Presidente Bush negociar acordos, rebatizada de Autoridade para a Promoção do Comércio, foi votada pelo Congresso dos Estados Unidos e transformada em lei em meados de 2002, com a inclusão de um cuidadoso processo de consultas entre o Executivo e o Legislativo para os temas sensíveis.<sup>10</sup> O principal efeito foi imprimir velocidade às negociações bilaterais, inicialmente com Cingapura e o Chile. Nessas negociações bilaterais, o governo dos Estados Unidos, por meio de seu Representante de Comércio (USTR), deixou patente a utilização estratégica do acesso ao seu mercado de bens para conseguir maior liberalização comercial para bens, serviços e capitais, e regras mais fortes de proteção dos direitos dos investidores e da propriedade intelectual.

Nessas negociações, os países contratantes dos acordos bilaterais fizeram concessões em regras de proteção a investimentos e investidores, entre outros temas, para obter ganhos em acesso a mercados. Há vários aspectos, porém, que intrigam os analistas de acordos comerciais, quando avaliam os custos e benefícios de tais acordos, dada as disparidades entre os custos e benefícios dos dois lados. Para os Estados Unidos, o custo da abertura de seu mercado é mínimo, porque se trata de consolidar juridicamente o acesso a produtos, que era pré-existente, preferencial e unilateral. Ou seja, não se trata de abrir um novo espaço de concorrência em seu mercado e o acesso que antes era preferencial, agora passa a ser recíproco. Por outro lado, para ter o acesso consolidado, o país contratante deve fazer uma dupla concessão: em bens, porque o acesso deixa de ser de concessão unilateral para ser recíproca, e deve fazer concessões em regras. Portanto, o país paga duas vezes por um acesso que já tinha e que não vai incidir no aumento de suas exportações, mas a reciprocidade deverá incidir no aumento de suas importações e queda da arrecadação de impostos <sup>11</sup>

<sup>8</sup> Foram definidas quatro cestas de bens: A, contendo bens livres de tarifas desde que o Acordo comece a vigorar; B, com um prazo de 5 anos para a liberalização; C com um período de 10 anos e D, com períodos maiores de 10 anos. Também foi adotada a redução linear, ou seja, que as tarifas serão reduzidas em frações iguais em cada ano até chegar a zero.

<sup>9</sup> É importante destacar que no contexto das negociações da ALCA, acesso a mercados tem um sentido amplo, porque engloba, além de agricultura, serviços, investimento e compras públicas, embora as negociações tenham se concentrado em acesso a bens agrícolas e não-agrícolas.

<sup>10</sup> Lei Pública 107-210, de 06 de agosto de 2002, conhecida como Lei do Comércio de 2002.

<sup>11</sup> Alguns analistas tratam o intercâmbio de acesso por regras como um intercâmbio equilibrado, embora o tema necessite mais pesquisa. Ver: Tachinardi, Maria Helena (2004), "Acordos bilaterais de livre comércio com os EUA: objetivos e motivações" Disponível em: <<http://www.iconebrasil.org.br>>.

Quando anunciou sua oferta de bens, em fevereiro de 2003, o governo dos Estados Unidos sinalizou sua intenção de manter na ALCA a estratégia de negociar o acesso a mercados de bens no âmbito bilateral e de condicionar suas concessões em bens às concessões recebidas nos outros temas de acesso (serviços, investimentos e compras públicas). A oferta dos Estados Unidos continha prazos de desgravação diferenciados por quatro grupos sub-regionais, com o argumento de que assim estavam sendo favorecidos os países de menor desenvolvimento.<sup>12</sup> O primeiro grupo é composto pelos membros da CARICOM, com desgravação plena para 91% do valor de suas exportações não-agrícolas para os Estados Unidos;<sup>13</sup> o segundo, os países centro-americanos, com desgravação plena para 66%; o terceiro, os países andinos, para 61%.<sup>14</sup> Finalmente, o quarto e último grupo, os países do Mercosul teriam desgravação imediata somente para 58% do valor de suas exportações não-agrícolas.

Cabe assinalar que, de acordo com dados oficiais, mais de 77% da exportação da América Latina e do Caribe (exceto o México) para os Estados Unidos foi isento de tarifas em 2002.<sup>15</sup> Portanto, ao final do processo negociador do ALCA, a proporção das exportações da região que entrará no mercado americano isenta de tarifas será **inferior** da observada atualmente. De acordo com as estimativas dos Estados Unidos, cerca de 65% das suas importações não-agrícolas e 56% das agrícolas, originadas dos países da ALCA, excluídos os do NAFTA, terão desgravação imediata. Na realidade, quase todos os produtos que o país oferece para desgravação imediata são justamente os que já apresentam tarifa zero, seja por que os mesmos têm tarifa consolidada zero na OMC ou porque o produto faz parte de algum programa de desgravação especial, como o das Preferências Andinas ou o da Bacia do Caribe.

Isto quer dizer que mesmo em negociações de bens os países da América Latina enfrentam dificuldades com relação às propostas dos Estados Unidos: 1. os países latino-americanos e caribenhos têm poucos produtos com tarifas de importação zeradas; 2. a tarifa média dos Estados Unidos é muito baixa em relação à média latino-americana, 3. enquanto que a estrutura tarifária dos Estados Unidos é heterogênea, com vários tipos de tarifas (ad-valorem, específicas, sazonais, entre outras), os países latino-americanos, com exceção do México, utilizam basicamente tarifas ad-valorem.

Oito países já firmaram um acordo bilateral com os Estados Unidos (México, Chile, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua e República Dominicana), embora o acordo com os países centro-americanos e a República Dominicana não tenha ainda sido ratificado pelo Congresso dos Estados Unidos.<sup>16</sup> Outros cinco países (Bolívia, Colômbia, Equador, Panamá e Peru) estão negociando acordos similares. As conseqüências desses acordos para o processo de integração sub-

<sup>12</sup> Na realidade, os países de menor desenvolvimento relativo pedem que lhes outorguem um tratamento diferenciado, principalmente em termos de assistência às suas indústrias durante o ajuste às novas condições de concorrência, para que as mesmas possam se beneficiar das novas oportunidades mais favoráveis de acesso aos mercados da região.

<sup>13</sup> Os países da CARICOM são fundamentalmente economias de serviços, e exportadores de produtos primários.

<sup>14</sup> Escritório do Representante de Comércio dos Estados Unidos. *Trade Facts* (www.ustr.gov).

<sup>15</sup> Datos del USITC Trade Data Base. Disponível em: <<http://www.usitc.gov>>.

<sup>16</sup> A imposição de um imposto de 25% em bebidas contendo frutose (HFCS) pelo Parlamento da República Dominicana foi suficiente para que o Representante do Comércio (Robert Zoellick) ameacar o país de ser excluído do Acordo com a América Central (ver <http://www.ustr.gov>).

regional ainda não foram dimensionadas. O capítulo 1 de Disposições Iniciais do Acordo de Livre Comércio com a América Central propõe explicitamente no Art 1.3 (Relação com outros acordos), em seu parágrafo 2, que nada no Acordo pode impedir as Partes centro-Americanas de manter seus instrumentos legais da integração centro-Americana, de adotar novos instrumentos legais de integração, ou de adotar medidas para reforçar e aprofundar esses instrumentos “desde que tais instrumentos e medidas não sejam inconsistentes com este Acordo”.

Como consequência, com exceção dos países da CARICOM (Comunidade do Caribe),<sup>17</sup> do Mercosul, e da Venezuela, as posições dos demais países da região frente à ALCA estão atreladas ao seu papel de eixos (*spoke*) de acordos preferenciais com núcleo (*hub*) nos Estados Unidos. Diferentemente dos países que aceitaram o padrão normativo definido pelo NAFTA, o Brasil defende a preservação de sua estrutura regulatória, evitando limitar a sua margem de manobra para a execução de políticas industriais para mais além dos compromissos assumidos na OMC. Os países da CARICOM têm sua agenda de defesa de interesses de economias pequenas e vulneráveis.

É difícil pensar que a ALCA possa voltar a ter um papel de multilateralizar os compromissos fragmentados que estão resultando desses acordos bilaterais com centro nos Estados Unidos. A ALCA de geometria variável, que resultou da Declaração de Miami, é pouco operacional e se mostrou politicamente inviável.

---

<sup>17</sup> Os países membros da CARICOM, tradicionalmente divididos entre si, conseguiram criar uma estrutura para as negociações regionais (*Caribbean Regional Negotiating Machinery*), que lhes permitiu negociar com uma única voz em vários foros, desde a ALCA até a OMC.