

A construção da ALCA: Doutrina Monroe, Destino Manifesto, ou integração soberana?

Ricardo Seitenfus¹

Introdução

Os possíveis caminhos trilhados para a construção do que deve ser a mais ampla e dinâmica zona de livre comércio do planeta, estão intimamente vinculados à compreensão das distintas *attitudes* negociadoras dos Estados envolvidos. Neste sentido, sobressai-se o relacionamento histórico e assimétrico mantido pelos Estados Unidos com seus vizinhos do Sul. Estes, por sua vez, tendem à sensibilizar-se com o discurso que pretende compatibilizar soberania e integração.

A proposta deste breve artigo é indicar os elementos que concorrem à formatação da ALCA à luz destes elementos e que inferirão sobre o modelo de integração escolhido, determinando assim o grau de interdependência do processo em construção.

As assimetrias no Novo Mundo

O pano de fundo das negociações da ALCA apresentam elementos recorrentes que marcam de maneira indelével as relações inter-americanas e definem seus modelos de integração. Os condicionantes mais importantes podem ser resumidos da seguinte forma:²

- a) A grande disparidade entre os Estados da região: sob qualquer ponto de vista, seja econômico, político, militar, cultural ou religioso, há uma nítida hierarquia entre países que possuem distintos níveis de desenvolvimento relativo.
- b) A construção e a consolidação de um poder hegemônico, representado pelos Estados Unidos.
- c) A grande dimensão espacial do Continente, dificultando a formação de macro interesses.

¹ Doutor em Relações Internacionais pelo Instituto Universitário de Altos Estudos Internacionais da Universidade de Genebra, atualmente Professor Titular do Programa de Pós-graduação em Integração Latino-americana e da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Santa Maria (RS).

² Extraído de SEITENFUS, R., *Manual das Organizações Internacionais*, Porto Alegre, Editora Livraria do Advogado, 2003, 3ª edição.

- d) Como consequência dos traços acima mencionados, tanto a expectativa quanto a materialização das políticas dos Estados em suas relações recíprocas possuem alcance diferenciado. Os Estados Unidos administram suas relações continentais no âmbito de uma estratégia mundial, enquanto os outros países delimitam suas perspectivas pelo localismo e regionalismo.
- e) As ações estatais são marcadas por naturezas distintas: a dos Estados Unidos é ofensiva e a dos outros Estados permanece no plano defensivo.
- f) A dificuldade de afirmação da cooperação regional intra-latino-americana, em razão da oposição dos Estados Unidos.
- g) A matriz europeia de ocupação do Novo Mundo e a coincidência temporal (início do Século XIX) dos processos que levaram a grande maioria das colônias latinas a tornarem-se Estados independentes, não constituem elementos suficientes para fomentar uma política de cooperação.
- h) O desenrolar do processo de independência política da América Latina conduz as ex-colônias ibéricas a situações diametralmente opostas, que se encontram na base de todas as tentativas de cooperação experimentadas pela região.
- i) A divisão em duas dezenas de Estados enfraquece a América espanhola. A ex-colônia portuguesa, em contrapartida, conserva sua unidade territorial, desequilibrando, em razão de suas dimensão continental, as relações políticas regionais. O afastamento acentua-se com a opção das ex-colônias espanholas pela forma republicana de governo e a ratificação do regime monárquico pelo Brasil independente.

A peculiaridade desta experiência histórica tem marcado a construção das relações inter-americanas. Os Estados Unidos tendem a manifestar suas intenções com relação aos seus vizinhos por declaração unilaterais, por intervenções veladas ou abertas nos assuntos internos destes países e por políticas agressivas guiadas pelo seu suposto interesse nacional.

As possíveis atitudes negociadoras dos Estados Unidos

Jamais indiferentes aos seus vizinhos do Sul, os Estados Unidos apresentam, historicamente, três formas distintas de relacionamento. As duas primeiras inspiram-se na vontade imperial expressa de maneira unilateral. Assim, respondendo às condições da luta pela independência política da América Latina no primeiro quarto do século XIX, Washington manifesta, através da *Doutrina Monroe*³, sua decisão em apoiar os jovens Estados em sua luta pela emancipação da tutela europeia.

³ Em discurso proferido, a 2 de dezembro de 1823, perante o Congresso, o Presidente James Monroe declara que os Estados Unidos não aceitam “nenhuma intervenção da Europa nos Estados [latino-

Estão contidos na *Doutrina Monroe* elementos que podem inspirar os atuais negociadores de Washington. Por um lado, o desejo de obter junto aos parceiros latino-americanos condições que terceiros Estados não dispõem. Trata-se de reivindicação natural em processos de integração econômica, caso ela tenha como contrapartida a concessão de privilégios de acesso ao mercado norte-americano.

Por outro lado, fazer com que a ALCA transforme-se em instrumento para reverter um dos princípios basilares da *Doutrina Monroe*, qual seja, o afastamento dos interesses extra-continentais, mormente europeus, da América Latina. O importante desvio do comércio mexicano em detrimento da Europa como consequência do NAFTA – provocando na posterior assinatura de um acordo de livre comércio entre a União Europeia e o México para remediar tal situação – indica a concreta possibilidade de um decréscimo das trocas comerciais latino-americanas com o resto do mundo.

O segundo modelo de relacionamento consiste na intervenção aberta dos Estados Unidos nos assuntos internos dos Estados latino-americanos. Trata-se da imposição, se necessário pela força, de atitudes, comportamentos e políticas obedecendo critérios de exclusivo interesse de Washington. Guiados pelo realismo que inspira-se num *direito natural*, a doutrina do *Destino Manifesto*⁴ é utilizada com frequência ao longo dos séculos XIX e XX. Esta forma de proceder rechaça a diplomacia, considerada o utensílio dos débeis.

Somente em 1933, na Conferência Pan-americana de Montevideu, toma forma o terceiro modelo de negociação por parte dos Estados Unidos. Inspirada pela política dita de *boa vizinhança*, Washington condena a guerra de conquista como instrumento de política externa e reconhece os instrumentos pacíficos como forma de solução dos litígios continentais.

Todavia a construção da ALCA exige que, além da negociação, Washington aceite as regras da diplomacia parlamentar, característica do

americanos] que se declararam independentes". Uma tal intervenção seria considerada como uma manifestação contra os Estados Unidos. Por outro lado, Monroe se opõe às possíveis restaurações monárquicas na América Latina. Posteriormente os Estados Unidos complementam a *Doutrina Monroe* com a afirmação que, em contrapartida, eles não pensam intrometer-se nos assuntos europeus.

⁴ Foi o Presidente Thomas Jefferson que, no início do Século XIX, declarou que o destino evidente dos Estados Unidos é de estender-se ao conjunto do continente. A posse de todo o continente americano é, segundo ele, a "ordem natural das coisas e o curso manifesto dos acontecimentos". Nasce assim a doutrina imperialista do *Destino Manifesto*. Em 1904, o Presidente Theodore Roosevelt adicionou um

multilateralismo. Ora, trata-se de mudança crucial na filosofia da estratégia externa dos Estados Unidos com o Continente, pois exigirá o abandono da exclusividade do relacionamento bilateral – modelo preferido historicamente pelos Estados Unidos.

O malogro das experiências de cooperação no Novo Mundo

A atitude dos governos latino-americanos contribuiu, historicamente, para limitar o alcance da cooperação na região. De nítida inspiração latino-americana, uma concepção arraigada e extremista do conceito de soberania, tem tornado impossível o aprofundamento dos esforços de integração. Imaginando poder extrair-se de sua condição de mero objeto para tornarem-se protagonistas de sua própria História, os Estados latino-americanos percebem com desconfiança os esforços de integração.

Todavia, resta patente na atualidade que a percepção desta soberania encontra-se distante dos discursos nacionalista e esquerdista encontrados na América Latina, porquanto trata-se de encontrar um modelo que ultrapasse e transcenda o Estado nacional para transformar-se em *soberania compartilhada* – conceito-chave do mundo contemporâneo.⁵

A América não anglo-saxônica deverá demonstrar uma disciplina nas negociações raramente alcançada no passado. Um breve sobrevôo das tentativas de entendimento no Novo Mundo demonstra nossa incapacidade de compatibilizar a percepção do interesse nacional com a indispensável concórdia continental. Três são as etapas de organização do Novo Mundo: o período voluntarista (1826-1889); a fase intermediária (1890-1948); e a fase institucional (a partir de 1948).

A primeira fase é marcada pelas tentativas dos Libertadores, sobretudo Simon Bolívar, em criar uma *Confederação de Estados* a fim de resguardar a jovem independência da América Latina. Paradoxalmente, não foram as ex-metrópoles ibéricas os principais adversários do movimento de aproximação, mas os próprios latino-americanos. Ao contrário do pretendido por Bolívar, aos

Corolário à esta doutrina. Ele defendeu o direito dos Estados Unidos ao exercício de um poder extraterritorial de polícia internacional no Continente.

⁵ Consultar HABERMAS, J., *A constelação pós-nacional*, São Paulo, Ed. Littera Mundi, 2001, 220 p.

conflitos continentais seguem-se guerras civis, provocando a desintegração territorial de vários Estados. Frente à esta situação, os esforços de integração são vistos com desconfiança pelo Brasil e Estados Unidos.

A fragilidade do processo de concertação aliada às dificuldades para a criação de vínculos confederais entre os países latino-americanos leva Simon Bolívar a convencer-se da inutilidade de seus esforços. Ele afirma que eles são tão eficazes quanto "arar no mar".⁶

A segunda fase tem início em 1889/90 quando reúne-se em Washington, sob a condução dos Estados Unidos, a Primeira Conferência Internacional dos Estados americanos. A ampla e pretensiosa agenda pretendia definir um sistema permanente de arbitragem, além da diminuição e harmonização das tarifas de importação. A partir de então os Estados Unidos tornam-se elemento preponderante em todos os ajustamentos futuros na organização das relações interamericanas.⁷

Paralelamente aos esforços de aproximação comercial, Washington aplica os princípios contidos no *Corolário Roosevelt*, intervindo violentamente na América Central, no Caribe e no Norte da América do Sul, colocando claramente os limites ao entendimento regional.

Após 1919, o Presidente dos Estados Unidos, Woodrow Wilson, propôs um *Pacto nas Américas* semelhante ao que funda a Liga (ou Sociedade) das Nações. A sugestão contemplava, entre outros elementos, uma pan-americanização da *Doutrina Monroe* e o princípio da segurança coletiva continental. Todavia, será somente com o surgimento da Organização dos Estados Americanos (OEA), através da Carta de Bogotá em 1948, que tais princípios serão aceitos.

O aumento das tensões internacionais a partir dos anos 1930 e os receios que elas fazem surgir nas Américas, constituem o pano de fundo que

⁶ Ainda assim, os Estados latino-americanos reúnem-se periodicamente para tratar de problemas comuns. O Congresso de Lima (1847-48) decide criar uma *Confederação de Estados* - jamais concretizada - e define regras para o comércio e a navegação. Em 1856 a reunião acontece em Santiago do Chile e apesar da pouca representatividade, pois tão somente três países participam, é firmado um *Tratado de Aliança Militar e de Assistência Recíproca*. No mesmo ano, outros países aderem a esta proposta. Porém, a ausência de ratificação compromete sua aplicação.

originará a institucionalização das relações interamericanas nos moldes atuais. A possibilidade da deflagração de um conflito bélico de natureza e proporções que viessem a atingir as Américas, constitui uma preocupação constante.

Das distintas conferências pan-americanas surge a travessia do campo da retórica da solidariedade para a prática da segurança coletiva. De fundamental importância foi a Conferência Pan-americana de Lima (1938)⁸ que, ao reafirmar a solidariedade continental, introduz o princípio da segurança coletiva.

Historicamente a constante reafirmação do *princípio da solidariedade continental* não encontrava instrumentos jurídicos que permitissem sua uniforme interpretação e pronta execução. A questão essencial era a ausência de mecanismos que pudessem fazer com que o impreciso princípio da solidariedade continental se transformasse no princípio da *segurança coletiva continental*.

Nota-se, de pronto, as diferenças marcantes entre os dois princípios. A *solidariedade* está alicerçada no voluntarismo e numa apreciação individual e subjetiva de sua materialização. Ausentes os instrumentos para a sua operacionalização, a solidariedade encontra-se no terreno das intenções e das declarações. Sua natureza é político-diplomática e sua eficácia deve ser buscada no campo moral das pressões e sugestões.

O princípio da *segurança coletiva*, ao contrário, repousa na concepção de que um ataque dirigido à um país membro da coalizão é considerado um atentado à própria coalizão. Portanto, a segurança individual passa a ser considerada segurança de todos e qualquer agressão que venha a sofrer um país membro significa que a resposta deverá emanar do coletivo. Portanto, afasta-se do terreno das intenções para dirigir-se à ação propriamente dita.

Além de representar uma clara dissuasão, a segurança coletiva implica na construção de mecanismos, passivos e ativos, de atuação conjunta. A

⁷ Apesar de seu fracasso, a Conferência criou um escritório de divulgação de oportunidades comerciais para os países membros. Além disso, instaurou-se a partir desta reunião, uma regularidade na convocação das conferências que deveriam realizar-se a cada cinco anos.

⁸ Entre os princípios adotados estão a segurança coletiva; a defesa continental contra ameaças externas; a reunião não-protocolar e urgente dos Ministros das Relações Exteriores quando uma situação, continental ou extra-continental, o exigir; o não reconhecimento das conquistas territoriais realizadas através de coerção ou força; e a rejeição do conceito de minoria étnica, lingüística ou religiosa.

segurança coletiva passiva é aquela que resulta na restauração do *statu quo ante bellum*. Trata-se, pois, de defesa do bem coletivo, essencialmente o território. A segurança coletiva ativa propõe-se a tomar iniciativas, em nome do coletivo, que podem ser preventivas e resultar em ações que se desenrolem fora do território dos países coligados.

O alinhamento latino-americano à causa dos Aliados – embora governos como os da Argentina e do Chile relutaram em fazê-lo – encontra a região unida no pós-guerra. Como consequência surgem múltiplas instâncias de cooperação entre as três Américas: a Organização dos Estados Americanos (1948); o Tratado Inter-americano de Assistência Recíproca (1947); o Banco Inter-americano de Desenvolvimento (1959). É inútil enfatizar a liderança incontestável exercida pelos Estados Unidos no seio destes organismos.

À guisa de conclusão: das *atitudes aos modelos de integração*

Com exceção da tradicional concessão de vantagens tarifárias, o modelo de zona de livre comércio (ZLC) preconizado para a ALCA constitui a forma primária de integração econômica. A América Latina já experimentou variados modelos que resultaram em recorrentes decepções. A ZLC foi buscada pela ALALC e, posteriormente, pela ALADI, sem alcançar mudanças sensíveis, tanto no fluxo quanto na criação de comércio regional. O modelo de mercado comum (MC) foi aplicado, com algumas variações, no Mercado Comum Centro-americano (MCCA), no Pacto Andino (PA) e no Mercado Comum do Sul (Mercosul).⁹

Em alguns casos, uma avançada institucionalização foi considerada um fim em si. Em outros, elaborou-se sofisticados instrumentos para a solução de litígios. Em outros, enfim, buscou-se associar o Legislativo e criou-se Parlamentos regionais, tão inúteis quanto custosos. Contudo, a característica marcante do conjunto destas experiências resume-se no reiterado desrespeito ao cumprimento das decisões acordadas.

A ausência de um poder comum – além, acima e fora dos Estados – constituiu o maior obstáculo para a consecução dos objetivos propostos.

Surge, novamente, como explicação, a incontornável percepção que os governos latino-americanos manifestam do princípio da soberania. Em alguns casos, como o brasileiro, em forma de dogma.

A internacionalização da economia, das decisões políticas, da segurança e o papel crescente das ONG – colocando em questão os fundamentos do Estado tradicional – são percebidos pelo discurso soberano como um simples acidente de percurso do Estado nacional. Em breve, ele retomará suas atribuições originárias. Esta visão arcaica do papel do Estado contemporâneo contrapõe-se às necessidades específicas dos processos de integração.

O modelo escolhido pela ALCA – caso inspire-se na experiência do NAFTA – irá além da simples ZLC, embora não alcance o modelo MC. Assim sendo, não bastará identificar como nacionais os produtos que circularão sem gravames entre os parceiros. Será necessário obedecer à um *standard* para a sua fabricação.

Com efeito, a moderna percepção do comércio internacional tende a controlar não somente o respeito aos requisitos exigidos pelas normas técnicas e de saúde pública, mas igualmente como e em que condições tais bens foram produzidos. Introduce-se aqui o respeito às normas ambientais e às cláusulas trabalhistas. Certamente esta percepção estará intimamente vinculada à estratégia defendida pelos Estados Unidos e Canadá. Os latino-americanos devem acolher estes princípios – como, por exemplo, o da precaução – e somente descartá-los caso venham a ser utilizados para fins protecionistas.

Com a construção da ALCA assistimos, pela primeira vez na história das relações pan-americanas, uma reformulação completa dos métodos, práticas, princípios e objetivos perseguidos pela América desenvolvida em suas relações com a latino-americana. Trata-se de oportunidade única, se bem conduzida, de fazer com que a cooperação regional transforme-se em alavanca para a diminuição das inaceitáveis desigualdades de desenvolvimento sócio-econômico.

A correta estratégia dos Estados do Sul consiste em participar de forma competente e ativa destas negociações, tendo como respaldo os ensinamentos da História. Utilizando-se do receio norte-americano embutido na Doutrina

⁹ Para uma análise dos modelos de integração, segundo a teoria clássica, consultar

Monroe, descartando as imposições unilaterais do Destino Manifesto e do Corolário Roosevelt. Assim procedendo, a América meridional estará em condições, uma vez que foram resolvidos os problemas territoriais e políticos que a afligia, de enfrentar o seu maior desafio contemporâneo: oferecer igualdade de oportunidades para o progresso material e intelectual de seu povo.