
A União Européia como ator internacional e os países do Mercosul¹

MIRIAM GOMES SARAIVA*

Em 1995 a União Européia (UE) assinou o Acordo Marco Inter-regional de Cooperação com os países do Mercosul, que comportava a liberalização comercial, investimentos, cooperação econômica e um diálogo político.² O Acordo previa negociações para a assinatura posterior de um novo acordo de associação inter-regional. As negociações no sentido da liberalização comercial encontram-se ainda em curso, enquanto o diálogo político tem fluído conforme o esperado, embora sem produzir resultados tangíveis.

Um dos motivos que estão causando a demora no avanço das negociações para a liberalização comercial é a Política Agrícola Comum (PAC). No entanto, outros fatores também têm contribuído para esse estancamento. Entre eles, estão a mudança no cenário internacional após o 11 de setembro; a alteração das prioridades e dos pesos atribuídos aos diversos temas externos com os quais a União Européia vem se deparando; e, por fim, o questionamento sobre a capacidade do Mercosul de tornar-se um mercado comum e experimentar um crescimento econômico significativo. A partir desses obstáculos, coloca-se a indagação sobre as possibilidades de a UE atuar de forma conjunta e com êxito como ator internacional.

A literatura existente sobre a *performance* da UE como ator internacional com mais frequência busca destacar suas dificuldades em atuar frente a situações de crise ou seu comportamento em relação aos países do continente europeu. Entretanto, essa literatura concentra-se menos em analisar a capacidade da União de agir em *politics as usual*, ou situações cotidianas. Este artigo busca avaliar o potencial da UE de atuar como ator internacional no marco dos diálogos inter-regionais, analisando seu comportamento frente aos países do Mercosul. Dado que, em geral, o papel dos diálogos inter-regionais é importante no arco das ações externas européias, o artigo analisa como esses diálogos sustentam a habilidade externa da União em agir e projetar-se.

Por meio do comportamento da UE frente aos países do Mercosul, que aqui é considerado próximo ao modelo de *civilian power* (conceito importante na literatura sobre o comportamento externo europeu), este estudo busca identificar os limites e possibilidades da *performance* e do papel da UE no cenário internacional.

Rev. Bras. Polít. Int. 46 (1): 84-111 [2004]

* Professora de Relações Internacionais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Examina e busca explicar o desenvolvimento do diálogo político em uma situação onde há um consenso político europeu, mas onde as negociações econômicas enfrentam mais dificuldades. Aponta como a política pode ser retórica sem mostrar resultados concretos, mas como isso não invalida totalmente a própria política (embora dificulte a União em agir como um bloco de poder). O texto também fornece dados sobre a interação entre a União Européia e o Mercosul em tempos recentes.

Com esses objetivos, a primeira e a segunda parte deste artigo se concentram no papel da UE como ator internacional, na estruturação de sua política externa em duas dimensões (Pilar I e Pilar II) e nas características dos diálogos inter-regionais. A terceira parte oferece uma visão mais geral do comportamento europeu para América Latina como um todo e o desenvolvimento inicial do diálogo entre a UE e o Grupo do Rio. A quarta analisa a aproximação entre a UE e o Mercosul, destacando tanto o diálogo político estabelecido pela União com os países do bloco, quanto os obstáculos enfrentados posteriormente nas negociações econômicas previstas no Acordo Marco. A conclusão busca relacionar o comportamento europeu para o Mercosul com o papel da UE como ator internacional. Com vistas a dar uma maior compreensão sobre o tema, o artigo adota uma perspectiva histórica e observa as mudanças no comportamento europeu durante o período.³

1. A União Européia como ator internacional

Desde o princípio da década de 1980, os interesses e necessidades globais europeus fizeram-se mais fortes, tanto no âmbito dos Estados individualmente quanto nos marcos do coletivo de Estados. Nesse espectro, a então Comunidade Européia (CE) começou a destacar-se progressivamente como ator internacional.

Mesmo sem possuir uma dimensão militar, essa dispunha de recursos econômicos que contribuíram para um aumento de sua capacidade de influenciar terceiros Estados, outras organizações regionais e negociações multilaterais. O desenvolvimento de uma identidade européia, ocorrido durante o período, apontou para a ampliação de sua presença em diversos níveis da cena internacional. A Europa comunitária lançou as bases para exercer um papel político mais relevante no cenário internacional.⁴

Com a queda do Muro de Berlim e estruturação de um novo cenário europeu e internacional na passagem para os anos 1990, as questões de segurança e política externa tornaram-se objeto de atenção especial e discussão entre os Estados-membro. O papel da UE no mundo foi recolocado e, com o Tratado de União Européia (TUE), a UE lançou as bases para ampliar sua participação externa, embora sem adotar modificações profundas.

A evolução da participação da UE na arena internacional foi, no entanto, polêmica, e uma definição exata de seu status externo transformou-se em motivo de debates para os acadêmicos.

Um dos temas importantes nesse debate foi a definição de sua presença internacional. Para Allen e Smith (1991, p. 97-98), a presença internacional pode ser entendida, por um lado, como a expectativa forjada no âmbito externo sobre o papel que determinado ator ocupa em um campo definido e, por outro, como a forma na qual esse ator incide sobre eventos externos. A presença externa estaria assim relacionada com a capacidade de influenciar a opinião de demais atores. Os autores também definem a presença internacional como a combinação de determinados fatores que correspondem a credenciais de legitimação com a capacidade para atuar e mobilizar recursos.

Em relação à forma de atuação externa, Weiler (1985) define três impulsos importantes de atuação no contexto internacional. O primeiro corresponde à política ativa, entendida como plano de ação visando objetivos específicos definidos. O segundo se refere à política reativa, que responde aos eventos e busca minimizar os custos políticos. O terceiro, diz respeito à política reflexiva, que se trata de uma política externa comum formulada como valor integrativo *per se*, ou seja, como mais um traço da evolução do processo de integração. Alguns autores destacam também a chamada política passiva, composta por uma série de respostas habituais a acontecimentos do contexto internacional.

No que diz respeito à inserção da UE no cenário internacional e com vistas a explicar o papel da Cooperação Política Européia (CPE), Hill (1990) fez uma sinopse de três abordagens usadas com mais frequência no meio acadêmico. Atualmente, essas mesmas abordagens podem ser aplicadas também em estudos sobre a Política Externa e de Segurança Comum (Pesc).

A primeira abordagem identifica a UE como um *civilian power*.⁵ Trata-se de um modelo de comportamento em que os Estados-membro concordam em não utilizar a força entre si e não impor suas visões através do uso da força. Seus traços básicos seriam a busca permanente de soluções negociadas para temas problemáticos, a utilização dos canais disponíveis de discussão e a capacidade de praticar uma diplomacia aberta.

Essa abordagem, porém, é bastante discutida e às vezes criticada. Durante a década de 1970 os europeus tinham uma postura mais próxima do que se entende por um *civilian power*, marcada pela rejeição da política de poder, pela tentativa de outorgar aos problemas internacionais um certo sentido de responsabilidade e por uma política de cunho contratual. No início dos anos 1980, porém, a interação entre as mudanças ocorridas no sistema internacional e a trajetória do processo de integração na região contribuiu para modificar as percepções e expectativas da CE em relação ao exterior. Dessa forma, sua postura de *civilian power* foi questionada, trazendo à baila o paradigma da segurança e a conseqüente discussão sobre a defesa européia.

Nos anos 1990 esta discussão tomou corpo com a formação da Pesc, e em 1999 com a criação da Política Européia de Defesa e Segurança (ESDP) paralela à Pesc, com vistas a tomar em mãos tarefas da União Européia Ocidental e prover a

União de uma Força Militar.⁶ Deve-se levar em conta que a grande maioria dos países-membro tem uma política de segurança nacional enquanto a União não tem sua própria estrutura militar. A maioria deles vem participando nos últimos anos em Operações de Paz das Nações Unidas e de ações militares da Aliança Atlântica.

Assim, pode-se afirmar que a União experimentou um endurecimento em sua postura no início dos anos 1980 e, de forma mais clara, durante a década de 1990. Porém, mesmo não sendo um *civilian power* integralmente, seus países-membro desenvolveram entre si relações especiais e formas comuns de comportamento com vistas a alcançar objetivos e resolver disputas que escapam ao modelo de política de poder. *Vis-à-vis* seu exterior, a União atua como centro de difusão de princípios democráticos dando prioridade a instrumentos econômico-comerciais e atuações nos marcos multilaterais.

Outra forma de se entender a presença externa da União apresentada por Hill é identificá-la com um bloco de poder (p. 34-41). Essa abordagem é discutível pois, embora a UE apresente algumas características de bloco, essas não são suficientes para classificá-la como tal. Os autores que defendem essa perspectiva afirmam que a União é um bloco econômico por possuir interesses comuns nas áreas econômica e comercial e fazer uso político do poder econômico com vistas a exercer influência sobre terceiros Estados em determinadas situações (o modelo de *soft power*). Também diversos países teriam mostrado interesse em vincular-se à União por meio de seus mecanismos de interação em função do pólo de atração exercido pelo seu poder econômico. Rosecrance (1998, p. 4-7) apresenta a União como um *club* de alto nível em termos de normas e padrões, de corte político e econômico, e com uma estratégia de longo prazo de atração de novos membros.

No entanto, outros autores destacam que uma das principais características de um bloco de poder seria a dimensão político-militar e que a União não dispõe de um poder desse tipo. Embora tenha sido criada em 1999, a ESDP ainda não assumiu contornos precisos e na prática a Otan continua sendo o foro privilegiado de atuação nesse campo.

A última perspectiva de inserção européia no cenário internacional apresentada por Hill é identificá-la como um fiasco. Nesse caso, tratar-se-ia de uma estrutura diplomática massiva para chegar a resultados moderados. Nesse momento, a CPE seria incapaz de manter uma disciplina entre seus membros e dependeria dos Estados Unidos para garantir sua defesa. O impacto de suas atividades externas seria reduzido em relação a seu peso econômico. Essa perspectiva não leva em conta os diversos avanços no campo de política externa, que já poderiam ser identificados desde o início do processo de integração, e as dificuldades inerentes a um processo de integração entre Estados.

Após o TUE e o estabelecimento da Pesc, os debates acerca do papel que esta poderia exercer na inserção externa da União tomaram impulso e diversos autores

identificam problemas em suas atuações. Zielonka (1998a, p. 222) apresenta a falta de legitimidade da Pesc como elemento central para se entender a relativa paralisia das ações européias no campo. Nesse caso, a paralisia é identificada com a incapacidade da Pesc de dar conta das obrigações estipuladas em sua formação. Hill (1998) apresenta a trajetória de convergências (predominante) e divergências da Pesc, assim como sua atuação a partir de uma diplomacia em diversos níveis.⁷ Jorgensen (1998, p. 96) chama a atenção para a necessidade de se considerar a relatividade das idéias de sucesso e fracasso, assim como a presença de múltiplas realidades para se medir a *performance* da União na política internacional. Apesar de suas limitações, a partir das ações apresentadas nos marcos tanto das instituições comunitárias quanto da CPE/Pesc, conformou-se um conjunto de valores e visões orientados para a definição de um comportamento próprio desses países para o exterior.

As atividades externas das instituições comunitárias e ações inscritas no Pilar II confundiram-se com as políticas externas nacionais ou as substituíram, tornando-se o procedimento principal no campo de política para cada Estado individualmente. Essas atividades assumiram um perfil próprio, embora sem um projeto de longo prazo em alguns campos –o que lhe daria nesses campos um caráter reativo. Nesse espectro, conformou-se algo que se poderia chamar de identidade européia, com base em posições assumidas e incorporadas ao *acquis diplomatique* da União.

Essas abordagens oferecem elementos para se compreender as expectativas criadas em torno da presença externa da União e o comportamento europeu frente a eventos ou áreas geográficas específicas, como no caso do Mercosul.

2. A importância dos diálogos políticos

O diálogo inter-regional é a base do inter-regionalismo europeu e um instrumento específico de contato entre parceiros externos. Vem ocupando um papel importante na estrutura da UE como ator internacional e é um exemplo importante de convergência entre as dimensões da política externa européia. Esse mecanismo teve início nos anos 1970 com o estabelecimento do diálogo euro-árabe e desenvolveu-se durante os anos 1980.

Desde 1970, com a formação da CPE, o comportamento externo europeu baseou-se em duas dimensões. A primeira (Pilar I) diz respeito às atividades externas de cunho basicamente econômico. Desde o princípio, essa dimensão orienta-se basicamente para a área comercial, na qual conformou uma política comum adotada por todos os Estados-membro. Cooperação para o desenvolvimento também foi uma área importante para as instituições comunitárias. A base de seu processo é a articulação entre o Conselho de Ministros – intergovernamental – e a Comissão, enquanto órgão executivo.

A segunda dimensão corresponde a posições e ações referentes a temas da política internacional e a questões de segurança decididas no interior da CPE e, após a

assinatura do TUE, através da Pesc (Pilar II). Desde sua formação, a CPE ocupou um lugar importante no marco das ações externas dos países-membro, constituindo-se enquanto elemento fundamental para se pensar na União como ator internacional. Seu processo de formulação é baseado no intergovernamentalismo, o que significa que suas ações são efetivas apenas quando se atinge um consenso entre os Estados-membro. Colocam-se, porém, dificuldades para se alcançar um consenso entre países heterogêneos e, muitas vezes, com visões distintas sobre temas da política internacional. O TUE representou a incorporação definitiva da dimensão política do comportamento externo ao quadro institucional da União.

Desde a formação da CPE já vinha tendo lugar um processo dinâmico de aproximação e articulação entre as duas dimensões. Os recursos econômicos da Comunidade passaram a ser utilizados com frequência como instrumentos de política externa, como mecanismo que favorecia a determinados países ou enquanto sanções econômicas. A plena participação da Comissão nos trabalhos da CPE foi formalizada em todos os níveis. No caso dos diálogos inter-regionais, a CPE – que sistematizou a dimensão política – e a Comissão atuavam de forma coordenada com representantes de ambos, presentes aos encontros: o primeiro guiando o diálogo político e o segundo atuando no diálogo econômico.

Esses diálogos são geralmente estruturados a partir de um acordo formal com terceiro país ou grupo de países que provê contatos políticos adicionais a relações diplomáticas regulares. Eles variam de acordo com a importância política da contraparte. Segundo Monar (1987, p. 266-267), tratar-se-ia de um instrumento flexível que poderia tanto preceder quanto complementar relações econômicas levadas adiante pela Comissão; seriam um meio conveniente de divulgar as posições políticas européias e de buscar convergência com parceiros externos; poderiam ser úteis para estratégias de médio e longo prazo de incentivo à cooperação regional; e permitiriam à União afirmar sua identidade coletiva.

O interesse europeu pelos processos de integração regional pode ser explicado por diversos fatores. Por um lado, o sucesso do processo de integração européia promoveu um ideal de integração no interior das instituições comunitárias. Por outro, a integração de parceiros externos facilitaria a interação, dando às relações destes com a UE um caráter inter-regional. No campo político, esses processos seriam um instrumento garantidor da democracia política e da segurança regional; no campo econômico contribuiriam para reduzir os custos dos ajustes estruturais e da abertura das economias nacionais, assim como facilitariam a inserção de economias mais frágeis em uma economia internacional globalizada. Dentre as instituições comunitárias, a Comissão e o Parlamento mostraram maior interesse pelos processos de integração.⁸

O início dos anos 1990 trouxe um novo impulso aos diálogos com o “novo regionalismo” europeu. Este vinculou mais claramente o liberalismo econômico e

a globalização econômica com a integração regional, a promoção da democracia e a inclusão social.⁹

Em termos institucionais, o início da vigência da Pesc aprofundou os vínculos da Comissão com a vertente intergovernamental da política externa. O TUE promoveu uma reforma administrativa nas estruturas do Conselho e da Comissão no que diz respeito aos temas externos, alterando em parte o papel das duas instituições no processo de formulação. A reforma trouxe para a esfera das instituições comunitárias questões que antes ficavam na alçada da CPE, como a dimensão política de alguns acordos, organizando a interação entre os diferentes Pilares (casos de *cross pillar*).

O fim do bipolarismo aumentou a quantidade de temas externos presentes no arco de preocupações da União propiciando uma superação dos quadros anteriores da CPE ocupados com os mesmos. Nesse processo, a Comissão assumiu um papel de destaque na coordenação e implementação da cooperação com os países do leste e centro europeu; o que fez desenvolver internamente estruturas orientadas para esse tipo de atuações.¹⁰ A Comissão preparou uma estratégia de relações, assim como uma nova geração de acordos que proviam um quadro institucional para o desenvolvimento de um diálogo político.

Com a Pesc os diálogos políticos seguiram sendo um dos principais instrumentos de persuasão da UE e base de sua política de inter-regionalismo. No final de 1994 a UE estava engajada em vinte e cinco diálogos políticos, incluindo oito com grupos de países (K. E. Smith 1997, p. 7).

À medida que esses diálogos progrediram, o conflito entre uma dimensão mais regional e uma responsabilidade global ficou mais evidente: o interesse europeu em estabelecer diálogos com grupos mais próximos tornou-se uma prioridade como forma de estabilizar suas fronteiras (Telò 2001, p. 177). O diálogo estruturado com países da Europa central e do leste ocupou espaço central das preocupações européias, e isso foi um importante exemplo de incorporação dos três Pilares em uma ação externa. A segunda área em termos de importância foi a do Mediterrâneo, seguida pelo diálogo com os países balcânicos.

No que diz respeito aos princípios e objetivos dos diálogos, a Pesc, em seu processo de estruturação adotou formalmente e referendou determinados princípios orientadores gerais que já estavam presentes nas atuações externas da CPE, como a salvaguarda e reforço da defesa da União; a defesa da democracia e dos direitos humanos; a manutenção da paz internacional; e a cooperação entre Estados (TUE – Título V). Esses princípios formaram a base da atuação da UE e tornaram-se constantes nas declarações, acordos e ações da Pesc.

Desde os anos 1970 e com a atuação da UE como *civilian power*, a adoção desses princípios contribuiu para a estruturação de uma ordem internacional com vistas a limitar os conflitos. Desde a perspectiva européia, a democracia pluralista e o respeito aos direitos humanos seriam princípios identificados, dentre

outras coisas, com a estabilidade e a paz.¹¹ Por outro lado, e sobretudo nos anos 1990, a projeção desses princípios no comportamento externo representou uma tentativa de exportação do modelo social europeu combinado com a economia de mercado.¹²

Como em outros exemplos do comportamento externo europeu, no caso desses diálogos, o consenso em torno desses princípios prevaleceu em áreas onde interesses nacionais não eram atingidos. No entanto, essas áreas não representaram prioridade para a UE.

Orientada por uma perspectiva mais geral, a UE buscou, através do inter-regionalismo e dos diálogos, não apenas estreitar contatos políticos e econômicos, mas também ter um comportamento mais incisivo na arena internacional, promovendo uma postura diferenciada *vis-à-vis* os países em desenvolvimento (Grugel 2002, p. 1).

3. A União Européia e os diálogos com América Latina

Durante a década de 1970 as relações entre a CE e América Latina avançaram no campo econômico. Os países europeus buscavam ampliar os mercados para suas exportações e investimentos, assim como garantir as provisões de matérias-primas. Os latino-americanos, por seu turno, implementavam um processo de diversificação de parceiros externos e buscaram estabelecer relações distintas das mantidas com os Estados Unidos. Contudo, esse tipo de relações não saiu do campo das intenções. Entre outros motivos, muitos governos europeus não viam com bons olhos os governos autoritários da região.¹³

No decorrer da década de 1980, ao contrário, enquanto as relações retrocediam no campo econômico, avançaram no campo político, e a CPE passou a ter um papel mais significativo. Embora a América Latina fosse considerada para a CE uma região de importância secundária no arco de suas atuações externas, isso não significou que não tivesse interesse em aprofundar relações. Dentro de um projeto mais amplo da Comunidade de aumentar sua presença no cenário internacional, América Latina ocupou um espaço e, a partir de meados da década de 1980, o comportamento da CE começou a adquirir um matiz próprio mais claro, possibilitado pela ausência de desacordos fundamentais entre os europeus no que diz respeito à região.

Em 1987, o Conselho aprovou um documento (European Commission 1986) que demarcava as linhas gerais das ações comunitárias para a região, que incorporava os diálogos políticos e incentivava a integração entre ambas as regiões.¹⁴ Os processos de democratização já vinham abrindo espaços para maiores contatos entre as duas regiões através de organizações não-governamentais.¹⁵ Nessa etapa, o que chamava a atenção da Europa comunitária eram a instabilidade centro-americana e os processos de transição para a democracia, vividos por diversos países da região. No final da década, foram colocados novos temas na agenda inter-regional, entre eles o narcotráfico e a proteção do meio ambiente.

Dentre as ações políticas adotadas para a região que mais se destacaram no período, o modelo do diálogo inter-regional ocupou um papel importante. A primeira forma de diálogo estabelecida entre a CE e América Latina havia sido estruturada no início dos anos 1970, entre a Comissão e o Grupo Latino-Americano de Bruxelas, mas limitava-se a temas de natureza pragmática.

Em 1984 um diálogo político inter-regional foi estabelecido pela primeira vez com os países centro-americanos. O mecanismo, conhecido como Diálogo de San José, foi um instrumento de cooperação inter-regional organizado com vistas a contribuir para a adoção de uma solução negociada para a crise na área. Em 1987, também foi estabelecido um diálogo com o Grupo do Rio.

No final da década, a queda do Muro de Berlim teve impacto no comportamento europeu para América Latina. A necessidade de maior integração dos países do centro e leste europeu e depois sua incorporação colocou-se em um momento que a CE/UE estava no meio de um processo de aprofundamento da integração. Compatibilizar os dois movimentos significou reformas estruturais internas, uma reorientação para o interior do continente europeu e um aumento das atividades nessa área. Isso deixou em compasso de espera relações com parceiros mais distantes do continente.

Com o início da vigência da Pesc, a falta de posições ou ações comuns para a região deixou em evidência esse distanciamento. Em comparação com posições comuns e Declarações para outras áreas, poucas referências foram feitas à região.¹⁶ No entanto, os interesses europeus em um novo quadro de economia globalizada e os movimentos da UE em afirmar-se como ator internacional contribuíram para que os diálogos já iniciados fossem mantidos.¹⁷ Como forma de ampliar a presença europeia na região – mesmo não sendo prioritária –, outros contatos foram institucionalizados. Durante os anos 1990 foram estabelecidos diálogos nos marcos da Pesc com os países Andinos, México, Mercosul e Chile. No final da década, foi iniciado um diálogo baseado em encontros periódicos entre chefes de Estado e governo da União Europeia, América Latina e Caribe.¹⁸ No entanto, sem tornar-se em nenhum momento tema prioritário para a União, essa prática forma parte da diplomacia europeia de encontros Norte-Sul.

Apesar do descompasso entre expectativas latino-americanas e os resultados dos diálogos, estes tiveram um peso importante para a integração política entre ambas regiões. Suas principais linhas de atuação e temas examinados seguiram orientações gerais do comportamento europeu de caráter inter-regional para países em desenvolvimento: defesa da democracia e proteção de direitos humanos; ajuste com abertura da economia; e apoio aos processos de integração regional e sub-regional. No decorrer da década de 1990, novas questões como estabilidade política, consolidação do estado de direito, luta contra o narcotráfico, tráfico de armas e crime organizado foram incluídas nos diálogos. Essas orientações foram mais evidentes que em relação a outras regiões do mundo em função dos valores políticos e culturais partilhados entre ambas as regiões.¹⁹

No campo da cooperação econômica, e seguindo os diálogos já em funcionamento, em 1994 o Conselho Europeu aprovou um documento que estabelecia a dinâmica e objetivos das relações com América Latina.²⁰ O documento indicava a adoção de diferentes enfoques para países específicos e sub-regiões: manteve uma política de cooperação para o desenvolvimento com os países centro-americanos e andinos, por meio da assinatura de acordos de terceira geração, e negociou acordos de associação inter-regional com México (1997, em vigência a partir de 2000) e Chile (2002).²¹ Em relação ao Mercosul, o Documento propunha também a assinatura de um acordo de liberalização comercial.

Na prática, a participação europeia na cooperação econômica orientada para essas áreas cresceu depois de 1995, e a UE (e os Quinze) tornou-se o principal doador para a região. Desde a perspectiva europeia, essa cooperação era reduzida em comparação com a cooperação com países do continente europeu, do Oriente Médio e dos países ACP (África, Caribe e Pacífico).

Tabela 1
Distribuição Regional da Cooperação Externa da CE (em % total)

Região	1986	1990	1995	1998
ACP	44,7	41,9	35,4	33,1
Sul da África	0,3	0,9	1,7	1,5
Ásia	5,5	9,8	9,5	7,2
América Latina	6,3	6,8	6,6	5,6
Mediterrâneo e Oriente Médio	15,7	11,9	11,8	15,9
Europa Central e do Leste	-	21,0	19,7	18,4
Não identificado	0	0,2	11,2	12,1
Não-alocável	27,6	7,7	4,1	6,2

Fonte: Ribeiro Hoffmann 2003, Tabela 18, p.108.

O diálogo entre a UE e o Grupo do Rio é interessante ser destacado, pois foi um canal de contato e intercâmbio de idéias entre os países do Mercosul e a EU, antes da formação do primeiro. Em 1987 os Estados-membro da CE estabeleceram, através dos mecanismos da CPE, um diálogo inter-regional com o Grupo do Rio, do qual faziam parte Argentina, Brasil, Uruguai e mais tarde também Paraguai.²² Esse diálogo adotou inicialmente um caráter político e informal.

Apesar de a região não ser uma área prioritária, várias razões garantiram o diálogo. O significado do Grupo do Rio enquanto organização regional, as experiências recentes de democratização e os interesses europeus em discutir questões como meio ambiente e tráfico de drogas contribuíram para atrair a atenção europeia. Como pano

de fundo, a perspectiva europeia de ampliar sua inserção internacional com um perfil próprio, estendendo o arco de suas relações exteriores, incidia de forma favorável sobre o estabelecimento de diálogos com terceiros países.

No âmbito da dinâmica comunitária, a formação de um consenso para o estabelecimento de uma política comum nesse caso foi simples, se comparada a outros casos. Numa situação caracterizada pela inexistência de crises, de divergências nítidas ou de interesses específicos de algum Estado europeu, a discussão limitou-se ao grau de importância a ser dado à região e aos temas a serem abordados num diálogo com o Grupo. Também facilitou o fato de, no final da década de 1980, haver um consenso maior entre os governos comunitários sobre os traços principais de sua atuação externa frente aos países do Sul. A Comissão, que defendia em termos genéricos o diálogo com outros países em processos de integração, apoiou contatos com o Grupo do Rio em termos mais específicos.

O diálogo organizou-se enquanto um mecanismo flexível, assentado sobre um procedimento de consultas de tipo intergovernamental. A cooperação limitou-se a tratar os temas econômicos de forma muito generalizada, sem assunção de compromissos concretos. Não era do interesse comunitário aprofundar certas discussões de natureza econômica, que exigissem resultados e tomadas de posições em temas não consensuais.

Em dezembro de 1990 o diálogo entre a CPE e o Grupo do Rio foi institucionalizado pela Declaração de Roma. A Declaração incorporou alguns temas econômicos, o que significou a adoção de um modelo de diálogo global, em que as duas dimensões da política externa europeia atuariam de forma articulada.

No primeiro encontro ministerial, de 1991, estabeleceu-se uma rotina que incluiria, além dos temas gerais e das linhas mestras da política externa europeia, os temas específicos das relações econômicas entre as duas regiões. Mas, pouco tempo depois, a Comunidade iria dar preferência a discutir questões econômicas separadamente com países ou sub-grupos da região, em função da heterogeneidade dos países que a compunham. As questões de segurança regional e internacional, ao contrário, fizeram-se presentes, embora a situação do Grupo nesse campo não afetasse diretamente os países-membro, nem pudesse solucionar o problema do narcotráfico e do crime organizado.²³

O diálogo experimentou avanços a partir de sua institucionalização, com a ocorrência de reuniões interministeriais anuais, e consolidou-se no decorrer dos anos 1990. Contribuiu para o respaldo fornecido pela União aos processos de integração na região e favoreceu o reconhecimento do Grupo do Rio como um ator internacional. O diálogo manteve os vínculos entre a UE e a região, que no final da década de 1990 desdobraram-se nas reuniões de cúpula entre a UE, América Latina e Caribe. O início do diálogo entre a UE e o Mercosul também foi favorecido pela existência dessa experiência em curso.

4. O Acordo Inter-regional União Europeia e Mercosul: o diálogo político

e os obstáculos das negociações econômicas

A assinatura do Tratado de Assunção em 1991 despertou a atenção da CE, em particular da Comissão.²⁴ A expectativa criada quanto ao seu desenvolvimento tanto político quanto econômico foi alta. Documentos da Comissão em geral faziam referência ao Mercosul como futuro mercado comum com grande potencial de crescimento. O novo bloco era o principal parceiro comercial da CE na América Latina, assim como o principal receptor dos investimentos diretos.

Os países do Mercosul, por seu turno, demonstraram um interesse claro pela negociação de um acordo de cooperação com a CE. Para eles, o bloco havia se tornado o principal mecanismo de interação econômica com terceiros Estados. Ademais, a CE era (e segue sendo), no princípio da década, o principal parceiro comercial do Mercosul.

Tabela 2
Distribuição regional do comércio externo do Mercosul (em % total)

	1992	1996
Importações da União Européia	23,9%	26,1%
Exportações para União Européia	31,9%	24,5%
Importações dos Estados Unidos	22,3%	21,0%
Exportações para os Estados Unidos	16,7%	15,3%

Fonte: Vasconcelos 2001, p. 138-139.

Assim, os países do Mercosul tomaram a iniciativa de apresentar à Comissão uma proposta de acordo futuro de cooperação entre ambos. A resposta da CE através da Comissão foi a assinatura de um Acordo de Cooperação Inter-institucional entre ambos, em 1992, com vistas a promover a capacitação das instituições do Mercosul por meio da cooperação técnica.

Nos primeiros anos de funcionamento do Mercosul e a partir da assinatura desse Acordo, iniciou-se um processo de aproximação econômica de fato entre ambos. As exportações de bens da CE/UE para os países do Mercosul aumentaram em 250%, entre 1990 e 1996, enquanto os investimentos deste ano corresponderam a 17% dos investimentos da UE em países considerados emergentes.²⁵ Em termos políticos, o Mercosul apareceu inicialmente como um modelo de exportação da democracia, e culturalmente mais próximo da UE (Gratius 2002, p. 4). Já desde esse momento, foi conduzido um diálogo informal até sua institucionalização no Acordo Marco de 1995.

Tabela 3

**Comércio de bens entre a UE-15 (UE-12 até 1994) e Mercosul
(em milhões de ECUs – European Currency Unity)**

Exportações da UE para o Mercosul	1990	1996	% Crescimento
Argentina	1,234	5,799	370%
Brasil	3,636	11,688	221%
Paraguai	175	321	84%
Uruguai	233	685	194%
Total	5,278	18,493	250%

Fonte: European Commission 1998b, baseado em dados do Eurostat (Statistical Office of the European Communities).

Durante essa primeira etapa, a Comissão realizou um estudo sobre a viabilidade de se assinar um acordo e, em 1994, encaminhou ao Conselho a sugestão de intensificar as relações com o bloco. Em dezembro de 1994 – no mesmo mês da Cúpula de Miami, que decidiu o início das negociações para a Área de Livre Comércio das Américas (Alca) – o Conselho Europeu autorizou a Comissão a iniciar as negociações para um acordo marco inter-regional com os países do Mercosul.

Um ano depois, em dezembro de 1995, foi assinado o Acordo Marco Inter-regional de Cooperação, diante de muitas expectativas criadas por parte dos latino-americanos. O Acordo, como outros acordos assinados pela UE no mesmo período, abriu caminho para a institucionalização do diálogo político e a cooperação em duas outras áreas: liberalização comercial e promoção comercial, e a intensificação da cooperação econômica. Visava também um intercâmbio de experiências em matéria de integração. A base da cooperação seria o sistema de valores comuns, como a democracia e o respeito aos direitos humanos. Nesse caso, apresentou-se como mais completo que o acordo em processo de negociação dos latino-americanos com os Estados Unidos, que se limitava à liberalização comercial.²⁶ Tratava-se, porém, de um acordo preparatório sem condições prévias para a liberalização comercial e nem datas definidas que para o andamento do diálogo.

Mesmo antes de o Acordo entrar em vigor, a Comissão e o Mercosul acordaram em uma implementação provisória da cooperação no campo comercial. Em 1996, as estruturas previstas no mesmo começaram a funcionar e, até 1998, foram realizados vinte estudos comerciais, e levadas a cabo quatro rodadas de negociação (Valle Lomuto 2002, p. 130). Mas, os passos no sentido da liberalização comercial mostraram-se difíceis, encontrando obstáculos nas posições protecionistas de alguns setores europeus.

No campo político, porém, os espaços abertos pelo Acordo Marco foram aproveitados e o diálogo foi levado adiante de acordo com as disposições da Declaração Conjunta (anexo do Acordo Marco), apesar da ausência de uma institucionalização. A Declaração cria um Conselho de Cooperação, que pode dar seqüência ao diálogo com

encontros a nível ministerial, quando necessário, com vistas a discutir não só temas vinculados ao Acordo, mas também outros temas internacionais considerados de interesse comum. Os encontros passaram a ocorrer nos marcos das Assembléias Gerais das Nações Unidas ou junto aos encontros ministeriais da UE com o Grupo do Rio.²⁷

Esse diálogo foi organizado, desde a vertente europeia, por um grupo composto por membros tanto da Comissão quanto ligados à dimensão intergovernamental da política externa europeia. Embora fosse formalmente um instrumento da Pesc e pertencente ao conjunto de diálogos não prioritários implementados nos marcos do Pilar II, na prática inclui também o Pilar I. Os principais temas debatidos nos encontros vêm sendo organizados desde a vertente europeia e dizem respeito à reforma das Nações Unidas; à proteção e promoção da democracia, do pluralismo político e dos direitos humanos; à redução das armas nucleares ou químicas; ao posicionamento frente aos conflitos internacionais; ao combate ao narcotráfico; à formação/funcionamento do Tribunal Penal Internacional.²⁸

No campo econômico, o comportamento da União buscou acomodar o Mercosul no arco de seus interesses no sentido de maior abertura do mercado dos países do bloco para importação de produtos de tecnologia avançada, assim como criar melhores condições para investimentos no setor de serviços. As expectativas do Mercosul, por seu turno, eram basicamente abrir o mercado europeu para suas exportações agrícolas e atrair investimentos externos (além de ter um interlocutor político de peso no cenário internacional que pudesse também prestar apoio aos regimes democráticos recentes). Também era importante aos membros do Mercosul ter a parceria com a UE como contrapeso em suas negociações para a formação da Alca.²⁹ Mas como mais importante, a expectativa por uma abertura comercial aparece com destaque em todas as declarações e entrevistas com funcionários e lideranças dos países do Mercosul.

Apesar da importância que vem tendo essa questão para o Mercosul, a UE não estava em condições de atendê-la. Ao contrário, estudo da Comissão publicado em 1990 apontava para a inadequação das políticas comerciais dos países latino-americanos que insistiam em manter plantas produtivas mal adaptadas às necessidades internacionais.³⁰ Como resultado, também entre 1990 e 1996 as importações da UE desde o Mercosul aumentaram somente em 9%.³¹

A questão das exportações de produtos agrícolas do Mercosul e da PAC vem sendo o pano de fundo das relações entre ambos durante o período. Diferentemente de outros países latino-americanos (como os casos do Chile e do México), a maior parte das exportações do Mercosul, como bloco, para a UE é composta por produtos primários³² e as negociações sobre qualquer redução nas barreiras tarifárias e não tarifárias impostas aos produtos provenientes dos países do Mercosul avançam muito lentamente. Na prática, essas negociações iniciaram somente em 2001 e estão condicionadas aos resultados da rodada de negociações da Organização Mundial do

Comércio (OMC) iniciada em Doha.³³ Para a UE modificar a PAC é sempre um desafio devido a importância política e tradição internas existentes e aos *lobbies* organizados em sua defesa.³⁴

No arco dos instrumentos da Pesc, ademais do diálogo político, os países do Mercosul praticamente não tiveram nesse período nenhuma expressão. Tratava-se de uma região sem problemas de ordem político-estratégica. As duas exceções corresponderam a temas presentes nas perspectivas mais gerais europeias: o desarmamento nuclear e a defesa da democracia.

Em 1995 uma Declaração saúda a ratificação do Tratado de Tlatelolco pela Argentina e pelo Brasil; a adesão da Argentina ao Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP)³⁵; e a assinatura de um acordo quadripartite entre Argentina, Brasil, a Agência Internacional de Energia Atômica e Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (Abacc).³⁶ Ambos os países acordaram em usar energia nuclear somente com objetivos pacíficos. Com isso, buscavam garantir a paz na região, dar apoio a regimes internacionais e indiretamente satisfazer a preocupações da UE.

A outra fonte de preocupação da Pesc foi a tentativa fracassada de golpe militar que ocorreu no Paraguai em 1996 e as dificuldades experimentadas pelo processo de consolidação democrática no país nos anos seguintes. A UE monitorou a evolução da situação paraguaia e manifestou suas preocupações em Declarações nos marcos da Pesc em 1996, 1997, 1999 e 2000, além do envio de uma missão ao Paraguai com vistas a analisar a situação política no período.³⁷ Os demais países do Mercosul – coincidentes com a preocupação europeia – mobilizaram esforços para evitar o golpe no Paraguai e, em seguida, declararam a vigência das instituições democráticas como condição essencial para a existência do bloco. Em 1998 a “Cláusula Democrática” foi ratificada e incorporada ao Tratado originário através do Protocolo de Ushuaia.

Esse interesse numa aproximação política com uma região sem claros objetivos de política externa pode ser entendido desde uma perspectiva mais geral de ampliação da presença da UE como ator internacional e como uma expressão importante do inter-regionalismo europeu.

Grugel (2002, p. 5-6) identifica o “novo inter-regionalismo” europeu com o tipo de relações que a UE vem implementando com o Mercosul e Chile desde os anos 1990. Segundo Grugel, ele funcionaria como mecanismo para influir sobre a regulação dos países da região, aglutinando dois modelos de cooperação. Por um lado, traria em seu bojo uma “agenda de governança com face humana”, que combinaria apoio aos processos de ajuste econômico e mudanças no papel do Estado com vista a facilitar sua inserção internacional. Enfocaria também o problema das desigualdades e apoiaria estratégias de integração sub-regionais. Por outro lado, apoiar-se-ia também em uma “governança disciplinadora”, que enfatizaria a importância do desenvolvimento do mercado, a inevitabilidade da globalização como fator unificador das economias do

mundo em desenvolvimento e aceitaria a estratificação Norte-Sul. Dentro dessa perspectiva, a UE assinou com a região acordos de quarta geração, que contêm, além da institucionalização do diálogo político, a intensificação da cooperação e a promoção de comércio e investimentos com liberalização recíproca nos marcos da OMC.

Esse tipo de inter-regionalismo contém a idéia de que a cooperação econômica deve basear-se em valores partilhados com a UE, especialmente no que diz respeito ao modelo social europeu e à paz internacional. Isso leva os acordos a colocarem em destaque o compromisso com a democracia e defesa dos direitos humanos; o pluralismo político; o governo da lei; a cooperação em foros internacionais no que diz respeito a temas de segurança; o combate ao terrorismo e ao tráfico de drogas; e, sobretudo, a institucionalização do diálogo político. Müller (2000, p.563) ressalta que, desde a entrada em vigor da Pesc, as parcerias da UE incorporaram objetivos mais propriamente de política externa e seriam exemplos do aumento da responsabilidade internacional da União. Com o aumento da cooperação inter-regional a UE buscou definir sua nova posição como ator internacional baseada na aceitação de uma ordem internacional multipolar. Dentro desse enfoque, a dimensão política do Acordo Marco pode ser melhor compreendida.

Durante 1998, as discussões na Comissão sobre o início das negociações previstas no Acordo Marco começaram a tomar corpo, com apoio principalmente da Espanha e da Alemanha. A Comissão entregou ao Conselho um estudo (European Commission 1998b) sobre as possibilidades e impactos de uma liberalização do comércio com o Mercosul e submeteu à sua aprovação um mandato negociador para um acordo de associação entre ambos. O estudo fazia uma análise da questão agrícola e indicava que o impacto de uma liberalização comercial não seria significativo para a UE. As principais expectativas da UE em relação ao Mercosul nas negociações, além do diálogo político já em curso, eram a liberalização do setor de serviço, a abertura dos mercados públicos, a liberalização do movimento de capitais; junto com a cooperação econômica.

Em junho de 1999, pouco antes da Cúpula entre UE e América Latina, o Conselho comprometeu-se a aprovar o mandato, apesar da oposição dos *lobbies* internos e do governo francês.³⁸ Em julho desse mesmo ano, o Acordo Marco Inter-regional de Cooperação entrou em vigor, mas com as negociações do setor agrícola condicionadas ao fim da rodada do milênio da OMC, previsto para dois anos depois.

A Cúpula de chefes de Estado e governo da UE e América Latina/Caribe, realizada em junho de 1999, comportou diálogos com países e grupos de países da região – dentre eles, um encontro do mesmo nível apenas com os chefes de governo do Mercosul (e Chile). Nesse encontro, foi decidida a retomada formal das negociações entre as partes com a formação do Comitê Bi-regional de Negociações, com vistas à liberalização das relações comerciais bi-regionais para a assinatura futura do acordo de associação inter-regional. No Comunicado Conjunto, porém, não constavam datas precisas para iniciá-las e muito menos para finalizá-las; os encontros poderiam ter

início em 1999, mas a remoção de taxas alfandegárias estava prevista para começar apenas a partir de 2001.

O Relatório de 1999 da Pesc destaca como resultado desse encontro a importância do diálogo político entre ambos, baseado numa parceria no sentido da democracia, desenvolvimento e inclusão social.³⁹

Essa reunião de cúpula deu-se, porém, em um momento difícil para as negociações. Desde a perspectiva do Mercosul, se por um lado este conseguiu atingir, em 1998, um patamar de união aduaneira (embora incompleta), em 1999 viveu uma grave crise em função da desvalorização da moeda brasileira e dos efeitos negativos dessa medida sobre a economia argentina. A falta de mecanismos institucionais capazes de solucionar os problemas intra-bloco abriu espaços para que problemas nacionais criassem obstáculos para a sua evolução e tornassem evidentes os conflitos em seu interior (Onuki, 2001). O desenvolvimento do processo de integração, assim como a solução das divergências entre seus Estados-membro, ficou nas mãos das lideranças nacionais. O governo argentino, em reação à desvalorização do Real, impôs barreiras alfandegárias para produtos brasileiros e tomou uma série de medidas buscando estreitar as relações com os Estados Unidos. O governo brasileiro, por seu turno, afastou-se do processo de integração, chegando a interromper sua participação nas instituições do Mercosul até o início da administração de Fernando de la Rúa.

Desde a percepção europeia, diversos motivos dificultaram o avanço das negociações. Primeiro, a crise do Mercosul levantou dúvidas em relação à possibilidade de se construir uma interação mais profunda nos campos econômico, político e institucional. A crise revelou a falta de uma coordenação de políticas macroeconômicas e fiscais no bloco e, portanto, que este não era o mercado de maior potencial de crescimento dentre as experiências de integração em curso e nem um modelo futuro de integração sul-sul. Em termos propriamente europeus, a evolução do processo de incorporação dos países do centro e leste europeu aumentou o desafio interno da UE no sentido de realizar suas reformas estruturais necessárias para a unificação da moeda e, ao mesmo tempo, receber seus novos membros.

No que diz respeito à abertura dos mercados agrícolas, as negociações seguiram travadas. A irredutibilidade da UE na política agrária por questões internas e a impossibilidade de implementar uma reforma efetiva da PAC, no sentido de uma redução significativa do protecionismo e subsídios agrícolas, consolidou-se como objeto de duras críticas por parte dos latino-americanos. O fracasso da rodada do milênio da OMC, que liberalizaria o comércio no âmbito multilateral, também contribuiu para atrasar as negociações entre ambos.

Entretanto, com a entrada em vigor do Acordo Marco, dez rodadas de negociação foram implementadas na área econômica entre 1999 e meados de 2003, dedicadas à estruturação do acordo de associação inter-regional.⁴⁰ As conversações enfocaram o modelo de diálogo político a ser implementado nos marcos do futuro

acordo, as questões de cooperação e os temas comerciais.

Em termos do diálogo político, temas como democracia, estado de direito, direitos humanos, desenvolvimento econômico com considerações sociais e meio ambiente foram objeto dos debates, assim como a idéia de uma atuação articulada em organizações internacionais e de uma cooperação política que incluía temas de segurança. No entanto, esses debates não produziram ações concretas.

Os temas de cooperação também receberam atenção. O Acordo Marco previa a cooperação econômica em diferentes áreas e, durante o período, a UE foi o principal doador de ajuda não-reembolsável aos países do Mercosul, orientada sobretudo para o reforço das instituições do bloco, para dinamizar as estruturas econômicas e comerciais, e em apoio à sociedade civil em setores como informação e emprego. A promoção de investimentos, nesses anos, foi direcionada em boa medida, para a compra de empresas públicas privatizadas e para o setor de serviços.⁴¹

Tabela 4
Cooperação externa para a América Latina (em US\$ milhões)

	1994	1996	1998	% (1994-1998)
UE + Estados-membro	1.984	2.530	2.014	46,4
Estados Unidos	986	344	492	13,6
Japão	808	938	508	17,6
Outros *	688	930	853	17,4

*Inclusive doadores multilaterais

Fonte: Ribeiro Hoffmann 2003, Tabela 20, p. 109, baseado em Irela 2000.

O campo comercial foi o mais complexo e vem avançando muito lentamente. Em 2001 a UE apresentou uma proposta de redução parcial e progressiva de tarifas para comércio de bens e serviços – incluindo produtos agrícolas. Em tempos recentes, o comércio entre UE e Mercosul não tem progredido em relação ao total do comércio europeu.⁴² A UE propôs que o Mercosul liberalizasse o comércio de serviços, assim como a abertura das licitações públicas para firmas européias. Meses depois os representantes do Mercosul apresentaram uma contra-proposta orientada para produtos primários e industriais, que cobriria em torno de um terço das exportações da UE para o bloco.

O comércio e os investimentos diretos entre ambos continuaram nos mesmos patamares dos anos anteriores.⁴³ A crise econômica e social argentina, resultante do colapso do Plano de Convertibilidade, trouxe ainda mais dificuldades às negociações.

Em termos políticos, o diálogo definido no Acordo Marco de 1995 seguiu nos moldes anteriores. Ocorreram tanto os encontros ministeriais anuais nas Assembléias Gerais das Nações Unidas, como encontros específicos em 2000, 2001 e 2003. As

conversações têm tratado dos temas recorrentes, assim como o aumento da presença de temas como o desenvolvimento de posições comuns diante dos conflitos internacionais e a estruturação de iniciativas conjuntas no campo da segurança internacional e combate ao terrorismo.

A II Cúpula de chefes de Estado e de governo da UE com América Latina e Caribe, em 2002, foi de novo acompanhada por um encontro de cúpula entre a UE e o Mercosul, que propôs aprofundar o diálogo político entre ambos. Foi um encontro com muitas expectativas por parte dos países do Mercosul, mas também de setores empresariais e da sociedade civil (European Commission 2002a). Ocorreram diversos encontros paralelos de atores não-governamentais.⁴⁴ No entanto, ocorreu em um momento ainda mais difícil, com poucos incentivos para os países mercosulinos.

O atentado de 11 de setembro de 2001 nos Estados Unidos e a luta internacional contra o terrorismo reforçaram a presença dessas questões no quadro da política internacional, assim como trouxe para a agenda de política exterior européia debates e iniciativas em relação ao tema. A América do Sul nesse quadro – tratando-se de uma região com poucos problemas dessa ordem – perdeu ainda mais importância na política internacional.⁴⁵ Os resultados da rodada de negociações no sentido de uma liberalização comercial na OMC ainda estão no porvir, e as negociações da UE com o Mercosul apresentaram poucos avanços. A crise econômica, social e política da Argentina levantou ainda mais dúvidas acerca do futuro do Mercosul e trouxe problemas para diversas empresas européias – com destaque para as espanholas – que haviam investido capitais no país.

Os resultados da Cúpula foram então considerados modestos. No campo econômico, deu-se prosseguimento às negociações no sentido de uma liberalização comercial gradual e recíproca. Nesse item, a expectativa deslocou-se para os possíveis resultados à liberalização da agricultura na rodada de negociações da OMC – para 2005. Para este mesmo ano, está igualmente previsto (sem certeza) o término das negociações e início do funcionamento da Alça, onde os países do Mercosul têm também problemas com suas exportações agrícolas.

Documento da Comissão (European Commission 2002) que traça a estratégia para o Mercosul até 2006 reitera os temas tratados em documentos anteriores e chama a atenção para o diálogo político implementado nos marcos da Pesc. Nesse caso, segue a mesma dinâmica de antes da segunda cúpula – já tiveram lugar os encontros interministeriais na Assembléia Geral das Nações Unidas e um encontro em Atenas em março de 2003 – e as negociações vêm atingindo mais efetividade. Em novembro de 2003 foi decidido um programa de negociações com vistas a assinar o acordo de associação inter-regional antes do final de 2004. Mas, até maio deste ano não haviam sido dados os passos esperados no campo da liberalização comercial de ambas as partes.

Em termos políticos, as referências aos países do Mercosul nas Declarações

da Pesc, por seu turno, vêm sendo limitadas, resumindo-se a uma Declaração em apoio ao governo argentino de Eduardo Duhalde, onde se expressou o desejo de que esse governo organizasse uma estratégia realista capaz de solucionar os problemas econômicos e sociais do país. E outras duas que saúdam a vitória de Luiz Inácio da Silva nas eleições presidenciais brasileiras e a de Néstor Kirchner nas eleições argentinas.⁴⁶

6. Conclusão

Passados oito anos da assinatura do Acordo Marco de Cooperação e depois de duas reuniões de cúpula, as relações entre a UE e os países do Mercosul ainda não atingiram um patamar necessário para a assinatura do acordo de associação inter-regional, embora recentemente venham recebendo um impulso maior nesse sentido.

O processo da adesão dos dez novos Estados à União significou nos últimos anos um desafio a vencer. A queda do Muro de Berlim se deu quando a UE estava no meio de um processo de aprofundamento da integração e teve que ser respondido de forma reativa. Isso significou uma inversão de prioridades: uma nova abordagem para os temas de segurança e para as novas áreas a serem incorporadas à UE. Esse processo de reorganização estrutural da União foi ocupando mais espaços internamente na passagem para o terceiro milênio, materializado nos Tratados de Amsterdã e Nice.

O Mercosul, enquanto bloco regional, experimentou diversos problemas no decorrer da década, sobretudo em função de crises econômicas e da falta de articulação das políticas macroeconômicas e fiscais dos Estados-membro. A ausência de instituições supranacionais atuando como motor da integração deixou o aprofundamento do processo nas mãos dos Executivos nacionais, que nem sempre o favoreceram. Interesses domésticos e falta de disposição em partilhar soberanias constituem-se ainda como obstáculos a serem resolvidos. A expectativa depositada inicialmente no desenvolvimento rápido de um mercado comum na região por parte da UE foi substituída por ceticismo quanto ao futuro do bloco.

As divergências em relação à PAC não apresentam ainda uma solução satisfatória para as partes, esperando-se assim os resultados da próxima rodada de negociações da OMC.⁴⁷ Para os países do Mercosul trata-se de um problema fundamental. Desde a perspectiva desses países, maior abertura econômica sem compensações seria perigosa.⁴⁸

O atentado de 11 de setembro trouxe mudanças no cenário internacional, onde o combate ao terrorismo passou a ocupar um lugar central. Nesse processo, a América Latina perdeu importância nas preocupações estratégicas dos Estados Unidos, e também da UE.

Nesse contexto, apesar de o Mercosul ser uma região com a qual a UE tem proximidade política e cultural; e apesar de ser a sub-região, nos marcos da América Latina, da qual a UE é o principal parceiro tanto no comércio quanto nos investimentos, as relações têm se aprofundado pouco e lentamente.⁴⁹

Esse processo de aproximação entre duas regiões e os obstáculos por ele enfrentados suscitam algumas considerações vinculadas às atuações da UE como ator internacional.

A primeira questão diz respeito à classificação feita por Weiler (1985) da política externa europeia, assim como a identificação de grande parte das ações externas europeias com um comportamento reativo. De fato, frente a situações de crise a UE busca atingir um consenso e formular uma posição comum, que muitas vezes é dificultada pelas divergências entre os Estados existentes, sobretudo em temas político-estratégicos de segurança e defesa.⁵⁰ Em relação ao Mercosul, ao contrário, a política adotada foi de caráter ativo, embora não-prioritário. Essa região não apresentou situações de crise que exigissem respostas rápidas, e a UE tomou a iniciativa de estabelecer um diálogo político em torno dos temas identificados com os princípios básicos da Pesc. Nesse caso, a iniciativa deu-se nos marcos de um esforço para ampliar sua presença internacional e aumentar suas responsabilidades globais e, para tanto, de estabelecer frente a países em desenvolvimento uma postura própria, diferenciada da posição norte-americana (o marco dos diálogos inter-regionais).

Tratou-se também de uma política reflexiva, pois, enquanto atuação externa comum, baseada em princípios do comportamento europeu, a aproximação com o Mercosul contribui para a formação de uma política exterior comum mais abrangente e pode ser vista como um traço da evolução do processo de integração.

A segunda observação refere-se às definições de Hill (1990) do comportamento externo da UE como *civilian power*, bloco de poder ou fiasco. Nesse caso, o diálogo estabelecido com os países do Mercosul pode ser considerado um exemplo de atuação da UE como *civilian power*. O novo inter-regionalismo europeu visa desenvolver mecanismos que favoreçam a regulação de regiões e países em desenvolvimento, ademais da integração à economia internacional, por meio da consolidação de princípios como a democracia e a paz. Grugel (2002) considera que o Mercosul foi palco da demonstração da dimensão da UE de *civilian power*, da expansão comercial e do fortalecimento do seu papel de ator internacional por parte da União.

A importância da dimensão política e a perspectiva de disseminar uma visão europeia de mundo através de instrumentos diplomáticos são baseadas na lógica de rejeição da política de poder e da utilização de recursos militares. Ao contrário, a UE apresenta uma política de natureza mais contratual. E no caso do Mercosul, a relevância dada pela UE durante os anos 1990 na dimensão da segurança não é evidente.

A definição do comportamento europeu em relação ao Mercosul como um bloco de poder não se mostrou adequada. Embora exista uma disposição por parte dos países europeus no sentido de ampliar sua presença internacional baseada no poder econômico, na aproximação com o Mercosul não foram utilizados instrumentos de caráter político-militar, nem instrumentos vinculados ao caráter de *soft power* que é atribuído à União por alguns autores.

De fato, o diálogo político vem sendo parte de um processo de aproximação que comporta tentativas de estreitar laços econômicos. Nesse caso, os movimentos da UE orientaram-se sobretudo para seus interesses econômicos no campo de exportações e investimentos. A cooperação econômica experimentou alguns avanços, sobretudo através dos vínculos crescentes entre as sociedades civis de ambas as regiões e das iniciativas empresariais frente aos processos de privatização de empresas públicas. Mas as negociações comerciais até o presente não produziram resultados significativos, nem um comportamento europeu como bloco de poder. Em geral, a influência exercida sobre outros Estados gera custos. A PAC, que a UE não consegue reformar a fundo, em função de diferentes percepções e interesses internos, atuou nesse caso como um obstáculo para a utilização de recursos econômicos como instrumento de poder. No caso dos países do Mercosul, seria um trunfo nas mãos da União caso esta atuasse como bloco de poder.

A idéia de que o processo de estreitamento dos laços com o Mercosul seria um fracasso não é apropriada, embora resultados limitados sobretudo no campo econômico venham sendo apresentados. É importante recuperar a relatividade da idéia de sucesso e fracasso apresentada por Jorgensen (1998, p. 96) e levar em conta as “múltiplas realidades” que atuam sobre a iniciativa. De fato, a dificuldade da utilização de recursos do Pilar I como instrumentos de apoio a iniciativas políticas sempre foi identificada como uma limitação imposta pela divisão da política externa européia em duas dimensões. No entanto, nesse caso não se tratou de um obstáculo decorrente apenas dessa divisão. A utilização de instrumentos econômicos para atingir objetivos políticos no cenário internacional ou em terceiros países é por si complexa, e o exemplo do Mercosul esteve mais vinculado a interesses propriamente europeus e à falta de consenso interno entre os Estados.

Por outro lado, no campo político o diálogo consolidou-se, apesar de isso não significar um envolvimento europeu com os problemas da região. A UE tem conseguido uma convergência com esses países em temas referentes à defesa da democracia e dos direitos humanos, de segurança internacional, de armas químicas e nucleares, de cooperação em foros multilaterais. Embora a retórica não tenha produzido resultados significativos, a aproximação política, entre os encontros e intercâmbios em diversos níveis, vem tendo um valor simbólico importante para esses países. Favoreceu, ademais, um desdobramento dos vínculos inter-regionais no que diz respeito a atores não-governamentais. De fato, para a UE esse processo

representou um exemplo não somente de política reflexiva mas também do modelo de *cross-pillar*.

Apesar da importância do diálogo político, a idéia de fracasso da ação europeia pode ser vista com mais frequência entre os países do Mercosul. Poucos progressos foram feitos até agora na área mais urgente para esses países, que é a da liberalização comercial. Mas, a dinâmica do inter-regionalismo europeu de vincular o estreitamento (às vezes muito lentamente) das relações econômicas com avanços nos campos político, social e ambiental apresenta uma alternativa ao modelo de integração da Alca, que comporta apenas questões relativas ao comércio. Essa opção europeia pode trazer ainda muitos benefícios para o bloco.

Maio de 2004

Notas

- 1 Agradeço à Capes pelo apoio econômico necessário a esta pesquisa e ao Instituto Universitário Europeu (Florença/Itália).
- 2 Aqui, buscar-se-á manter os nomes Comunidade Europeia (CE) ou União Europeia (UE) de acordo com o momento tratado.
- 3 O artigo considera os países do Mercosul, a UE e seus Estados-membro como atores internacionais. Assume que existem diferenças internas no interior dos dois blocos, e em cada Estado individualmente, assim como o desenvolvimento de importantes vínculos entre as sociedades civis das duas regiões. Porém, o objetivo é estruturar uma abordagem mais geral e as relações externas dos Estados-membro da UE vão além dos propósitos deste artigo.
- 4 K. E. Smith (1997) observa as possibilidades de a União influenciar os demais sem ter uma força militar preparada para atuar.
- 5 Zielonka (1998a, p. 226-229) fornece uma boa discussão sobre o conceito.
- 6 Sobre a questão da defesa europeia e da ESDP, ver Hill (2001).
- 7 Do inglês, *multi-level diplomacy*.
- 8 Sobre a visão europeia dos processos de integração, ver Saraiva (1996, p. 131-134).
- 9 Grugel (2004) comenta sobre a defesa de um capitalismo de mercado regulado por instituições nacionais e regionais. Sobre as características do novo regionalismo europeu, ver Grugel (2004).
- 10 Em 1993, foi organizado com os países do Leste e Centro europeus o “diálogo estruturado”. Ver Nuttall (2000, cap. 4).
- 11 Esse paradigma é baseado na percepção de que Estados democráticos não brigam entre si, de forma que a melhor maneira de pacificar uma sociedade internacional anárquica é promover democracia mundo afora (Hill 2001, p. 324-325).
- 12 Jean Grugel (2002, p. 6) estabelece um vínculo interessante entre esses princípios e o novo inter-regionalismo da UE.
- 13 Durante esse período a expressão “relações diagonais” foi muito usada, sendo deixada de lado progressivamente diante do fracasso dessa expectativa.
- 14 O documento já chamava a atenção para os acordos políticos possíveis em função das transições democráticas e dos valores comuns com a Europa comunitária.
- 15 A atuação das ONGs vem sendo um instrumento importante para transmitir apoio europeu à democratização na América Latina. Sobre o tema, ver Grugel (1999).
- 16 Houve até hoje apenas uma posição comum em 1996, frente a um tema latino-americano, condenando a lacuna na democracia em Cuba. Sobre as Declarações, os temas mais recorrentes

- têm sido a situação da Colômbia e o caso cubano. As áreas prioritárias (Europa central e do Leste, os Balcãs, Oriente Médio e Rússia) ocuparam a maioria das posições comuns e de preocupações da Pesc. Ver na *home page* do Diretório Geral de Relações Exteriores da EU sobre os Conselhos da UE e os Conselhos sobre Assuntos Gerais e Relações Exteriores.
- 17 H. Smith (1998) destaca um aumento do interesse europeu pela região em resposta à globalização, ao aumento do peso da UE como ator internacional e às tentativas de organização de uma área de livre comércio americana.
- 18 Os dois primeiros encontros desses mecanismos ocorreram em 1999 e 2002, e o terceiro será em maio de 2004.
- 19 O comissário Manuel Marín comentou que a América Latina seria um continente com o qual a UE partilharia valores, o que não aconteceria em outras áreas com as quais a UE coopera mas onde há diferenças religiosas, culturais, e na concepção de democracia e direitos humanos. Ver Não há uma Europa-fortaleza. **Jornal do Brasil**, 23 jun. 1999, p.10.
- 20 “Basic Document concerning the Relations of the UE with Latin American and Caribbean States” – citado por Müller (2000, p. 568).
- 21 H. Smith (2002, p. 212) coloca os países andinos como Estados em desenvolvimento de renda média, com os quais a UE teria buscado uma cooperação mais extensa.
- 22 Grupo formado em 1986 por oito países com vistas a estruturar um mecanismo permanente e mais amplo de concertação política na América Latina. Até os anos 1990 passou a incluir praticamente toda a região.
- 23 Sobre os temas de segurança nas relações UE-América Latina, ver Tvevad (2002).
- 24 Bataller (1992, p 7) em documento interno chamava a atenção para que o estabelecimento da Pesc teria um efeito marginal sobre América Latina e que, no interior da UE, a Comissão e outras instâncias seriam mais favoráveis à América Latina do que a maioria dos Estados-membro.
- 25 Esses dados podem ser vistos em European Commission 1998a. O documento destaca também que os investimentos externos diretos (IEDs) europeus nos países do grupo cresceram numa média anual de 46,5% entre 1993 e 1997. Em termos das exportações e importações da UE, em 1995 a América Latina situava-se em torno dos 5%, sendo que o Mercosul concentrava-se em 3%.
- 26 Grugel (2004) faz uma comparação interessante do inter-regionalismo europeu com o norte-americano.
- 27 Documento da Comissão (European Commission 1998b) se refere aos encontros ministeriais de 06/1996, 09/1996, 04/1997, 09/1997 e 02/1998.
- 28 Mais recentemente a luta contra o terrorismo ocupou um espaço prioritário nos debates.
- 29 Em todas as tratativas para a formação da Alca, o Brasil tem sido o país mais resistente quanto ao avanço das negociações
- 30 O estudo (European Commission 1990) desresponsabilizava os países europeus em resposta a acusações latino-americanas ao protecionismo.
- 31 Em 1990, o total das importações de bens do Mercosul pela UE-12 foi de 13.678 milhões de ECUs; em 1996, o total dessas importações – agora com a UE-15 – foi de 14.865 milhões de ECUs. Ver European Commission 1998b.
- 32 Em 1996, 52% das exportações do Mercosul para a UE foram de produtos agrícolas e, 37% destes eram considerados produtos “sensíveis” (European Commission 1998a).
- 33 A previsão inicial era de a liberalização do comércio de produtos agrícolas ser definida na “rodada do milênio” da OMC e a UE poder então estruturar sua política *vis-à-vis* o Mercosul em relação a esses produtos.
- 34 A questão é complexa. Este artigo fará apenas uma breve referência ao problema. Os *lobbies* são compostos sobretudo por produtores franceses e alemães, mas também italianos e espanhóis em alguns setores.
- 35 O Brasil também assinou o TNP em 1997.

- ³⁶ Declaração da Presidência, de 10/02/1995.
- ³⁷ Ver os anais das Declarações da Pesc.
- ³⁸ A oposição do governo francês é apresentada em vários artigos (Muller 2000, p. 571; Gratius 2002, p. 16).
- ³⁹ Ver **Annual Report – CFSP**, 1999.
- ⁴⁰ Os documentos referentes a rodadas de negociações podem ser vistos em European Commission (2003).
- ⁴¹ Sobre a cooperação econômica e promoção de investimentos da UE no Mercosul, ver Ribeiro Hoffmann (2003).
- ⁴² Em 1990 as importações desde o Mercosul representaram 3,3% do total da UE, enquanto em 2000 representaram 2,4%. Nesse mesmo período, a balança comercial passou de 8.551 milhões de euros em favor do Mercosul para 173 milhões de euros (Ribeiro Hoffmann 2003, Tabela 38, p. 150).
- ⁴³ Em 2001 as importações desde a UE correspondiam a 25% do total de importações do Mercosul, enquanto 24% de suas exportações dirigiam-se para a União. Em termos de IEDs, 58% do total vêm da UE. COMISIÓN EUROPEA/DELEGACIÓN EN MONTEVIDEO. **Unión Europea-Mercosur**. Una asociación para el futuro – citado por Valle (2003, p. 127).
- ⁴⁴ O Fórum Empresarial Mercosul-UE, criado em 1999, tem tido um papel ativo no processo de aproximação entre ambos.
- ⁴⁵ A região tem muitos problemas de outra ordem – como o narcotráfico e a miséria.
- ⁴⁶ Ver Declarações de 31/01/2002, 29/10/2002 e 22/05/2003.
- ⁴⁷ Como agravante, a Rodada de Doha não avançou nesse tópico. Ao contrário, a posição brasileira e argentina vem opondo-se à resistência da UE.
- ⁴⁸ Em 1999, o presidente Fernando Henrique Cardoso já reconhecia que o processo de liberalização do comércio seria longo; que certamente dependeria de resultados da então, rodada do milênio; e que, em uma abertura rápida da economia brasileira à EU, as indústrias brasileiras não estariam ainda preparadas para competir. Ver TEMOS QUE enfrentar a concorrência. **Jornal do Brasil**, 04 jul. 1999, p.10.
- ⁴⁹ Page (1999) chama a atenção para a tendência de a UE manter em relação ao Mercosul o que chama de tratamento “normal”.
- ⁵⁰ Segundo Zielonka (1998b, p. 12), essa ambigüidade reside na persistência de diferenças entre os Estados-membro sobre a natureza da integração, seus objetivos funcionais e competição entre as agendas nacionais.

Referências bibliográficas

- ALLEN, D. & SMITH, M. Western Europe's presence in the contemporary international arena. In: HOLLAND, M. (ed.). **The future of European Political Cooperation**, Essays on theory and practice. London: Macmillan, 1991, p. 95-120.
- BATALLER, F. La evolución institucional comunitaria y sus efectos sobre América Latina. In: COMISION EUROPEA. **Working Paper LAT-ECA1.WP – 08.12.92**. Bruselas, 1992.
- GRATIUS, S. América Latina y Europa ante la Cumbre de Madrid: intereses, conflictos y expectativas. In: FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER. **Europa/América Latina: Análisis e Informaciones**, n. 6. Rio de Janeiro, 2002.
- GRUGEL, J. European NGOs and democratization in Latin America: policy networks and transnational ethical networks. In: GRUGEL, J. (ed.). **Democracy without borders**. Transnationalization and conditionality in news democracies. London: Routledge, 1999, p. 120-137.

- _____. Spain, the UE and Latin America: governance, identity in the making of “new” inter-regionalism. **Documento de Trabajo**. Real Instituto Elcano, Madrid, 2002.
- _____. La Unión Europea y América Latina: interregionalismo, identidad y gobernabilidad. In: FRERES, C. & PACHECO, K. (eds.). **Desafíos para una nueva asociación**. Encuentros y desencuentros entre Europa y América Latina. Madrid: Libros de la Catarata, 2004.
- HILL, C. European foreign policy: power bloc, civilian model or flop? In: RUMMELL, R. (ed.). **The evolution of an international actor**. Western Europe’s new assertiveness. Boulder, Colorado: Westview Press, 1990, p. 31-55.
- _____. Convergence, divergence & Dialectics: national foreign policies & the CFSP. **Working Paper**, n. 97/66. EUI, Florence, RSC, 1997.
- _____. The EU’s capacity for conflict prevention. **European Foreign Affairs Review**, n. 6, 2001, p. 315-333.
- JORGENSEN, K. E. The EU’s performance in world politics: how should we measure success? In: ZIELONKA, J. (ed.). **Paradoxes of European Foreign Policy**. London: Kluwer Law International, 1998, p. 87-101.
- MONAR, J. Political Dialogue with third countries and regional political groupings: the Fifteen as an attractive interlocutor. In: REGELSBERGER, E.; SCHOUTHEETE DE TERVARENT, P.; WESSELS, W. (eds.). **Foreign Policy of the EU**. From EPC to CFSP and beyond. London: Lynne Rienner Publishers, 1997, p. 263-274.
- MULLER-BRANDECK-BOCQUET, G. Perspectives for a New Regionalism: relations between the UE and the Mercosur. **European Foreign Affairs Review**, 2000, p. 561-579.
- NUTTALL, S. J. **European Foreign Policy**. Oxford: Oxford University Press, 2000.
- ONUKI, Janina. A fragilidade institucional do Mercosul. **Carta Internacional**. Ano IX, n. 98. São Paulo: Nupri/USP, abr. 2001, p.13.
- PAGE, S. The Relationship between the UE and Mercosur. **The International Spectator**, 34, 3, 1999, p. 91-108.
- RIBEIRO HOFFMANN, A. **The foreign policy behavior of the EU towards the Latin American Southern Cone States (1980-2000)**: has it become more cooperative? The cases of foreign direct investment and agricultural trade. Dissertation zur Erlangung des akademischen Grades Doktor, Fakultät für Sozial- und Verhaltenswissenschaften der Eberhard-Karls-Universität Tübingen, 2003.
- ROSECRANCE, R. The EU: a new type of International Actor. **Working Paper**, n. 97/64. EUI, Florence, RSC, 1997.
- SARAIVA, M. G. **Política Externa Europeia**. El caso de los diálogos grupo a grupo con América Latina de 1984 a 1992. Buenos Aires: GEL, 1996.
- SMITH, H. Actually existing foreign policy or not? The EU in Latin and Central America. In: PETERSON, J. & SJURSEN, H. (eds.). **A Common Foreign Policy for Europe?** Competing visions of the CFSP. London: Routledge, 1998.
- _____. **EU Foreign Policy**. What it is and what it does. London: Pluto Press, 2002.
- SMITH, K. E. The instruments of EU Foreign Policy. **Working paper**, n. 97/68. EUI, Florence, RSC, 1997.
- TELÒ, M. The European Union and the Challenges of the Near Abroad. In: TELÒ, M. (ed.). **European Union and New Regionalism**. Regional actors and global governance in a post-hegemonian era. Aldershot, Hants: Ashgate, 2001, p. 177-185.
- TVEVAD, J. La agenda de seguridad en las relaciones Europa-América Latina. In: BODEMER, K.; GRABENDORFF, W.; JUNG, W.; THESING, J. (eds.). **El triángulo atlántico**: América Latina, Europa y los Estados Unidos en el sistema internacional cambiante. Sankt Augustin: Konrad Adenauer Stiftung, Adlaf, 2002, p. 112-123.
- VALLE, V. M. **Alternativas que presenta la Unión Europea a América Latina a partir de los años noventa. Los casos de México y el Mercado Común del Sur (Mercosur)**. Tesis de Maestría en Ciencias Políticas y Sociales. Unam, México, 2002.

- _____. Mercosur y Unión Europea 2002. Cada vez más cerca del Acuerdo de Asociación Interregional. In: SBERRO, S. & BACARIA, J. (coord.). **La Unión Europea, su evolución y relaciones con América Latina y el mundo 2002-2003**. México: Itam, 2003, p. 119-139.
- VASCONCELOS, A. EU and Mercosur. In: Telò, M. (ed.). **EU and New Regionalism**. Regional actors and global governance in a post-hegemonic era. Aldershot, Hants: Ashgate, 2001, p. 135-152.
- WEILER, J. H. H. The evolution of the mechanisms and institutions for a European Foreign Policy. **Working Paper**, n. 202. EUI, Florence, 1985.
- ZIELONKA, J. **Explaining Euro-Paralysis**. Why Europe is unable to act in international politics? London: Macmillan Press, St. Antony's College, 1998a.
- _____. **Paradoxes of European Foreign Policy**. London: Kluwer Law International, 1998b.

Documentos

- PROTOCOLO DE USHUAIA sobre Compromiso Democrático en el Mercosur, la República de Bolívia y la República de Chile, 24/07/1998.
- TRATADO DE UNIÃO EUROPÉIA, 1993
- COOPERATION POLITIQUE EUROPÉENNE. **Déclaration de Rome sur les Relations entre la Communauté Européenne et le Groupe de Rio**, 20/12/1990.
- COUNCIL OF THE EU. **Annual Reports and Policy Papers**, 1994, 1997, 1998, 1999 e 2000.
- _____. **CFSP Statements**, 1995-2002
- _____. **The European Councils – Presidency Conclusions**, 1991-2002
- _____. **La política exterior y de seguridad común/La política europea de seguridad y defensa**, 2003.
- EUROPEAN COMMISSION/Directorate General External Relations. **La Communauté Européenne et l'Amérique Latine**, 12/12/1986.
- _____. **Análisis de las exportaciones latinoamericanas a la Comunidad Europea**, 1990.
- _____. **Interregional Framework Cooperation Agreement between the EC and its Member States, of the one part, and the Southern Common Market and its Party States, of the other part**, 19/03/1996.
- _____. **Commission staff working paper concerning the establishment of an inter-regional association between the UE & MERCOSUR**, 1998a.
- _____. **Relations between the UE and Mercosur** – memo/98/57, 22/07/1998b.
- _____. **Meeting of Heads of States and Government from Mercosur and Chile and from the UE** – Joint Communiqué, 28/06/1999.
- _____. **Segunda Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea y del Mercosur** – Comunicado conjunto, 17/05/2002a.
- _____. **Mercosur-EC**. Regional, Strategy paper 2002-2006, 10/09/2002b.
- _____. **The EU's relations with Mercosur/Overview**, Apr. 2003.

Resumo

O artigo examina a habilidade da União Europeia em agir como um ator internacional nos diálogos inter-regionais, através da análise de seu comportamento para os países do Mercosul de 1991 a 2003. A primeira parte apresenta abordagens sobre a percepção da União Europeia como ator internacional. A segunda examina o

desenvolvimento dos diálogos inter-regionais. O artigo apresenta um breve quadro das relações União Européia/América Latina durante o período. Em seguida, analisa o Acordo Marco de Cooperação Inter-regional, enfatizando a dimensão política, junto com os avanços e obstáculos nas negociações com vistas à liberalização comercial. Na conclusão avaliam-se as ações da União Européia como ator internacional em relação aos países-membro do Mercosul.

Abstract

This article examines the European Union's ability to act as an international actor in the interregional dialogues through an analysis of its behavior towards the Mercosur countries from 1991 to 2003. The first part discusses approaches concerning the perceptions of the European Union as an international actor. The second one examines the development of interregional dialogues. The article presents a brief framework of the relations European Union/Latin America during this period. It analyses the Interregional Framework Cooperation Agreement, emphasizing the political dimension, and the advances and obstacles in the negotiations towards trade liberalization. The conclusion evaluates the actions of the European Union as an international actor in relation to the Mercosur members.

Palavras-chave: Política Externa e de Segurança Comum (Pesc); Política externa européia; Diálogos inter-regionais; Mercosul e União Européia; Europa e América Latina.

Keywords: Common Foreign and Security Policy (CFSP); European foreign policy; Interregional dialogues; Mercosur and European Union; Europe and Latin America.