

## 1. Introdução

A integração regional tem sido uma estratégia adotada por um número cada vez maior de Estados que buscam aumentar sua inserção e “poder de barganha” em diversas negociações internacionais. Esta opção estratégica permite que os Estados alcancem maior projeção, exerçam maior influência e/ou aumentem sua capacidade de defender seus interesses perante outros Estados, tornando-se mais competitivos no plano internacional (Milner, 1990).

Formas de concertação regional envolvem graus variados de concessão de soberania a uma autoridade que determina, em algum grau, o comportamento dos Estados, e que é ao mesmo tempo constituída e controlada por eles. O caráter do arranjo depende de seus objetivos, da estrutura institucional, dos atores que o constitui etc; existem, pois, vários possíveis arranjos, e os diversos acordos atualmente existentes refletem estas diferenças: União Européia, Comunidade Andina, Mercosul, Nafta, Aladi, Corecom etc.

A integração econômica pode, pois, assumir muitas formas institucionais, consoante o maior ou menor aprofundamento desejado, ajustando-se a diferentes propósitos. As principais formas de integração econômica são as zonas de livre comércio, as uniões aduaneiras, os mercados comuns, as uniões monetárias e econômicas (EU) e simples sistemas tarifários preferenciais.

Resumidamente, pode-se dizer que, numa zona de livre comércio, há livre circulação de bens e, por vezes, serviços, entre os Estados-membros, mantendo cada um deles, todavia, a possibilidade de seguir uma política comercial própria. Numa união aduaneira há, além da liberdade de circulação supracitada, o estabelecimento de tarifas comuns para os demais Estados, bem como negociação conjunta de acordos com outros países.

Num mercado comum, por sua vez, somam-se às características da união aduaneira a livre circulação de trabalho e capital entre os Estados-Membros. Por fim, num nível mais avançado de aprofundamento do processo de integração, a União Monetária e Econômica compreende a harmonização das políticas monetárias e fiscais, bem como o

estabelecimento de políticas setoriais e macroeconômicas comuns e, como no caso da União Européia, de organismos supranacionais.

Deve-se ressaltar que, embora se constituam como meras áreas de livre comércio, alguns acordos transcendem o aspecto meramente comercial e se estendem a outras áreas de atuação do Estado, de forma que a autonomia deste é reduzida. Tal redução é admitida pelos Estados que assumem tais compromissos, já que ganhos outros são esperados por estes.

As discussões em torno da criação da Área de Livre Comércio das Américas (Alca), por exemplo, desenvolvem-se em nove grupos de negociação: Acesso a Mercados; Agricultura; Serviços; Investimentos; Compras Governamentais; Solução de Controvérsias; Direitos de Propriedade Intelectual; Subsídios, Antidumping e Medidas Compensatórias; e Políticas de Concorrência.

Os nove grupos de trabalho negociam os termos do Acordo estabelecendo regras para liberalizar progressivamente o comércio de serviços, estabelecendo uma estrutura legal para incentivar e proteger o investidor externo, regras sobre tomadas de decisões, governabilidade etc.

Percebe-se, pois, que as negociações envolvem propostas que vão além da mera abertura comercial, fato que não podia ser percebido, até pouco tempo atrás, através de meras leituras de jornais, já que estes enfatizavam apenas o aspecto da liberalização tarifária e comercial.

Apesar da atual tendência mundial apontar para um aprofundamento dos processos de globalização e regionalização, que fundamentam a criação de processos de integração (e que pressupõem, por sua vez, uma certa convergência de interesses), persistem interesses conflitantes a serem solucionados dentro destas áreas. A cooperação mostra-se possível e viável em diversas esferas, o que não significa que os processos envolvendo estabelecimento de agenda, negociação de acordos, implementação de regras consensuadas e solução de controvérsias estejam livres de conflitos e tensões, já que grupos distintos e por vezes antagônicos participam destas negociações.

Com o objetivo de explicitar a solução de conflitos no âmbito dos processos de integração é que se pretende, neste trabalho, comparar os acordos de integração do Mercosul e da Nafta. A escolha destes acordos foi motivada pela importância e

singularidade dos mesmos dentre os acordos existentes na América, bem como pela acentuada diferenciação entre ambos. Trata-se de dois acordos fundamentais para a atividade econômica e política das Américas, que poderão servir de esboço para outros acordos futuros, inclusive no que diz respeito à forma de solução de controvérsias destes.

De fato, apesar de estarem incluídos apenas no acordo do Nafta, existem planos para incorporar os expansivos direitos dos investidores a um acordo que englobe todo o continente (com exceção de Cuba), através da implementação da Alca. Desta forma, os resultados do estudo em questão são interessantes para se avaliar as implicações da adoção de um determinado mecanismo de solução de controvérsias em âmbito hemisférico.

A escolha do Nafta como um dos focos de estudo deveu-se, em grande parte, ao fato de, a princípio, a Alca ter sido negociada sob suas bases e princípios gerais. No entanto, nas reuniões preparatórias para a Alca realizadas em 2003 e 2004, ficou clara a mudança nos rumos da negociação, com um grupo de países, liderados pelo Brasil, propondo uma Alca menos abrangente do que a inicialmente proposta. Assim, não é possível saber ainda quais serão os contornos deste acordo, cabendo apenas ressaltar que, inicialmente, o projeto era similar ao acordo do Nafta.

Ressalte-se ainda que há especialistas na área de integração discutindo a possibilidade de coexistência dos acordos do Mercosul e da Alca, afirmando alguns que os mesmos são mutuamente exclusivos. Não se pretende aqui avançar nesta discussão, mas apenas de sua menção é possível depreender a relevância do tema: prevalecendo um ou outro arcabouço institucional, que tipo de relações entre Estados surgirão? E, mais ainda, que tipo de relação entre Estado e agentes privados emergirá? Ampliada hemisféricamente, tais questões serão de fundamental importância para o futuro econômico e político de diversas nações, assim como para as relações entre eles e outros agentes não estatais.

Contextos e objetivos específicos levaram à criação do Mercosul e da Nafta, e orientaram a escolha de determinado arcabouço institucional em detrimento de outro. Criados em 1994, ambos os acordos vigoram há quase dez anos; a partir desta constatação, o objetivo central deste trabalho é analisar certos resultados alcançados em um e outro acordo, bem como as diferenças fundamentais entre os mecanismos de solução de controvérsias e como eles têm influenciado a relação entre Estado e empresa no âmbito de cada acordo.

O Nafta é um acordo único no mundo por conta do conteúdo de suas regras, pioneiras, relativas aos direitos dos investidores; o Mercosul é um acordo que se faz notável por conta de seu gradualismo e flexibilidade.

O Tratado de Livre Comércio da América (ou Nafta) é também exemplo de área de livre comércio cujos objetivos em muito transcendem aqueles comumente associados a ela: além de eliminar barreiras comerciais, o Nafta estabelece procedimentos para a efetiva aplicação do tratado, para dirimir controvérsias quando de sua implementação, fornece ampla proteção aos investidores internacionais e aos direitos de propriedade intelectual etc. De fato, este acordo se destaca por ser o de mais ampla cobertura temática das Américas.

O Mercosul, por sua vez, é uma união aduaneira<sup>1</sup> cujos dispositivos fundantes são de caráter genérico e provisório, já que o objetivo central deste é garantir a flexibilidade das instituições, necessária para abrigar as necessidades presentes e futuras dos Estados-membros, na construção de um espaço econômico comum.

O Acordo da Nafta, diferentemente do Mercosul, é um acordo “estático”, pois cria obrigações para seus membros uma única vez (Bouzas e Soltz, 2000); no momento de sua assinatura as regras jurídicas, institucionais e administrativas já estavam acordadas e passaram a entrar em vigor imediatamente, de forma que o gradualismo e a flexibilidade característicos do Mercosul não são o marco deste tratado. É também um acordo dito “contratual” (Bouzas e Soltz), uma vez que estabelece compromissos e regras precisas a serem cumpridas pelos signatários sem prever nenhum mecanismo de criação de novas regras, além de contar com um aparato institucional mínimo.

Os mecanismos de solução de controvérsias do Mercosul estão mais orientados a buscar uma solução diplomática e negociada, e os do Nafta estão orientados a procurar soluções com base em regras e princípios pré-estabelecidos. Alguns autores consideram que, ao mesmo tempo em que o sistema do Mercosul outorga às partes uma maior flexibilidade, há um nível relativamente alto de disputas sem solução (Bouzas e Soltz, 2001); há, em cada sistema, vantagens e desvantagens a serem avaliadas.

A dissertação está estruturada em três capítulos: o primeiro capítulo traz uma análise do acordo entre México, EUA e Canadá, e do contexto de sua criação, enfatizando o

---

<sup>1</sup> “União aduaneira imperfeita”, segundo alguns autores, já que apenas cerca de 67% dos bens possuem uma tarifa externa comum.

conteúdo das regras sobre investimentos e sua forma de solução de controvérsias (o mecanismo de disputa investidor-Estado).

No segundo capítulo o acordo do Mercosul está em foco, especificamente seu arranjo institucional e jurídico. Em ambos os capítulos a análise é basicamente documental, uma vez que as fontes principais de dados serão os *sites* oficiais sobre o Nafta e o Mercosul, bem como documentos oficiais expedidos pelos governos dos Estados membros. Também notícias de jornal e bancos de dados especializados em relações internacionais foram consultados, uma vez que se trata de um tema dinâmico e atual, exigindo, pois, constante atualização.

Os capítulos 1 e 2 contêm um quadro dos casos resolvidos no âmbito do Nafta e Mercosul desde a implementação destes acordos.

No terceiro Capítulo são exploradas mais a fundo as diferenças entre os dois acordos, com o objetivo de explicitar os impactos distintos que cada mecanismo de solução de controvérsias exerce sobre a relação entre Estado e empresa. Foram escolhidos dois casos relevantes em cada processo de integração, a fim de se analisar seu desfecho, as negociações, e a relação gerada entre Estado e empresa.