

## A integração aberta

QUANDO se defende a integração como factor de reorganização do sistema internacional é fundamental, à partida, definir o que se entende por integração. É igualmente necessário avaliar os efeitos económicos, políticos e sociais da integração, assim como o seu contributo para o fortalecimento da estabilidade mundial. Há ainda que salientar o dinamismo e a diversidade dos processos de integração e, finalmente, analisar as formas de resolução de conflitos dos próprios processos integradores.

### *O conceito de integração*

A integração é uma associação de Estados livremente consentida e democraticamente legitimada, com um suporte jurídico definido, que pressupõe a vontade de alcançar um grau significativo de convergência económica e de criar as instituições necessárias para concretizar os objectivos comuns e resolver os diferendos pela concertação.

Para ser um factor de organização de uma ordem internacional mais estável, a integração deve ser aberta, tanto económica como politicamente. Por integração aberta entende-se a garantia, no plano interno dos espaços integrados, dos valores da sociedade aberta, da democracia política, da diversidade cultural e religiosa, da livre concorrência e da participação do cidadão. Esta garantia traduz-se, no plano externo, na promoção destes próprios princípios na relação estabelecida com os demais espaços integrados e com os Estados.

A integração, que nasceu como uma forma de superar conflitos entre os Estados, é também actualmente uma resposta a desafios específicos colocados pela globalização. Os movimentos de globalização, que no geral escapam ao controlo dos Estados, são constituídos por todos os processos políticos, económicos e sociais que reforçam a interdependência. Quando os Estados consideram não ter capacidade de responder

isoladamente aos desafios da globalização, procuram associar-se para lhes fazer frente. Assim, os processos que procuram estruturar regionalmente a cooperação económica e política regional são compatíveis com a globalização, podendo inclusivamente contribuir para o seu reforço.

Os processos de integração regional têm que ter uma pauta de disciplina colectiva, tanto a nível macro como microeconómico, e exige-se dos Estados membros a construção de um clima de credibilidade relativamente ao cumprimento das regras comumente aceites. A integração pressupõe igualmente a garantia de acesso aos mercados respectivos de todos os seus membros, existindo mecanismos de controlo de acesso face a países terceiros. Isto não significa, no entanto, que os processos de integração sejam incompatíveis com a existência de mercados abertos. Fundamental é garantir sistemas de relações com outros países e regiões, por forma a evitar que os processos de integração se transformem em espaços privilegiados de rivalidade e de confronto.

A integração não obedece a um único modelo, e assume formas tão diversas como as zonas de livre comércio, união aduaneira, mercado comum, ou formas de integração profunda como a união política. Cada uma destas formas tem, obviamente, implicações diferentes para os países integrantes, tanto em termos económicos como políticos; mas, seja qual for a forma assumida, a integração implica sempre o estreitamento da cooperação entre os seus membros.

A integração não deve ser vista em função da ideia, tantas vezes expressa, de que ao fim do confronto ideológico se seguiria o confronto comercial entre blocos. Os processos de integração regional são fruto da abertura dos regimes e das sociedades, e esta abertura, por sua vez, é reforçada pela próprio processo integrativo. Os processos de integração contribuem assim para o desenvolvimento de sociedades pluralistas, onde os valores da democracia e da liberdade encontram terreno para se expandirem.

### *Factor de estabilidade e de organização das relações entre os Estados*

Na actual fase de difusão de poder, a estabilidade e a organização das relações entre os Estados só pode derivar de um novo processo de aproximações, de base política e económica, sustentado por interesses

comuns. A integração, ao oferecer como finalidade um quadro de estabilidade e de convergência económica, obriga à resolução de conflitos e rivalidades históricas. Mais ainda, gera vantagens reais que «domesticam» as forças desagregadoras no próprio espaço integrado. Neste sentido, operando como expressão normativa das forças centrípetas, a integração impede a exacerbação das tensões provocadas pelas forças centrífugas.

Os espaços integrados podem ter também objectivos relativos a uma melhor ordem mundial. No marco da liberalização, e em termos ideais, estes objectivos são alcançados na medida em que a integração cria condições de competitividade e eficiência para as economias regionais, com ganhos para a economia mundial. Para que isto ocorra, é evidente que os ganhos de eficiência têm que ser acompanhados de uma efectiva abertura, sem a qual não haverá interacção positiva entre os diversos espaços regionais.

No plano político, a integração induz uma maior dose de harmonia entre os países participantes, na medida em que cria incentivos para superar disputas estratégicas, rivalidades localizadas e, finalmente, para uma acção conjunta em questões políticas específicas. A integração aumenta, assim, as possibilidades de resistência política a factores que afectem negativamente os objectivos globais do conjunto integrado.

Sendo mais do que a mera soma dos seus participantes, os processos de integração conferem aos seus membros um papel de maior relevo na cena internacional, tanto nas relações bilaterais com países terceiros como nas próprias instâncias multilaterais. Mais do que cooperação entre Estados, a integração constitui um marco de referência para «estar no mundo». Perante, por exemplo, a questão relevante de saber como operar a inserção internacional dos países que se posicionaram no não alinhamento durante o período da guerra fria, a integração regional, que lhes confere um novo papel e um novo peso político, pode ser um passo importante.

O eixo fundamental do sucesso dos processos de integração é a opção pelo modelo democrático. Os projectos de integração regional entre Estados não democráticos têm tido pouco sucesso, como o demonstram os exemplos da União do Maghreb Árabe, paralisada pelas suas contradições internas, e da ASEAN, que foi, aliás, criada por uma questão espe-

cífica de segurança regional com origem na guerra fria. Mesmo a ALADI, formada entre países latino-americanos nunca passou do enunciado de grandes objectivos durante o período das ditaduras.

Foi para consolidar os seus processos democráticos que Portugal e Espanha fizeram da opção europeia um objectivo prioritário dos novos regimes. A mesma razão subtende o desejo de adesão à União Europeia de países da Europa central como a Polónia, a Hungria ou a República Checa. O Mercosul nasceu da redemocratização e da subsequente reconciliação entre o Brasil e a Argentina. A própria criação do NAFTA tem forçado profundas reformas económicas e colocado a questão das reformas democráticas no México.

Os espaços integrados podem constituir-se em blocos fechados e proteccionistas ou em pólos abertos e liberalizantes. Por um lado, o processo pode gerar a liberalização apenas entre os seus membros, criando um ambiente de conflitos comerciais que, por sua vez, gera um quadro de proteccionismo entre os espaços integrados, risco particularmente alto em clima de recessão. Este é o cenário dos blocos fechados. Por outro lado, a existência de espaços integrados facilita as negociações multilaterais, aumentando o peso político e económico dos negociadores. Com a globalização da economia e dos problemas mundiais, existem incentivos para a interdependência das soluções e ganhos reais para a economia de cada espaço com a liberalização do comércio. Este é o cenário dos espaços abertos, base para uma futura liberalização do comércio e da economia mundiais.

### *Factor de progresso económico e social*

Cada processo integrador regional tem uma dimensão endógena inquestionável, que se traduz na sua função de catalisador dos projectos nacionais de desenvolvimento.

A integração é um instrumento poderoso para aumentar a competitividade dos países membros dentro da economia internacional, através do aproveitamento do mercado ampliado para diversificar a estrutura produtiva, promover a industrialização, impulsionar a mudança tecnológica e gerar novas vantagens competitivas.

Esta é a razão pela qual se pode afirmar a funcionalidade da integração para as estratégias nacionais de desenvolvimento, uma vez que apre-

sentam os mesmos objectivos, que se resumem essencialmente na estruturação do tecido social e produtivo nacional, no fomento da industrialização e da inovação tecnológica e, sobre essas bases, no aumento da capacidade competitiva no mercado internacional. Por outras palavras, a integração é funcional para as estratégias de desenvolvimento nacional, seguindo um movimento de dentro para fora.

Sob outra perspectiva, a integração é um processo poderoso de aprendizagem e de adaptação das nações e das empresas à tendência, dominante do mundo de hoje, de globalização da economia. A globalização tem sido imposta pelas radicais mudanças tecnológicas, seja na área da informática e das telecomunicações, seja na área da biotecnologia, transnacionais na sua própria natureza. Tais mudanças atingem não só a área produtiva das empresas, mas também os serviços financeiros e de transporte, bem como os fluxos de comércio. Afectam assim a estratégia empresarial dos competidores, transformando-os em competidores, não mais nacionais, mas globais.

No campo social, o processo de integração pode gerar o deslocamento de mão-de-obra, cujos custos são minorados com projectos de retraining e fundos regionais para a reconversão industrial. Do lado das conquistas sociais, o modelo europeu negociou a Carta Social Europeia, com os direitos e deveres dos trabalhadores e dos empregadores, e uniformizou as leis do trabalho entre os Estados membros. Sendo assim, os custos sociais da integração podem ser administrados.

### *Diferenças e similaridades dos modelos de integração*

Os processos de integração do mundo de hoje são experiências únicas, determinadas pelas especificidades próprias de cada um dos integrantes. Daí a singularidade de cada processo.

Se bem que se possam encontrar elementos e objectivos comuns, o que permite falar em modelos de integração, é importante enfatizar que tais modelos não devem ser copiados ou decalcados artificialmente sobre as particularidades de um conjunto de países. Cada processo é único, e como tal deve ser analisado.

O modelo mais simples é a zona de livre comércio, onde o acordo básico é de liberalização apenas do comércio. Não se criam instituições comuns, apenas órgãos supervisores do acordo. Não existe preo-

cupação com a coordenação de políticas. Este é o exemplo do NAFTA e da EFTA.

O modelo da união aduaneira pressupõe, além da livre circulação de bens, um território aduaneiro único com a definição de uma tarifa comum. Surge assim a necessidade de cooperação entre os países membros em matéria de políticas económicas, e de estabelecer organismos de supervisão e de resolução de diferendos internos.

O modelo de mercado comum pressupõe a livre circulação de bens, pessoas, serviços e capitais. O sucesso de tal iniciativa depende da coordenação de políticas, subordinadas a objectivos comuns. Mais ainda, depende da criação de instituições que definam tais políticas e supervisionem o processo de integração. Este é o exemplo da Comunidade Europeia e do Mercosul.

O modelo de união política pressupõe o estabelecimento de políticas ou orientações comuns em matérias como a política externa, a segurança e a defesa, a justiça e a segurança interna, com o duplo objectivo de coesão interna e de afirmação do espaço no cenário internacional. Pressupõe igualmente — assim o demonstra a experiência recente da União Europeia, pelo menos — a participação dos cidadãos e o controlo democrático do processo de decisão. Tal nível de integração exige igualmente um alto grau de convergência económica entre os Estados membros e uma firme vontade política dos seus líderes para dirimirem os inúmeros conflitos de interesses que surgem inevitavelmente. Este é o modelo da actual União Europeia.

Os espaços integrados surgem como resposta às incertezas do mundo actual, produto das indefinições dos novos pólos de poder e do confronto da lógica da associação e da lógica da desagregação. A integração não é um modelo estático ou uma construção acabada, mas um processo dinâmico, que sistematicamente procura respostas para os desafios que se colocam em cada momento.

### *Interesses convergentes e a margem de conflitualidade*

Para além do seu papel na reorganização e estabilização do sistema internacional, é igualmente importante destacar a capacidade interna dos processos integradores para resolver os seus próprios conflitos. Ao enfatizar a necessidade de os processos de integração se basearem em

Estados democráticos, estamos pressupondo que é indispensável ao sucesso da integração a procura de instrumentos organizativos e institucionais baseados nos seus interesses comuns. No entanto, não basta a formulação vaga de grandes princípios abstractos, nem a manifestação de boas intenções, para resolver os problemas fundamentais. O essencial, em cada caso, é o diagnóstico dos interesses comuns e dos interesses divergentes entre os membros de cada processo de integração. Só detectando a «margem de conflitualidade» podem introduzir-se os necessários meios de regulação, sem os quais a cooperação e a integração não funcionam.

Diante dos inevitáveis conflitos de interesses que se originam dentro dos processos de integração, ponto importante para dirimir situações de impasse é a elaboração de uma agenda de interesses comuns.

Tal agenda deve ser mais ampla do que a ditada por razões políticas e nacionais do momento, incorporando os interesses da opinião pública. A integração não pode ser um processo ditado só pelas elites, sob pena de começar a ser recusada pelo seu próprio público.

A cooperação entre Estados democráticos poderá funcionar como via para a criação de mecanismos de cooperação internacional, envolvendo, numa perspectiva planetária, as diversas regiões, detectando, com clareza, o que as aproxima e o que as distingue.

No confronto entre as forças centrífugas, desintegradoras, e as forças centrípetas, que acompanham a tendência de globalização e de internacionalização, se descobre a contraposição entre não democracia e democracia — que tem a ver menos com modelos rígidos de organização política e social e mais com o respeito dos direitos fundamentais, com o primado do direito internacional, com a regulação pacífica dos conflitos, com o reforço da cooperação internacional e com o recurso aos mecanismos de integração política e económica como forma de garantir a protecção dos interesses comuns.

No mundo complexo em que vivemos, a distinção essencial é entre a aceitação e a recusa do respeito mútuo, da partilha de influências e de soberanias, do primado da paz e da dignidade, em síntese, entre democracia e não democracia. Não se trata da imposição de uma ideia redutora, fechada, ocidentalista, de democracia, mas sim de pugnar por um universalismo baseado no respeito e valorização das diferentes culturas e civilizações e capaz de permitir uma «ligação criadora» entre as dife-

rentes identidades e solidariedades e a unidade do género humano. Trata-se, essencialmente, de compreender as consequências da mundialização dos problemas e da complexidade contemporânea, e simultaneamente de preservar as sociedades abertas.

### *O papel da tolerância*

O quadro actual do sistema internacional permite prever que as discontinuidades existentes tendem a prevalecer, que as polaridades continuarão indefinidas e que o jogo contraditório entre a lógica das forças centrípetas e centrífugas prosseguirá.

Diante desta constatação, o que pode dar ao sistema internacional um mínimo de estabilidade é a tolerância. A tolerância é aqui definida como valor. E como valor, é o suporte na realidade que lhe dá a sua dimensão operacional. Também como valor, tem como dimensão a inexauribilidade. Isto é, a tolerância é realizável, mas inexaurível, e tem uma hierarquia para a democracia, como forma de conceber a vida em sociedade. A democracia pressupõe o reconhecimento do Outro, o acatamento da regra da maioria, o respeito à minoria, o pluralismo. Tolerância quer dizer constância a suportar, resistência, paciência. A etimologia explica os aspectos positivos e negativos do termo, pois se a paciência é uma virtude, o suportar certas coisas pode ser uma falha. Cria-se aí uma dicotomia, tão actual no mundo de hoje, entre a falsa visão do tolerante como céptico e indiferente e do intolerante como fanático. Mas o tema da tolerância vai além do seu campo clássico — como tolerância religiosa e política — pois requer a tolerância em relação ao diferente, como às minorias linguísticas, étnicas, sociais, raciais, sexuais, o que adquire particular importância quando se assiste a fortes movimentos migratórios, ao aumento dos refugiados e a um crescimento demográfico desequilibrado. Esta dimensão mais abrangente da tolerância é necessária para a convivência pacífica num sistema internacional com componentes de descontinuidade e de heterogeneidade, cuja força alimenta a lógica da fragmentação, mas que tem ao alcance a lógica da unificação.

Existem vários argumentos em prol da tolerância. O primeiro é a prudência política, o compromisso tácito de não impor pela força um ponto de vista. O segundo é de natureza metodológica: é melhor persuadir do que impor, e o espaço da persuasão requer como pressuposto a



confiança na razão e na razoabilidade do outro. O terceiro argumento é de natureza ética e tem como fundamento o respeito pelo outro. O quarto argumento é epistemológico e diz respeito à natureza da verdade, que não é una, mas tem várias faces. A tolerância é assim uma necessidade inerente à própria natureza da verdade.

A exigência da tolerância nasce no momento em que se toma consciência, num mundo de polaridades indefinidas, da irredutibilidade de lógicas contrapostas e da necessidade de se encontrar no sistema internacional um *modus vivendi* que permita compatibilizar, através do mútuo reconhecimento e do método das aproximações sucessivas, o jogo das forças centrípetas e das forças centrífugas.

Como se aplica a tolerância às relações entre Estados que participam em processos de integração regional? Basicamente, a tolerância é traduzida pela substituição da pura lógica do poder pela lógica da solidariedade e do benefício mútuo. Assim, um país grande e poderoso terá em consideração, numa base de igualdade, as ideias e necessidades de um parceiro regional mais pequeno, na medida em que as relações entre eles se baseiam na ideia de que é somente através da partilha de posições entre pequenos e grandes que se pode construir um todo sólido, coerente e consensual. A tolerância, para além de ser eticamente preferível, é assim uma garantia política contra futuras dissensões e conflitos nos espaços integrados, e entre estes e o resto do mundo.

### *A diplomacia da integração*

O processo de integração desenvolve-se em dois momentos. No primeiro momento combinam-se, como premissas, o dado interno da compatibilidade de regimes e o impacto do contexto internacional no ímpeto integracionista. O segundo momento opera na dinâmica dos jogos de interesses bilaterais no âmbito dos processos de integração.

De um ponto de vista político, a questão mais importante reside, provavelmente, no facto de o processo de integração exigir a criação de uma diplomacia com características próprias. Sustentando-se em regimes democráticos, os processos de integração induzem uma nova diplomacia que, indo além das formas clássicas de cooperação de país para país, se transforma, em si mesma, num exercício democrático. O desenvolvimento dos processos de integração requer uma disposição de compro-

misso, de conciliar diferenças mais complexas do que as que ocorrem nos processos negociais clássicos, uma vez que em jogo estão pontos tão sensíveis quanto a soberania nacional.

A diplomacia da integração tem como traço fundamental a necessidade de se apoiar num movimento constante de negociação. A aproximação das burocracias e dos actores representativos dos factores de produção, como os empresários e os trabalhadores, passa a ter relevância política imediata. Em suma, a integração é um exercício de negociação permanente. É também neste sentido que os processos de integração são, pela sua própria dinâmica interna, modelos para o processo internacional global.

### *Integração como base de um novo multilateralismo*

O desenvolvimento de processos de integração e cooperação, independentemente dos modelos adoptados, pode constituir a base fundamental para a construção de um novo multilateralismo político e económico. Mais ainda, pode ser a única forma eficaz para fazer frente à reemergência violenta dos nacionalismos. Finalmente, pode ser a forma mais eficiente de estruturar as relações económicas internacionais.

Um novo quadro para as negociações multilaterais, agora baseado em regiões integradas e com interesses convergentes, pode ser um passo importante para uma futura liberalização do comércio mundial. No entanto, o desenvolvimento de processos de integração e o estabelecimento de acordos de livre comércio entre eles coloca igualmente diversas questões que devem ser analisadas no quadro da Organização Mundial do Comércio (OMC).

O GATT inclui agora novos temas como serviços, propriedade intelectual e investimentos, além de barreiras ecológicas. A OMC reforçará o seu próprio papel se, apoiando os processos de integração, tentar impedir a formação de blocos fechados e proteccionistas, incentivando os pólos abertos e liberalizantes. Terá igualmente que preparar-se para arbitrar eventuais conflitos entre espaços integrados.

O fim da guerra fria e da bipolaridade mundial obriga a recolocar a questão dos modos de organização política no plano internacional. As Nações Unidas são confrontadas com a necessidade de intervir num cada vez maior número de conflitos, sem que para isso disponham das

estruturas necessárias. As organizações regionais podem e devem ser chamadas a assumir responsabilidades quer na agenda económica e social quer nas operações humanitárias e de manutenção da paz das Nações Unidas.