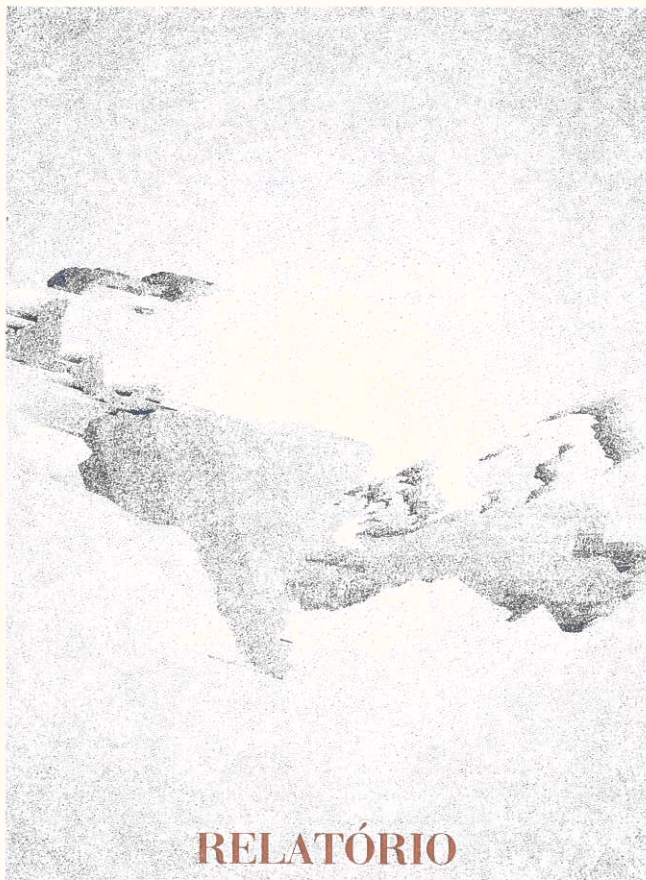


A Integração Aberta

DA UNIÃO EUROPEIA E DO MERCOSUL
À ORDEM INTERNACIONAL



RELATÓRIO

FORUM EURO/LATINO AMERICANO

9
5
7
4

**III FORUM EURO-LATINO-AMERICANO
RELATÓRIO**

A Integração Aberta

DA UNIÃO EUROPEIA E DO MERCOSUL
À ORDEM INTERNACIONAL

BIBLIOTECA DO I. D. N.	
N.º Reg. 9574	Est. / Prat. 17 / A
N.º Expl. 1	Entrada em 30 / 9 / 97
Livro IV. 493	Pag. 91-A
Autor ou C. S.	N.º / Valor

Relatório
do
III Forum Euro-Latino-Americano



IEEI

Lisboa, 1995

A elaboração do presente relatório, com base nos textos do III Fórum Euro-Latino-Americano, foi confiada a Vera Thorstensen e Maria João Seabra, sob a responsabilidade de Gelson Fonseca, Celso Lafer, Félix Peña e Álvaro de Vasconcelos. Colaborou igualmente na preparação do relatório, designadamente na versão inglesa, Alexandra Barahona de Brito.

© Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais

Direitos reservados

Capa de *Paulo Seabra, CC&S*
Composto por *Alfanumérico Lda., Lisboa*

Publicado pelo IEEI
Impresso por *Artecor, Odivelas*

ISBN 972-8109-11-3

IEEI - Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais
Largo de São Sebastião, 8
Paço do Lumiar
1600 Lisboa

Tel (351 1) 757 27 01 • Fax (351 1) 759 39 83 • e-mail: ieei@telepac.pt

Índice

- 5 NOTA PRÉVIA
- 7 INTRODUÇÃO
- 8 O NOVO CONTEXTO INTERNACIONAL
 - 8 Complexidades globais
 - 10 Características marcantes do actual sistema internacional
- 13 A INTEGRAÇÃO ABERTA
 - 13 O conceito de integração
 - 14 Factor de estabilidade e de organização das relações entre os Estados
 - 16 Factor de progresso económico e social
 - 17 Diferenças e similaridades dos modelos de integração
 - 18 Interesses convergentes e a margem de conflitualidade
 - 20 O papel da tolerância
 - 21 A diplomacia da integração
 - 22 Integração como base de um novo multilateralismo
- 24 DESAFIOS ACTUAIS DA UNIÃO EUROPEIA E DO MERCOSUL
 - 24 União Europeia
 - 30 Mercosul
- 34 UNIÃO EUROPEIA E MERCOSUL: UMA NOVA PARCERIA
 - 34 Apoio da União Europeia ao Mercosul
 - 36 Aproximação do Mercosul à União Europeia
 - 38 Um novo horizonte para as relações União Europeia — Mercosul
- 40 A CRIAÇÃO DE UMA ZONA DE LIVRE COMÉRCIO QUALIFICADA
- 42 III FORUM — Textos e autores

Nota prévia

O PRESENTE relatório baseia-se num conjunto de contributos escritos preparados para o III Forum Euro-Latino-Americano, que reuniu em São Paulo em Julho de 1994. Delineado o esquema dos tópicos a abordar, o IEEI pediu contributos individuais a especialistas de mérito reconhecido, tanto na Europa como na América Latina: Celso Lafer e Gelson Fonseca, Guilherme d'Oliveira Martins e Álvaro de Vasconcelos, Aldo Ferrer, Jacky Fayolle, Fernando Jorge Cardoso e Armando de Castro, Gianni Bonvicini, Monica Hirst, Harry Cowie e John Pinder, José Manuel Quijano, Félix Peña, Franco Algeri e Elfriede Regelsberger, Guadalupe Ruiz-Giménez, Vera Thorstensen, Wolf Grabendorff.

Para além dos contributos mencionados, o relatório incorpora a súmula das discussões havidas no seminário organizado em Buenos Aires pelo CARI, cuja participação no projecto do Forum merece particular menção. Foi desse seminário, recorde-se, que resultou, claramente formulada, a proposta de concretização de uma zona de comércio livre entre a União Europeia e o Mercosul. Contém igualmente as ideias principais suscitadas durante as discussões havidas durante o III Forum.

O Forum Euro-Latino-Americano tem como grande objectivo constituir um ponto de encontro e de diálogo entre a comunidade política, científica, empresarial, diplomática das duas regiões. Organizado pelo Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais, IEEI, e pelo Instituto Roberto Simonsen da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, FIESP/IRS, tem desde a sua primeira edição o patrocínio da Comissão Europeia, graças a cujo apoio foi possível produzir e publicar o presente relatório.

Introdução

FRUTO do trabalho conjunto de europeus e latino-americanos, a reflexão apresentada neste documento centra-se no conceito de integração. É na Europa e na América Latina que a ideia da integração regional encontra, desde há muito, maior número de defensores e se concretiza em duas experiências distintas: a União Europeia e o Mercosul. A partir dessas duas experiências, uma com quase quarenta anos, outra em processo de implantação, desenvolve-se aqui uma nova proposta: **a integração aberta como factor de reorganização e de estabilização do sistema internacional.**

O objectivo deste trabalho é múltiplo. Primeiro, contribuir para o actual debate internacional, propondo a integração aberta como tema de reflexão, defendendo que mesmo diante das complexidades do sistema internacional existe uma opção viável para a sua reorganização e estabilização. Segundo, que a opção da integração não é uma panaceia para todos os problemas do mundo, pois tem um preço e contém riscos. Finalmente, diante de um mundo que tem os meridianos como grandes fronteiras, as propostas avançadas apontam para a necessidade de uma nova parceria entre a União Europeia e o Mercosul, concretizável com a **formação de uma zona de livre comércio qualificada.**

Em termos económicos, a aproximação entre a União Europeia e o Mercosul pode significar um novo eixo de liberalização. Em termos políticos, se bem sucedido, o diálogo pode lançar as bases de um novo modelo de relacionamento internacional assente na relação entre espaços integrados e sociedades abertas, contribuindo para a expansão dos valores da democracia e do respeito pelos direitos do homem.

O novo contexto internacional

A ANÁLISE do papel da integração no sistema internacional deve partir da constatação de que vivemos num período de transição, onde as certezas foram substituídas pela perplexidade. Já não existe um paradigma que explique, por si só, o essencial dos fenómenos internacionais, que não podem ser interpretados somente a partir da globalização, do multilateralismo e da multipolaridade económica, do conflito entre civilizações, ou mesmo do triunfo da democracia liberal sobre os modelos centralizados.

Os três campos analíticos das relações internacionais — o estratégico-militar, o económico e o dos valores — passam a ter modos de interpenetração e de preponderância diversos, reflectindo o momento histórico em que vivemos.

Complexidades globais

O fim da bipolaridade, as grandes esperanças abertas pela revolução democrática na Europa e o triunfo da coligação liderada pelos Estados Unidos na guerra do Golfo fizeram alguns sonhar com uma nova era, a era da «nova ordem internacional do liberalismo triunfante». Este seria um mundo organizado pela supremacia americana, funcionando os Estados Unidos como centro de um império democrático, como organizador de uma rede de alianças regionais de segurança, estruturando um Conselho de Segurança das Nações Unidas dócil à sua vontade.

De uma visão interpretativa do sistema internacional utópica e liberal, profundamente optimista, própria das grandes esperanças criadas com a queda do muro de Berlim, passou-se a uma interpretação mais sombria e pessimista, própria de um período de sangrentas guerras étnicas e de violenta ressurreição do nacionalismo político — de inspiração religiosa ou não.

A realidade demonstra que os grandes desafios da actualidade, sejam eles a democratização, o controlo de formas extremas de nacionalismo e de fundamentalismo religioso e étnico, a resolução de conflitos intra ou inter-estatais ou a solução da problemática demografia-pobreza, exigem respostas políticas, económicas e estratégicas que não estão ao alcance de uma só potência, nem mesmo dos Estados Unidos — que, aliás, debatem ainda qual o papel que devem desempenhar no mundo pós-guerra fria. Tais questões dependem de soluções conjuntas que encontram no diálogo internacional a única via para a sua concretização.

Vivemos num sistema internacional complexo, que desaconselha definições simplistas e onde as escolhas são múltiplas e não excludentes; a tendência para a globalização e o reforço da interdependência económica coexiste com a necessidade de afirmação das identidades; há um paradoxo entre o desenvolvimento de novas formas de organização e associação que superam o Estado-nação e a tendência simultânea para a reafirmação da soberania e das prerrogativas nacionais.

O actual sistema tem na descompressão estratégica global a sua principal característica, resultante do desaparecimento dos constrangimentos de segurança que impunham alianças e reduziam o campo de manobra quer dos Estados quer dos actores políticos. Na verdade, o desaparecimento da guerra fria, em vez da paz, levou à erupção de conflitos regionais, inclusive na Europa.

Se são evidentes os factores de fragmentação, ruptura, crise e guerra na cena internacional dos anos 90, também é verdade que, a par deles, despontam com renovado vigor elementos de democratização, associação e integração. A descompressão estratégica no plano global cria oportunidades para fazer avançar a agenda das liberdades democráticas e dos direitos do homem, para promover a cooperação entre os Estados, para desenvolver a integração regional.

O desaparecimento de solidariedades heterogéneas — o fim dos alinhamentos antagónicos, a conseqüente perda de sentido do não alinhamento — proporciona a procura de soluções para conflitos e de respostas aos desafios económicos e sociais através da cooperação entre os actores de uma mesma região.

Face às perplexidades actuais, ainda há lugar para novas experiências de organização do sistema internacional que talvez possam produzir um mundo mais democrático, mais estável e com menores disparidades

sociais. Há lugar para a proposta e a defesa da integração aberta, isto é, da livre associação dos Estados democraticamente assumida, como forma de reorganização do sistema internacional.

Características marcantes do actual sistema internacional

Apesar da complexidade do mundo contemporâneo, uma tentativa de abstracção permite sintetizar as suas principais características.

Passagem das polaridades definidas às polaridades indefinidas. A bipolaridade característica do período da guerra fria orientava o sistema internacional, geria os conflitos e limitava a autonomia da acção dos Estados. O conflito Leste-Oeste fixava as solidariedades políticas e económicas.

O mundo do pós-guerra fria é marcado por dois momentos diferentes: o primeiro inicia-se com a queda do Muro de Berlim e atinge o apogeu com a guerra do Golfo; o segundo é o momento do regresso da guerra ao solo europeu e das dificuldades ou retrocessos de processos de paz ou transição democrática e a frustração generalizada em relação à acção da comunidade internacional (v.g. ex-Jugoslávia, Angola, Argélia).

No primeiro momento, o mundo estava optimista com a possibilidade de universalização dos valores do liberalismo, da democracia e do mercado e, mais ainda, com a hipótese de criação de uma nova ordem no campo da segurança, a partir da acção aliada no conflito iraquiano. O segundo momento é marcado pelo ressurgimento dos movimentos nacionalistas na Europa e, sobretudo, pela guerra na antiga Jugoslávia. A violência do conflito, o tratamento dado às minorias, a «limpeza étnica», a resistência aos esforços de mediação, aliados à incapacidade das instituições de segurança europeias e das Nações Unidas de porem fim ao conflito, minaram o optimismo existente, pondo directamente em causa a estabilidade internacional supostamente alcançada e a credibilidade das instituições envolvidas. A juntar a este clima de profundas incertezas, instalou-se, a partir de 1992, a recessão.

Começa a ser dominante uma percepção de descontinuidade do sistema internacional, que surge como transitório, instável, desarticulado e ambivalente. Das polaridades definidas da guerra fria, passou-se para uma situação de polaridades indefinidas. Torna-se necessário delinear

estratégias de actuação diante de conflitos inesperados e incontroláveis, e a comunidade internacional parece optar pela reacção em detrimento da prevenção. Apesar de nunca como agora se presenciarem acções internacionais em áreas de conflito, os resultados alcançados não suscitam, porém, grandes esperanças.

A existência de uma situação de bipolaridade permitira a construção de um paradigma dominante, abrangendo os campos ideológico, estratégico e económico. A nova situação internacional destruiu o antigo modelo, mas não originou um novo paradigma. Esta é uma das causas da perplexidade actual.

A dicotomia entre forças centrífugas e forças centrípetas. Na actual situação internacional estão igualmente presentes duas forças antagónicas. De um lado, estão as forças da globalização, que actuam segundo uma lógica que induz o desenvolvimento de processos uniformizadores e mesmo de associação. Estas forças actuam no campo da economia, onde surgem os processos de globalização da informação, da produção, dos mercados e dos investimentos, o fortalecimento do papel das multinacionais e os processos de integração de grupos de países. Actuam também no campo dos valores e das causas universais, onde surge a luta pelos direitos humanos e pela defesa das causas ecológicas, envolvendo organizações não governamentais, organismos multilaterais e a comunidade científica.

De outro lado, estão as forças que actuam dentro de uma dinâmica desintegradora. São os nacionalismos de cariz étnico e os fundamentalismos religiosos, que lutam pela afirmação de novas identidades nacionais. Estas forças actuam igualmente nas democracias ocidentais, como o demonstraram as dificuldades dos processos de ratificação do Tratado da União Europeia e do tratado fundador do NAFTA ou ainda algumas posições tomadas durante as negociações da Rodada Uruguai do GATT.

Há que ter em consideração a necessidade de desvincular os processos centrífugos e centrípetos de conotações valorativas. Nem a globalização é sempre positiva, já que pode aprofundar mecanismos de diferenciação, nem a afirmação nacional pode ser negada enquanto forma de defesa da identidade e dos interesses nacionais.

A integração e a formação de espaços regionais. Fenómeno marcante do mundo de hoje é o interesse manifestado pelos Estados na formação de espaços regionais, de carácter mais aberto ou mais fechado, como

forma de sustentar novos posicionamentos em relação aos demais parceiros do sistema internacional.

Uma das grandes incógnitas actuais passa precisamente por saber se estes mecanismos regionais actuarão como blocos fechados, liberalizando apenas o comércio intra-blocos e praticando o protecçãoismo inter-blocos, ou se, pelo contrário, actuarão como espaços abertos, estabelecendo pontes entre regiões, procurando uma liberalização global. Ou seja, trata-se de saber se prevalecerá a lógica da associação ou a lógica da confrontação entre os espaços. Por outro lado, não se sabe ao certo quais serão os futuros pólos do sistema pós-guerra fria. Os Estados Unidos, o Japão, a União Europeia, a Rússia e mesmo a China, todos surgem, por diferentes razões, como potenciais candidatos.

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.

Desafios actuais da União Europeia e do Mercosul

NA ANÁLISE do papel da integração como factor de reorganização do sistema internacional, é importante destacar os principais desafios que surgem diante das duas experiências consideradas — a União Europeia e o Mercosul. Mais ainda, é relevante salientar como tais desafios têm sido respondidos.

União Europeia

O modelo europeu, que é o mais avançado processo de integração existente, atravessa, no momento actual, uma profunda crise de confiança. A superação dessa crise depende das soluções que a Europa conseguir encontrar para vários problemas que correspondem simultaneamente a sérios desafios a todo o processo de integração. Importa destacar de que maneira pode a integração contribuir para enfrentar tais desafios, tanto de ordem interna como externa. O sucesso ou o fracasso da União Europeia, diante dos desafios que enfrenta, tornar-se-á um marco para outros países que buscam, através da integração, o quadro de estabilidade necessário que permita o aumento dos seus níveis de produtividade e de bem-estar.

Quadro de instabilidade no cenário europeu. Com a desagregação do bloco soviético, a realidade europeia sofreu profundas alterações. Os processos de transição para a democracia e de implantação da economia de mercado que decorrem nos países do centro e leste europeu têm-se revelado difíceis de gerir, surgindo em paralelo formas extremas de afirmação nacionalista, já responsáveis pelo regresso da guerra ao território europeu. Mais a leste, na Rússia e nos novos Estados independentes, as dificuldades políticas e económicas são acrescidas, com a agravante de aquele país continuar a ser uma superpotência nuclear. A sul, a União enfrenta igualmente um conjunto complexo de desafios. O crescimento

do islamismo radical, fruto das precárias condições políticas, sociais e económicas dos países da margem sul do Mediterrâneo, gera igualmente um quadro de instabilidade no sul próximo da União.

A União Europeia, cuja criação através do Tratado de Maastricht foi já uma tentativa de resposta aos novos desafios, vê-se assim confrontada com todo um quadro de instabilidade nas suas fronteiras, perante o qual tem demonstrado uma reduzida capacidade de acção. A incapacidade da Europa em solucionar o problema da ex-Jugoslávia, o exemplo mais flagrante da fragilidade das instituições europeias, choca o cidadão europeu. O principal objectivo da criação da Comunidade Europeia foi a superação das rivalidades históricas entre os países, criando laços que impedissem a guerra entre eles. Actualmente, quando regressam os conflitos armados às fronteiras da União, a incapacidade, quer para os evitar quer para lhes pôr termo, provoca uma crise de confiança no seio da própria União, afectando o seu desenvolvimento interno.

A questão da segurança europeia. Num contexto internacional marcado pela indefinição das polaridades do poder, a União Europeia e os Estados membros procuram repensar as políticas de defesa e de segurança. O dismantelamento do bloco soviético gerou a necessidade de repensar os objectivos e o funcionamento das diversas instituições de segurança europeias. Esta redefinição das estruturas é fundamental, sobretudo se se tiver em consideração que, com o fim da guerra fria, a guerra regressou à Europa. O conflito na ex-Jugoslávia e a incapacidade demonstrada por todas as instituições europeias, da NATO à União Europeia, passando pelo UEO e pela OSCE justificam plenamente a urgência desta redefinição que, no entanto, se tem revelado como uma das áreas em que é mais difícil construir a necessária convergência entre os principais actores.

A conferência intergovernamental sobre a União Política que reuniu em 1991 teve precisamente como objectivo tentar responder aos novos desafios colocados pela situação europeia, existindo, na época, a consciência de que das estruturas da então Comunidade era exigido um maior empenhamento nas questões de política externa, de segurança e defesa, se bem que a prioridade fosse a absorção da unificação alemã. A resposta encontrada no Tratado da União Europeia consagra a existência da Política Externa e de Segurança Comum como segundo pilar do Tratado, logo fora das competências da Comunidade. No que às

questões de defesa diz respeito, o Tratado aponta para o estabelecimento, a prazo, de uma política de defesa comum que poderá conduzir, eventualmente, a uma defesa comum. O Tratado consagra igualmente a UEO enquanto instituição que deverá preparar e executar as decisões da União no âmbito da defesa.

A criação da política externa e de segurança comum, nomeadamente a procura de maior coerência com a política económica externa, a possibilidade do lançamento de acções comuns e o abandono do tabu da referência à política de defesa, apesar de ser um progresso no sentido de uma maior afirmação política por parte da União Europeia, não corresponde às suas actuais necessidades.

A estrutura das instituições de segurança europeias e o interrelacionamento entre elas continua a ser um desafio fundamental. Os limites que os Estados Unidos põem ao seu envolvimento na segurança e defesa da Europa e o impacto que esta posição americana tem na NATO exigem um reforço da identidade europeia de defesa, o reforço da UEO e a sua articulação com a União Europeia.

A política externa e de segurança da União Europeia tem que ser capaz de responder às preocupações de segurança e estabilidade dos países da Europa central, desenvolvendo, simultaneamente a aproximação ao sul, procurando novos parceiros, nomeadamente nas áreas em que existem processo de integração.

O ressurgimento do nacionalismo. Outro dos grandes desafios a enfrentar pela União Europeia é a resposta a dar ao ressurgimento dos movimentos nacionalistas, por vezes com carácter radical. Tanto a leste como a sul, os movimentos nacionalistas, tenham ou não origens étnicas ou religiosas, proliferam, produzindo um discurso pouco tolerante e por vezes mesmo violento. Encontrando terreno fértil para se desenvolverem nas dificuldades políticas e económicas geradas pelos processos de reforma, os movimentos nacionalistas vão adquirindo uma progressiva centralidade e uma perigosa relevância.

Consciente de que sem o sucesso dos processos de reformas políticas e económicas este tipo de movimentos continuarão a afirmar-se, a União Europeia tem procurado auxiliar esses processos, para além do fundamental apoio político, designadamente através de acordos de associação e do estabelecimento de zonas de livre comércio, tanto a leste como a sul.

Ao mesmo tempo, no seio da União Europeia, assiste-se igualmente a um retorno a valores identitários de cariz nacionalista. Praticamente em todos os Estados membros surgem grupos que se norteiam por princípios racistas e xenófobos, que têm como alvo principal os imigrantes e refugiados, cujo afluxo a território da União aumentou significativamente nos últimos anos, precisamente em consequência do quadro de instabilidade política e económica nos países que a rodeiam. Directamente relacionada com o desenvolvimento de atitudes racistas e xenófobas está a crise económica que atingiu a Europa, provocando um grande aumento do número de desempregados e proporcionando terreno para a expansão deste tipo de atitudes e comportamentos.

O papel das regiões. A questão do papel das regiões dentro das fronteiras da União Europeia é um fenómeno criado pelo próprio fortalecimento da construção europeia: quanto mais poderes políticos e económicos são delegados nas instâncias comunitárias, mais as diferentes regiões de cada Estado se sentem em condições de se fazerem ouvir, de se reafirmarem inclusive, em certos casos, como nação, e de lutarem pela ampliação dos seus poderes. Esse fenómeno está cada vez mais nítido em Espanha, na Bélgica, e mesmo na Itália. Como forma de participação das regiões no processo de integração, foi criado o Conselho das Regiões, como fórum político, para dar voz aos anseios e às reivindicações das várias regiões.

A integração tem mostrado ser uma forma eficaz para a afirmação pacífica da vontade autónoma de diferentes regiões, para conter fenómenos radicais de nacionalismo identitário e para permitir a convivência democrática de minorias nacionais separadas por fronteiras políticas.

O actual debate sobre a democratização. O processo de ratificação do Tratado da União Europeia e todo o debate que suscitou revelou a existência de um desafio adicional para a integração europeia: a necessidade de fazer participar os cidadãos no processo, única forma de garantir o apoio público à nova fase da integração. A construção da Europa política requer, por parte dos dirigentes, nacionais e da União, uma maior atenção às percepções da opinião pública face à definição do processo europeu. O factor perceptivo é um elemento central para o desenvolvimento do processo de integração política.

O estabelecimento da cidadania europeia, o fortalecimento do papel do Parlamento Europeu, com a introdução do mecanismo de co-decisão,

a referência ao papel dos parlamentos nacionais, a criação do Conselho das Regiões, para além da criação de mecanismos de divulgação das actividades das instituições comunitárias, foram algumas das respostas encontradas que, no entanto, se têm mostrado insuficientes. A introdução do conceito de subsidiaridade no Tratado, que poderá devolver aos Estados membros e às regiões parte do poder concentrado nas instâncias comunitárias, procura responder à necessidade de tomar as decisões o «mais perto possível» do cidadão.

A conferência intergovernamental de 1996 terá que responder à necessidade de controle democrático sobre a actividade legislativa da União e à acrescida exigência de participação por parte dos cidadãos. Fundamental é assegurar o apoio dos cidadãos europeus à prossecução da União, o que só se conseguirá com a democratização e, logo, com o reforço significativo da participação popular. Para assegurar a adesão ao projecto, a participação não pode ser unicamente *a posteriori*, sob a forma de referendos, ou, nos casos em que não haja consulta popular, através do sancionamento eleitoral dos governos que negociaram e assinaram o Tratado. Numa altura em que os valores democráticos se espalham por todo o mundo, seria incongruente tentar sequer realizar uma união sem democracia, e mais ainda esperar que os cidadãos europeus concedessem carta-branca a tal tentativa. O ressurgimento da cidadania e a exigência democrática devem assim ser vistos como concomitantes com o próprio desenvolvimento do processo de integração, na medida em que este ultrapassou o carácter eminentemente económico e comercial e incorporou os objectivos políticos, que desde o início eram considerados como sendo os realmente fundamentais.

Coesão económica e solidariedade. A resolução de crises económicas e financeiras é um dos mais relevantes desafios que a União Europeia tem que enfrentar. O futuro da União depende em grande medida das respostas que forem encontradas. A criação do mercado único e a decisão de avançar para a União Económica e Monetária foi o primeiro passo essencial para relançar a capacidade competitiva da Europa, sendo igualmente fundamental para alcançar a estabilidade macroeconómica. A União Monetária ajuda a controlar a inflação na medida em que dissolve as pressões políticas internas sobre as políticas monetárias e elimina as possibilidades de utilizar as taxas de câmbio, reduzindo assim a incerteza e as ameaças aos investimentos.

No entanto, a União Económica Monetária, tal como a integração em geral, não pode ser considerada como um sucesso garantido. Para que seja bem sucedida, é necessário assegurar três pontos fundamentais: a manutenção da coesão social, a promoção da competitividade internacional sem o recurso a práticas desleais e, finalmente, o combate vigoroso à exclusão social e ao desemprego.

O problema do desemprego é real e sério, com a existência de quase vinte milhões de europeus desempregados. A União Monetária não pode ser alcançada à custa do aumento dos excluídos e, pelo contrário, deve contribuir para a sua redução. A exclusão social fará certamente com que os cidadãos se questionem sobre a legitimidade de um processo de integração que, em vez de tentar eliminar as diferenças sociais, as reforce.

A União Europeia não pode centrar-se exclusivamente na competitividade económica. Igualmente presente tem que estar o modelo europeu de protecção social, que requer políticas activas no plano local, nacional e europeu. Assim, é fundamental equilibrar os objectivos monetários da União com as prioridades sócio-económicas.

Pôr ao mesmo nível os imperativos sociais e monetários não é uma opção demagógica nem socializante. Os próprios mercados são os primeiros a reconhecer que a sobrevivência do projecto europeu depende da coesão social e da estabilidade. Para além disso, se a União não tiver em consideração os aspectos sociais na sua abordagem do crescimento económico, o apoio dos cidadãos ao projecto diminuirá, podendo dar lugar a processos de renacionalização potencialmente perigosos. Desde o início que o projecto de construção europeia se caracterizou pela importância dada à solidariedade e, por outro lado, os Estados economicamente mais prósperos da União são os que mais se aproximaram dos objectivos da coesão económica e social interna.

É certo que não é fácil aliar a competitividade ao financiamento de novos programas visando a coesão económica e social, sobretudo em épocas de crise. No entanto, a ausência de resposta a este desafio faz perigar o desenvolvimento do projecto europeu.

A velha questão: alargamento ou aprofundamento. Sério desafio que se coloca à União Europeia é o seu alargamento, não só com a adesão de membros ricos como a Áustria, Suécia e Finlândia, como também de membros pobres, que reivindicam, com insistência, o seu estatuto de

países europeus e a sua adesão à União, como a Polónia, Hungria, República Checa e Eslováquia, para não falar dos eternos candidatos, Chipre, Malta e Turquia.

A questão alargamento *versus* aprofundamento torna-se um dilema quando se liga alargamento com definhamento e paralisia das instituições. O alargamento coloca a questão da geometria variável e do gradualismo necessário que permita compreender quais as fronteiras exigidas pela evolução das circunstâncias, caso a caso. Há riscos de diluição de poderes e de ineficácia dos mecanismos, perante alargamentos excessivos e apressados.

Os processos de integração têm ritmos diferentes e há que contabilizar nessa diferença a complexidade do concreto. Os sinais políticos e de solidariedade têm de ser dados mais rapidamente. As medidas económicas e a criação dos mecanismos de integração da economia e de gestão dos interesses comuns carecem de maior maturação, considerando as disparidades nos níveis e formas de desenvolvimento de cada novo membro.

Mercosul

O Mercosul é hoje a segunda experiência de integração no cenário internacional que objectiva a construção de um mercado comum. Trata-se de uma experiência relativamente recente (o Tratado de Assunção, que o criou, é de 1991) e, por isso, sujeita ainda a grandes desafios. Tem sido a firme vontade política de seus idealizadores, aliada a um crescente interesse empresarial que tem impulsionado o processo de integração.

O Mercosul tem origem na aproximação entre o Brasil e a Argentina, ocorrida a partir da segunda metade da década de oitenta, de inspiração inicialmente política, porque destinada a atenuar um quadro desfavorável nas relações entre os dois países, marcado por momentos de rivalidade e desconfiança. Com os rápidos progressos no campo político, a aproximação bilateral logo pôde entrar também no campo económico, numa primeira fase (1986-90) ainda dentro do enfoque «tradicional» de integração sector por sector, ou produto por produto. A partir de 1991, com o Tratado de Assunção e a incorporação de dois novos parceiros, Uruguai e Paraguai, a aproximação económica passou a adoptar um enfoque propriamente integracionista; o seu elemento central é um pro-

grama de liberalização comercial composto por um cronograma progressivo de reduções tarifárias (chegando à tarifa zero para o comércio intra-regional em Dezembro de 1994) e por um compromisso para a eliminação de barreiras não tarifárias.

Com o progressivo desagrevamento tarifário verificado a partir de 1991, registou-se grande expansão no volume dos fluxos de comércio intra-Mercosul, de 3700 milhões de dólares em 1990 para mais de 10 mil milhões em 1994. O primeiro mercado da Argentina é hoje o Brasil. O Mercosul passou a absorver 15% das exportações brasileiras. A razão mais importante para a expansão do comércio intra-Mercosul encontra-se na *convergência da política de liberalização comercial dos quatro países*, que possibilitou os consensos políticos internos necessários ao avanço da integração.

O Mercosul propõe-se igualmente atingir metas de mais longo prazo, tais como a coordenação das políticas macroeconómicas dos seus membros — como meio de evitar que medidas adoptadas num país possam criar vantagens artificiais aos seus agentes económicos, e a construção de uma união aduaneira, que se iniciou em Janeiro de 1995. A terceira etapa da integração, a de um mercado comum propriamente dito, constitui um estádio mais profundo e que deverá levar mais tempo para concretizar-se, uma vez que exige instrumentos ou instituições dotadas de supranacionalidade, a serem negociados.

A união aduaneira é uma zona de livre comércio que, dispondo de personalidade jurídica internacional, tem política comercial unificada em relação a terceiros países, aumentando o poder negocial individual de cada um dos países membros. Este é um dos motivos que está na base do ingresso do Mercosul na etapa da união aduaneira. Outro motivo está na maior capacidade de atracção de investimentos em virtude da escala ampliada do mercado. *Se a primeira etapa do Mercosul viveu um grande aumento dos volumes de comércio, deve esperar-se da etapa da união aduaneira uma expansão dos investimentos*, ditada, de resto, pela lógica da globalização da economia e da repartição em diferentes países das fases de produção de um determinado bem. Nesse sentido, a estabilização recente da economia brasileira é um dado importante, pois tenderá a favorecer os investimentos externos no Mercosul.

Na construção da união aduaneira e do seu elemento central, que é a tarifa externa comum, *dificuldades importantes tiveram de ser supera-*

das, em razão das estruturas económicas diferenciadas dos quatro países membros. É o caso, por exemplo, das políticas brasileira e argentina para bens de capital e de informática, a primeira no sentido de fomentar a indústria local mediante certo nível de protecção tarifária, a segunda destinada a privilegiar o abastecimento nos países desenvolvidos, cobrando tarifa zero, para assim reduzir os custos dos demais sectores da indústria, especialmente da agropecuária. O perfil tarifário do Uruguai e Paraguai é similar ao da Argentina. São nações pequenas e com vocação antes comercial do que industrial.

As dificuldades para chegar a uma tarifa externa comum foram superadas através da negociação de etapas de transição para a convergência das tarifas para os produtos mais sensíveis, em sectores onde havia maior disparidade. Foi uma negociação complexa em que se buscou, e se logrou, equilibrar reduções na protecção tarifária no Brasil com aumentos das tarifas nos outros três países, alargando-se, em consequência, as preferências, naqueles mercados, aos produtos de origem brasileira.

Estão também aprovados os demais instrumentos de política comercial que complementam a tarifa externa comum (código aduaneiro, mecanismos sobre defesa da concorrência e sobre políticas públicas que distorcem a competitividade, entre outros). Igualmente se aprovou a nova estrutura institucional do Mercosul a partir de Janeiro de 1995, que preserva, em grande medida, os órgãos intergovernamentais estabelecidos no tratado fundador do Mercosul, que tomam as suas decisões por consenso.

Ao transformar-se em união aduaneira, o Mercosul já está actuando como entidade única ao negociar acordos comerciais internacionais, seja a construção da Área de Livre Comércio da América do Sul, seja o estabelecimento de um acordo com a União Europeia, seja ainda a integração hemisférica tal como acordada na cúpula de Miami. As decisões de Miami encaminham uma questão que, em alguns momentos, pareceu colocar um dilema para o Mercosul: a hesitação da Argentina entre tentar o ingresso no NAFTA ou prosseguir a integração no Mercosul. Na medida em que a integração hemisférica se dará pela convergência dos actuais esquemas de integração regional, entre eles o Mercosul, e não mediante adesão gradual dos países da região ao NAFTA, reforçou-se, ao invés de perder importância, o Mercosul para a Argentina.

Até ao presente, o Mercosul foi, em grande parte, impulsionado pela vontade política dos governos, que resistiram, em muitos casos, a fortes pressões de sectores localizados refractários à liberalização que acompanha necessariamente a integração. *A partir de agora, ganha importância o papel da sociedade e dos agentes económicos.* Dependendo da sua adaptação à realidade da integração, do seu envolvimento, poder-se-á pensar num desafio de magnitude ainda maior, o de ingressar na terceira etapa da integração, desembocando num verdadeiro mercado comum.

Do sucesso das reformas económicas e do Plano Real, da manutenção de condições de crescimento sustentado no Brasil, dependerá em grande parte quer a consolidação quer a ampliação do Mercosul.

União Europeia e Mercosul: uma nova parceria

AS RELAÇÕES entre a União Europeia e a América Latina têm um longo historial. Mas, agora que certos países latino-americanos partiram para uma experiência de integração, pode indagar-se qual o futuro dessas relações no quadro do novo sistema internacional. Mais ainda, podem analisar-se os motivos que fazem com que a União Europeia apoie a experiência do Mercosul, bem como os interesses do Mercosul em aproximar-se da União Europeia, de modo a permitir uma nova parceria entre as duas regiões.

Apoio da União Europeia ao Mercosul

Existem fortes interesses que fazem a União Europeia acompanhar com atenção a evolução do Mercosul. O Mercosul é a segunda experiência concreta de um processo de integração que tem por objectivo a construção de um mercado comum. Como tal, tem um valor especial para um grupo de países que há quase quarenta anos partiram para uma experiência inédita. Apesar de se compreender a singularidade de cada processo de integração, é evidente que o modelo desenvolvido pela União Europeia acaba sendo transformado em ponto de referência. Por outras palavras, os sucessos ou fracassos da União Europeia reflectem-se noutros países que partem para a mesma experiência, com objectivos semelhantes.

Os processos bem sucedidos de integração partem de uma pré-condição básica, que é a de ser uma experiência compartilhada entre países democráticos. Mais ainda, a própria integração serve como garantia de que a pré-condição da democracia não só se mantenha como se fortaleça. Simultaneamente, a integração tem um impacto directo nas relações inter-estatais entre os seus membros. Sendo assim, a União Europeia tem interesse na experiência do Mercosul, na medida em que funciona

como factor de estabilidade democrática de uma região que há bem poucos anos passava por uma fase de supressão grave de direitos democráticos.

A experiência da integração obriga os parceiros a estabelecerem formas de cooperação e mecanismos operacionais que incentivam a procura de soluções para as suas divergências. O passado conflituoso dos países da América Latina, apesar de muito mais pacífico que o europeu, demonstra bem a importância do papel da integração como factor de organização de um grupo de países, contribuindo para uma nova fase de estabilidade, não só nas relações bilaterais como, globalmente, perante o sistema internacional.

O fortalecimento da integração entre Estados democráticos tende a favorecer o surgimento de pólos abertos, ao invés de blocos fechados, no cenário internacional. Os interesses comerciais, de investimento e de tecnologia, as forças dinâmicas do mundo de hoje que impulsionam os processos de globalização da economia, tendem a manter o mundo aberto aos interesses cruzados, principalmente entre pólos integrados. Pólos abertos podem manter relações privilegiadas com outros pólos ou regiões, como a União Europeia com a Europa central, os países mediterrânicos e os países da África, Caraíbas e Pacífico, ou o Mercosul com o NAFTA.

O sucesso da experiência integradora do Mercosul é do interesse da União Europeia na medida em que o novo espaço passa a ter peso diferenciado nos organismos internacionais. A União Europeia já demonstrou ao mundo a sua capacidade de coesão em assuntos comerciais, especialmente dentro do GATT. Actualmente, com o Tratado de Maastricht, parte para uma experiência nova, tentando conseguir também a coesão nos temas de política externa. Os países da América Latina, em separado, têm pouco peso nas negociações internacionais, dado o tamanho relativo de suas economias. Como espaço integrado, o Mercosul passa a ter um peso diferenciado e, como tal, maior poder de negociação, não só na área do comércio como nos temas de política externa, bem como no quadro da onu.

Pelo facto de transcenderem a simples zona de comércio livre, a União Europeia e o Mercosul podem encontrar, designadamente no quadro da OMC, plataformas de acção visando um ordenamento do mundo estruturado à sua semelhança.

No concreto, o interesse da União Europeia no Mercosul reside no facto de que, se este vingar, o novo mercado induzirá um aumento do fluxo de importações da União, compostas de bens e serviços tecnologicamente avançados, que a União Europeia tem certamente interesse em exportar, além do incremento do investimento externo europeu.

Aproximação do Mercosul à União Europeia

Também o Mercosul tem interesse em estabelecer uma nova parceria com a União Europeia. Se o relacionamento da União Europeia com a América Latina era fragmentado e difuso, dada a heterogeneidade dos países latino-americanos, tal atitude mudou sensivelmente. A partir da criação do Mercosul, os idealizadores desse novo mercado comum procuraram, se não um modelo que pudesse ser copiado, pelo menos uma fonte de inspiração de como operacionalizar a integração. As experiências da Comunidade Europeia e da União Europeia passaram a ser foco de análise detalhada por políticos, funcionários e empresários latino-americanos.

Com o início de um novo tipo de diálogo entre União Europeia e Mercosul, e com novos temas na agenda, o Mercosul tem agora condições de mudar o curso da negociação, substituindo a antiga «agenda assistencial» por uma nova «agenda de interesses comuns».

Os temas de apoio às regiões menos favorecidas da América Latina podem agora dar lugar aos temas de cooperação entre parceiros que têm interesses a negociar, tais como a resolução de problemas operacionais do processo de integração, a procura de soluções para questões técnicas de criação de uniões aduaneiras e instrumentos de protecção comercial dentro de espaços integrados. Mais ainda, a gestão de problemas de interesse mútuo como o combate às drogas e as questões ecológicas. Os próprios problemas criados por interesses comerciais divergentes passam a ter também um carácter integrado, ultrapassando o relacionamento anterior de país a país.

A concretização do Mercosul produz um novo estatuto de negociação entre os países da América Latina e o NAFTA. Por serem espaços abertos de integração, nada impede que se construam relações múltiplas entre eles. Concretamente, o Mercosul fortalece a posição de seus integrantes perante o NAFTA e, mais especificamente, mantém um maior

poder de negociação perante as propostas de uma eventual integração hemisférica.

A grande questão que se coloca é assim, saber como pode evoluir uma nova diplomacia desses espaços integrados, e que tipo de relações a sua existência irá determinar. Mais precisamente, como se irão desenvolver as relações União Europeia e Mercosul, Mercosul e NAFTA, e ainda as relações entre União Europeia e NAFTA. O surgimento dos novos espaços integrados cria assim o desafio do multi-regionalismo nas relações internacionais — as relações entre várias experiências concretas de integração.

Finalmente, é importante frisar que a constituição do Mercosul recoloca sob um novo prisma todo o relacionamento comercial entre a União Europeia e o Mercosul.

O Brasil tem na União Europeia o principal parceiro comercial, mas é um país que se define como *global trader*, uma vez que tem nos Estados Unidos, na América do Sul e no espaço asiático parceiros também importantes. Os produtos de maior relevo na pauta do Brasil para a União Europeia são alimentos, principalmente os do complexo soja, suco de laranja, carnes, além de minérios e metais. Para a Argentina, a União Europeia é o principal parceiro comercial fora da zona latino-americana, tendo uma posição dominante perante os demais parceiros comerciais. Os principais produtos da pauta argentina são também alimentos, principalmente carnes e derivados de soja.

O Mercosul tem na União Europeia o principal parceiro comercial, concentrando a sua pauta em produtos agrícolas e alimentares. Os pontos de atrito entre os dois espaços resultam das regras de acesso ao mercado europeu impostas pela Política Agrícola Comum para numerosos produtos que estes países estão vocacionados para exportar. As barreiras fitossanitárias reforçam a protecção comunitária neste sector.

Novos temas também passam a ser de interesse na agenda comercial entre União Europeia e Mercosul: como ampliar o fluxo de investimentos cruzados entre esses dois espaços, como ampliar o fluxo de tecnologias da União Europeia para o Mercosul, e principalmente, como incentivar os agentes económicos a participar num movimento de implantação de tecnologias, fomento de investimentos e fluxos de comércio, resultando em produtos industriais novos e em trocas intra-industriais em que o Mercosul seja agente activo.

Esta agenda pressupõe uma intensa cooperação horizontal no campo da ciência e tecnologia finalizada. A protecção dos produtos do saber comum tem neste quadro a sua razão de ser, em conformidade aliás com as normas da Organização Mundial de Comércio sobre a propriedade intelectual. A normalização deve também ser contemplada.

*Um novo horizonte
para as relações União Europeia — Mercosul*

Seguindo esta ordem de ideias é possível encontrar pontos de convergência, no domínio analítico, que sejam do interesse tanto da União Europeia como do Mercosul, e que façam parte de um esforço conjunto de compreender as consequências da mundialização dos problemas sem, contudo, esquecer as diferenças e a necessidade de proteger as sociedades abertas.

Por um lado, é a Europa uma rica encruzilhada de experiências, hoje fortalecida pela chegada à democracia dos países do centro e de leste. Por outro lado, é a América uma continuação natural do velho continente abrangendo não apenas o norte, mas também a América Latina, que é uma realidade definida, que participa fortemente de raízes culturais comuns à da Europa, enriquecida pelo diálogo e interacção entre culturas.

Daí a necessidade de basear a cooperação internacional entre a Europa e as Américas, espaços de democracia, de heranças comuns, de encontro de comunidades plurais de destinos e valores, nos seguintes pontos:

- Total apoio ao desenvolvimento de processos de integração regional abertos, paralelos e complementares.
- Aperfeiçoamento das diversas formas de integração regional e de associação inter-regional, com o objectivo de favorecer o comércio livre e a cooperação para o desenvolvimento económico e social.
- Apoio activo às reformas democráticas e constitucionais e à criação de mecanismos regionais e inter-regionais de protecção dos direitos humanos e de legitimidade democrática.
- Estabelecimento de novos mecanismos para a resolução de diferendos comerciais, dentro e fora do GATT, e apoio às reformas que tenham claramente em conta a realidade das integrações económi-

cas dentro da Organização Mundial do Comércio, de modo a criar um novo marco para a expansão do comércio e dos investimentos.

- Criação de estruturas formais e informais, visando uma melhor informação mútua e um levantamento rigoroso dos interesses comuns e dos interesses divergentes entre as duas partes.
- Apoio à assunção pela ONU de um papel mais activo na segurança colectiva mundial, com efectiva partilha de responsabilidades e uma adaptação da organização às novas circunstâncias pós-guerra fria e aproveitamento dos processos regionais de integração e cooperação como base de uma futura reforma do sistema das Nações Unidas.

Trata-se, assim, de romper com a lógica dos espaços fechados, contrapondo-lhe a formação de espaços integrados abertos que contrariem a fragmentação e que favoreçam a criação de novos instrumentos de regulação democrática dos conflitos.

Os processos de integração são vias de racionalidade e de intercâmbio criador, que a globalização dos problemas exige e que a internacionalização das economias e dos mercados torna absolutamente indispensáveis.

Para que uma nova relação entre o Mercosul e a União Europeia se possa desenvolver, é igualmente essencial que a cooperação não se limite às instituições oficiais dos processos de integração ou às agências governamentais. As relações inter-sociais, sobretudo quando há tão importantes afinidades culturais, devem ter um papel de destaque. Para além dos empresários, cujos interesses mútuos são rapidamente perceptíveis, importa que os esforços de contacto se desenvolvam ao nível das organizações não governamentais, das universidades e de outras instâncias sociais e culturais, contribuindo não só para o reforço das relações entre as duas regiões como também abrindo vias para a acção conjunta noutros pontos do globo.

A exemplo do que acontece no interior de cada espaço de integração, em que os contactos entre as diferentes sociedades crescem, permitindo uma circulação de ideias e um contacto de culturas, também a relação entre espaços integrados deve permitir o contacto entre as sociedades, contribuindo de forma significativa para a expansão e desenvolvimento de sociedades abertas.

A criação de uma zona de livre comércio qualificada

A PROPOSTA aqui apresentada defende a formação de um espaço concreto de aproximação entre a União Europeia e o Mercosul, a partir da criação de uma *zona qualificada de livre comércio entre espaços integrados*.

Dentro das novas características da economia internacional, que apontam para a globalização dos processos produtivos e dos mercados, bem como para a formação de grupos regionais, a proposta tem o mérito de lançar um novo desafio para os que defendem a integração como factor de reorganização do sistema internacional: a partir de espaços regionais integrados, procurar um novo relacionamento que transcenda os países individualmente considerados.

A agenda de negociação desse novo patamar de relacionamento internacional deve certamente incluir:

- A liberalização do comércio, com a redução de tarifas e de barreiras comerciais, e a definição de listas de produtos sensíveis, nomeadamente agrícolas, que possam ter prazos mais longos de liberalização.
- A criação de mecanismos de incentivo ao investimento e às transferências de tecnologia, e de protecção da propriedade intelectual,
- A liberalização do comércio no sector de serviços.
- A negociação e a harmonização de instrumentos e regras comerciais comuns para evitar a prática de medidas consideradas desleais, como *dumping* e subsídios, regras de origem e normas técnicas e sanitárias discriminatórias.
- A definição de um sistema de solução de controvérsias.

No entanto, para que uma nova etapa nas relações entre a União Europeia e o Mercosul possa ser encetada, é necessário que os países do

Cone Sul demonstrem inequivocamente a vontade política de desenvolver o processo de integração. É assim necessário que o mercado comum seja concretizado, com a inerente remoção das barreiras comerciais ainda existentes entre os seus membros, bem como que seja encetada a fase da construção institucional. O Mercosul só poderá atingir condições de igualdade com a União Europeia se reforçar as suas instituições. Só um adequado quadro institucional pode criar as condições jurídicas e administrativas para o desmantelamento das barreiras internas e para a harmonização dos processos e procedimentos. Ao mesmo tempo, é igualmente relevante a capacidade de o Mercosul se impor na cena internacional, o que será possível quando os seus membros falarem a uma só voz relativamente às grandes questões políticas e económicas internacionais, o que exige uma prévia coordenação das políticas dos seus membros.

III Forum

Textos e autores

Forças Centrípetas e Centrífugas: a Problemática da Integração

CELSO LAFER, Universidade de São Paulo

GELSON FONSECA, Embaixador, Fundação Alexandre de Gusmão, Brasília

Democracia e Integração como Factores de Organização do Sistema Internacional

GUILHERME D'OLIVEIRA MARTINS, Deputado, Lisboa

ÁLVARO DE VASCONCELOS, Director, IEEI

Incidencia del Nuevo Contexto Internacional sobre la Integración Regional

ALDO FERRER, Universidade de Buenos Aires

Globalization and Regionalization of the World Economy

JACKY FAYOLLE, Observatoire Français des Conjonctures Economiques, Paris

Processos e Espaços de Integração

FERNANDO JORGE CARDOSO, IEEI, Lisboa

ARMANDO DE CASTRO, IEEI, Lisboa

European Integration — The Political Dimension

GIANNI BONVICINI, Director, Istituto Affari Internazionali, IAI, Roma

A Dimensão Política do Mercosul: Especificidades Nacionais, Aspectos Institucionais e Actores Sociais

MONICA HIRST, FLACSO, Buenos Aires

The European Experience — Economic Issues

HARRY COWIE, Federal Trust for Education and Research, Londres

JOHN PINDER, Federal Trust for Education and Research, Londres

Los Acuerdos de Integración en America Latina.

Un Proceso Convergente?

JOSÉ MANUEL QUIJANO, Director, Instituto de Economía, Montevideo

Las Relaciones entre la Europa Comunitaria y America Latina:

su Cuadro Institucional. El Caso de las Relaciones

de la Unión Europea con el Mercosul

FÉLIX PEÑA, Embaixador, Consejo Argentino de Relaciones Internacionales,
Buenos Aires

Latin America and EPC/CFSP — A Dialogue in Decline or a New Chance?

FRANCO ALGIERI e ELFRIEDE REGELSBERGER, Institut fur Europäische Politik,

Bona

Buscando Nuevas Formas de Cooperación Euro-Latinoamericana

GUADALUPE RUIZ-GIMÉNEZ, Secretária Geral da Associação de Investigación e

Especialización sobre Temas Iberoamericanos (AIETI), Madrid

Relações Comerciais entre a União Europeia e o Mercosul

VERA THORSTENSEN, Instituto Sul-Norte de Política Económica e Relações

Internacionais, São Paulo

Europe and Latin America: Modes of Action

WOLF GRABENDORFF, Director, IRELA, Madrid

O Forum Euro-Latino-Americano tem como grande objectivo constituir um ponto de encontro e de diálogo entre a comunidade política, científica, empresarial, diplomática das duas regiões. Organizado pelo Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais e pelo Instituto Roberto Simonsen da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, tem desde a sua primeira edição o patrocínio da Comissão Europeia.

