

O PAPEL DO REGIONALISMO

A UE

55. Alguns dos parceiros internacionais da UE apercebem-se de que a Europa negligência algumas das suas responsabilidades internacionais, em resultado da tendência para se concentrarem nos desafios imediatos do alargamento ao Leste e no fracasso em criar uma política externa e de segurança comum (cujo resultado mais desencorajador foi não conseguir evitar o genocídio na ex-Jugoslávia). As divergências internas acerca do papel que os projectos de integração regional deveriam ter na organização do sistema internacional contribuem para uma falta de clareza e de objectivos. Alguns vêem a UE como um actor de um novo jogo de «equilíbrio de poderes» cujo objectivo é desafiar a hegemonia dos EUA (juntamente com potenciais novos «centros de poder» em emergência na China, na Índia ou na Rússia). Outros insistem em «externalizar» o sistema de partilha de soberania da UE como única forma de alcançar uma verdadeira governança multilateral ou de multilateralizar a política externa dos EUA.

América Latina

56. Na América Latina, o peso da unipolaridade e do unilateralismo resultantes da geografia e do historial de política económica da região, estimula de forma particular os projectos de integração regional. O processo da ALCA, embora não tenha ainda a legitimidade política popular de esquemas de integração como o Mercosul, ele coloca um desafio à sobrevivência de projectos de integração regional que pretendem ir além do comércio livre. Os Estados-membros e os membros-associados do Mercosul têm, por vezes, mostrado um fraco compromisso relativamente à disciplina colectiva, encarando a ALCA como uma possível «alternativa» à integração. Os países latino-americanos têm muito a ganhar de regras multilaterais justas, mas a utilização abusiva de regras anti-dumping e os receios de exigências unilaterais de condicionalidade social e ambiental, tornam ambíguo o seu compromisso com o multilateralismo. Esta ambiguidade também coexiste com uma falta de vontade de abordar os aspectos mais desafiantes da globalização. A governança multilateral está a ser desafiada, não apenas por aqueles que a desdenham enquanto método de administração das relações globais, mas também por aqueles que a favorecem: os receios de que o cumprimento das regras (*rule enforcement*) seja selectivo ou unilateral também são inimigos da governança multilateral.

57. Outra questão por resolver é a da compatibilidade entre algum nível de proteccionismo temporário e as regras de liberalização da OMC. Na Europa e na América Latina, alguns defendem que é necessário algum proteccionismo (ou preferências internas), temporário e faseado, a fim de assegurar uma posição forte no momento de entrar no mercado global. Outros justificam o proteccionismo parcial ou faseado como forma de proteger os «bens» históricos, culturais e ambientais, os quais são tão importantes como a igualdade de oportunidades de comércio (principais argumentos utilizados para defender a Política Agrícola Comum – CAP – da União Europeia). Os neoliberais e as regras da OMC contestam estas noções. A falta de definição do artigo XXIV do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT) significa que não está claro se a integração aberta é ou não compatível com a liberalização global do comércio.
58. Embora sejam qualitativamente diferentes, o regionalismo aberto e a integração aberta são termos frequentemente usados indistintamente. O regionalismo aberto (como por exemplo o expressado pelo Acordo de Livre Comércio da América do Norte, NAFTA) não está em conflito com o artigo XXIV, pois ele consiste apenas numa expressão regional de uma corrente global no sentido do comércio livre. Contudo, a integração aberta (como exemplificada pela UE e possivelmente o Mercosul) pretende ir além do comércio, e no processo da sua construção há uma justificação para a discriminação faseada contra países terceiros a fim de consolidar a área de integração. Isto é claramente problemático de acordo com o artigo XXIV, já que este não fornece nenhuma abordagem faseada.

Multilateralismo e Regionalismo: Que Compatibilidade?

59. Existe um velho debate relativamente à natureza específica da relação entre regionalismo e multilateralismo, e entre regionalismo e globalização. A questão tem sido a de saber se o regionalismo é a sua «ante-câmara» ou se é uma reacção a ela. A globalização não pode suprimir o regionalismo; nem o regionalismo pode evitar participar nas regras e nas negociações globais. Ambos os processos têm evoluído e continuarão a evoluir paralelamente, e a interagir, alternando entre a complementaridade e o antagonismo. O mesmo se aplica à relação entre regionalismo e multilateralismo. Ambos são parte de um esforço para administrar relações comerciais económicas e comerciais globais. Mesmo quando responde a necessidades regionais o regionalismo é permeado pelas regras do multilateralismo. Os acordos regionais são forjados de acordo com as regras da OMC e alguns deles, tais como o NAFTA, são acordos «OMC-plus» que transcendem as regras da OMC. Um «regionalismo competitivo», resultante do estabelecimento de uma multiplicidade

de acordos que seguem as regras da OMC e até as transcendem, é compatível com o multilateralismo.

60. Apesar das suas fragilidades actuais, os projectos de integração estão entre os principais disseminadores do comportamento multilateral. Tanto a UE como o Mercosul estão conscientes de que os novos desafios transnacionais requerem que os países abandonem alguns poderes soberanos e determinem, em consenso com outros países, regras que vinculem a todos os actores. Os limites para a emissão de carbono dentro da UE são um exemplo. O principal objectivo da construção da Europa tem sido assegurar a paz, evitar os conflitos inter-estatais e consolidar a democracia através da «inclusão» dos Estados no processo de integração. É por isso que o alargamento ao leste europeu é a actual principal prioridade da UE, assim como o foi o alargamento ao sul da Europa nos anos 80.

61. Na EU, as motivações políticas para a integração são centrais. A moeda única, por exemplo, que é a medida de integração mais avançada destinada a promover uma maior interdependência económica, para além de ser um instrumento para a criação do Mercado Comum, é também um instrumento político do projecto comum do pós-Guerra Fria contra a renacionalização. Os projectos de integração latino-americanos, incluindo o Mercosul, têm sido conduzidos pela motivação essencialmente económica de estabelecer uma plataforma para uma integração competitiva dentro da economia global. Não obstante, o Mercosul e outros grupos estão igualmente comprometidos com uma base democrática como via para participar legítima e eficazmente no cenário global.

A Esfera Política

62. Também na esfera política, existe uma complexa relação de tensão e complementaridade entre o regionalismo e o multilateralismo. Existe uma clara tensão entre a acção dos actores regionais motivada pelas preocupações humanitárias normativas que informam o novo multilateralismo, e a legalidade tradicional da ONU, na qual se baseia a acção multilateral. Daí os problemas resultantes da intervenção da NATO no Kosovo. Contudo, devemos referir que isto evidencia, não tanto um antagonismo inerente entre regionalismo e novo multilateralismo, mas sobretudo uma inadequação dos actuais acordos institucionais da ONU que regem a governança humanitária multilateral. A relação entre esforços regionais ou locais e globais pode ser tensa, mas também é complementar.

63. Os grupos regionais poderosos podem actuar com autonomia, o que significa que há um risco de intervenção injusta, mas, contudo, constituem coligações de Estados dentro das

organizações multilaterais que favorecem a intervenção humanitária ou reduzem o nível de tolerância relativamente a violações graves dos direitos humanos. A cooperação entre a NATO, a Força para o Kosovo (KFOR), a OCDE e a ONU, no Kosovo, e a iniciativa da Comunidade Económica dos Estados de África Ocidental (ECOWAS) na Serra Leoa, são exemplos de uma actuação harmoniosa entre regionalismo e multilateralismo. O mesmo se passa com a acção a favor dos direitos humanos por parte do Tribunal Inter-Americano para os Direitos Humanos (TIADH) e do Tribunal Europeu de Direitos Humanos (TEDH). De facto, na UE e nas Américas, o regionalismo constitui uma espécie de «delegação permanente» de funções multilaterais – um exemplo positivo de «subsidiaridade».

64. O regionalismo pode tornar-se num elemento construtivo (*building block*) em vez de um obstáculo (*stumbling block*) ao multilateralismo, desde que se ultrapassem tanto as insuficiências institucionais como a falta de definição de regras. Pode ajudar a consolidar o novo multilateralismo se contribuir para resolver os problemas de identidade, participação e legitimidade, que se colocam pela percepção do elitismo e da exclusão inerentes ao processo de globalização. O sucesso está obviamente condicionado a que os projectos de integração regional resistam qualquer via de auto-afirmação mercantilista ou proteccionista de longo prazo, uma tendência que actualmente não se observa.

Os Benefícios da Integração Aberta

65. Os projectos de integração aberta podem preencher os desafios da identidade, da participação e da legitimidade por várias razões. Primeiro, porque protegem e promovem a democracia. A base democrática da UE consagrada nos Tratados de Maastricht e de Amesterdão, o seu impacto a nível do ambiente político em antigos países candidatos tais como Espanha, Grécia e Portugal, e actualmente nos da Europa de Leste, constituem evidência disso. O Protocolo de Ushuaia de 1998 desempenhou um papel semelhante no caso Mercosul. A integração regional aproxima não apenas os governos, mas também as sociedades, aumentando a tolerância pelas diferenças através do contacto e da interacção. Segundo, porque esses projectos promovem a paz e a segurança ao permitir a resolução pacífica dos conflitos, deslegitimando o uso da força e criando uma «comunidade de segurança». A comparação da UE com a NATO é ilustrativa: o nível de tensão existente entre a Grécia e a Turquia no âmbito da NATO seria impensável no âmbito da UE. O poder de atracção dos esquemas de integração regional também pode constituir uma fonte de paz e de estabilidade, tal como se comprovou no caso da Europa de Leste.
66. A integração aberta gera multilateralização. Os países que nela participam multilateralizam as suas relações externas, abrindo novas vias para a resolução dos conflitos. Uma crise

que afecte o Brasil e a Argentina não é meramente bilateral, mas mercosulina, gerando uma maior pressão para a resolver de forma pacífica. A adesão à UE cria oportunidades para reforçar as relações bilaterais através dos canais multilaterais da UE; a política portuguesa de «alcançar a Espanha passando por Bruxelas» é exemplo disso. A integração não é um jogo de soma nula; os ganhos de um membro não são perdas para os outros. Um interesse comum não significa um interesse único, a integração cria um enquadramento de interesses e de objectivos comuns, e promove um processo de negociação permanente. Portanto, os países podem ter disputas pendentes (tal como a do Reino Unido e da Espanha acerca de Gibraltar) mas, ainda assim, estar de acordo em outros temas.

Espaços de Autonomia Internacional

67. A contribuição que a integração aberta pode ter na multilateralização das relações internacionais é ainda mais premente no actual contexto de aprofundamento do unilateralismo. A direcção adoptada pela nova administração americana está a limitar o âmbito de acção autónoma por parte dos outros actores internacionais. Isto torna ainda mais urgente para os projectos de integração como a UE e o Mercosul trabalhem conjuntamente. De facto, a associação política biregional entre os dois grupos é uma das melhores formas de assegurar a sobrevivência e o aumento de espaços de autonomia na arena internacional contra a unipolaridade e a acção unilateral. A capacidade dos projectos de integração regional para combater a força da unipolaridade depende da sua habilidade para reafirmar a sua credibilidade e o seu projecto alternativo (o qual combate a *power politics*) e da sua resistência em cair numa visão de integração mercantilista ou baseada no comércio.

Acabar com as Lealdades Condicionadas

68. Assegurar uma complementaridade construtiva entre regionalismo e multilateralismo requer uma acção multilateral, regional, interregional e nacional. Ao nível multilateral, a OMC precisa adoptar regras que garantam uma compatibilidade dinâmica entre acordos regionais e regras globais. A clarificação do Artigo XXIV é particularmente importante. As acções regionais nas áreas política e da segurança deveriam ser complementares com os objectivos idealizados pela ONU. É preciso aceitar, ao nível regional, a permanência de instituições e de regras multilaterais. A nível nacional, é necessário tornar a legislação compatível com as normas internacionais, e a busca de uma maior força internacional e de uma inserção mais competitiva na economia global deve fazer-se de acordo com as regras do multilateralismo. Não podem existir lealdades condicionadas.

Que Papel para a UE e para o Mercosul?

69. Qual é, então, o papel da UE e do Mercosul, neste cenário ambíguo e incerto? Apesar dos desafios, ambos os projectos têm claro que a governança multilateral é um imperativo. As limitações impostas pelo conflito Leste-Oeste terminaram. O processo de globalização económica tende a reforçar a busca de normas e de soluções no cenário multilateral. A ameaça do terrorismo internacional demonstrou mais claramente do que nunca a necessidade de uma cooperação multilateral concertada entre os Estados. O poder estratégico militar já não se transmite automaticamente em poder, é cada vez mais necessário participar nos foros multilaterais para ganhar poder e legitimidade, e para proteger o «interesse nacional» (cujo significado também se está a alterar).

70. O estabelecimento de alianças *ad hoc* e a criação de laços entre diferentes tipos de temas reflecte uma complexa interdependência. Existem cada vez mais temas globais que estão dependentes de soluções multilaterais. A questão para a UE e para o Mercosul não é se o multilateralismo é desejável, mas *que tipo* de multilateralismo devem esforçar-se por alcançar. Este relatório defende que o tipo de multilateralismo que a UE e o Mercosul deveriam promover é qualitativamente diferente do multilateralismo clássico.

CONCEITOS-CHAVE

◆ Um «regionalismo competitivo» resultante do estabelecimento de uma multiplicidade de acordos resultantes das regras da OMC e que até as transcendem, é compatível com o multilateralismo ◆ Existe uma complexa relação de tensão e de complementaridade entre regionalismo e multilateralismo (...) mas isto testemunha, não tanto um antagonismo inerente entre o regionalismo e o novo multilateralismo mas sobretudo a inadequação das actuais regras institucionais da ONU para reger a governança humanitária multilateral ◆ O regionalismo pode tornar-se num elemento construtivo (*building block*) em vez de um obstáculo (*stumbling block*) ao multilateralismo, desde que seja capaz de lidar eficazmente com as questões da identidade, da participação e da legitimidade ◆ Não podem existir lealdades condicionadas ◆ uma associação política biregional entre a UE e o Mercosul é uma das melhores formas de garantir a sobrevivência e o aumento dos espaços de autonomia no cenário internacional, contra a unipolaridade e a acção unilateral ◆