

GRUPO III.1

**A Política Económica Externa da União Europeia:
Liderança Política *versus* Liderança Económica**

INTRODUÇÃO

ANA PAULA AFRICANO (COORDENAÇÃO)

Professora Auxiliar da Faculdade de Economia da Universidade do Porto

Numa altura em que a União Europeia (UE) tem evidenciado tantas dificuldades políticas em se afirmar como um actor credível na designada “Nova Ordem Internacional” não poderá desperdiçar a oportunidade existente de se afirmar como líder económico no sistema de comércio mundial, sob pena de defraudar, ainda mais, as suas ambições políticas. Com esse objectivo, terá de assumir uma posição mais activa e construtiva nas negociações que decorrem no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC), de modo a garantir um acordo que satisfaça as legítimas expectativas que a grande maioria da população mundial, precisamente a mais pobre, depositou na agenda negocial definida na Conferência de Doha (Novembro 2001).

A concretização anterior é, em nosso entender e, por duas ordens de razões, fundamental à consolidação da posição europeia na liderança da “Ordem Económica Internacional”. O sucesso da Ronda de Doha é essencial à confirmação e credibilização da OMC – enquanto entidade de direito internacional – como organismo responsável pelo sistema de comércio mundial. Por sua vez, o cumprimento do espírito da agenda negocial permitirá eliminar algumas contradições básicas existentes entre as duas principais componentes da actual Política Económica Externa Europeia: a Política Comercial e a Ajuda ao Desenvolvimento. Esta maior coerência entre as duas políticas tem inerentes dividendos económicos tanto para a UE como para os países em vias de desenvolvimento, e constitui um potencial de dividendos políticos.

A OMC e o sistema de comércio mundial

Ao longo dos últimos 50 anos a Europa foi desenvolvendo, no contexto internacional, uma experiência única de integração económica, conseguindo acumular enormes benefícios ao longo das várias fases de um processo cuja essência foi sempre a da promoção do livre comércio entre os seus membros, ou seja, a promoção da eficiência produtiva como base de toda a prosperidade económica. Paralelamente, a nível externo, a sua integração na economia mundial foi-se desenvolvendo também com base na liberalização gradual e sistemática das relações comerciais por duas vias complementares: a via multilateral, desenvolvida no âmbito das várias rondas e acordos do GATT/OMC, e a via bilateral, em que criou uma complexa teia de acordos preferenciais de comércio.

Actualmente, a UE é um dos três gigantes do comércio mundial, possuindo uma quota de mercado equivalente à dos EUA e algo superior à do Japão. No âmbito multilateral, e apesar da liderança assumida pelos EUA, estas três economias têm ao longo dos anos influenciado de forma decisiva a arquitectura do sistema de comércio mundial. Neste contexto, é de salientar que só na última ronda negocial, a do Uruguai, foi criada a OMC, uma instituição de direito internacional com os poderes supranacionais necessários à assunção dos comandos do sistema. Deste modo, a OMC constituiu-se guardiã dos Acordos que formam o quadro legal em que se desenvolve tanto o comércio internacional como a própria política comercial. No entanto, a credibilização do sistema tem sido, no mínimo, controversa pois registam-se sinais verdadeiramente contraditórios a este respeito. Assim, se por um lado foi instituído um mecanismo legal de resolução de conflitos que tem actuado com alguma eficácia, sendo, portanto,

um contributo positivo – mesmo que subsistam algumas dúvidas sobre a sua capacidade de fazer cumprir resoluções que sejam particularmente desfavoráveis às grandes potências. Por outro lado, uma das principais missões da OMC é promover a liberalização do comércio mundial pela via da negociação multilateral, o que se tem revelado bastante difícil.

É precisamente nesta área da liberalização multilateral do comércio que se levantam as maiores dúvidas sobre a capacidade da OMC assumir efectivamente os comandos do sistema de comércio mundial, e estas surgem de duas perspectivas distintas mas complementares. Uma fundamenta-se nas dificuldades inerentes à “Ronda de Doha” pois as dificuldades reveladas na simples definição da agenda negocial já espelhavam o antagonismo das posições negociais envolvidas, particularmente entre países desenvolvidos e menos desenvolvidos. A outra, refere-se ao hipotético desinteresse dos EUA no método multilateral, desde a criação da OMC, e demonstrado pelo seu enérgico empenho, em alternativa, em negociações regionais e bilaterais.

Esta estratégia americana foi iniciada com a criação da NAFTA, em 1994, mas acentuou-se desde Agosto último, quando o Congresso concedeu uma autorização legal à Administração Bush para concluir acordos comerciais. Além dos acordos já obtidos, com o Chile e Singapura, existem múltiplas iniciativas negociais em curso, com incidências geográficas muito distintas, e das quais destacamos o ambicioso projecto de criar, até 2005, uma área de comércio livre abrangendo todo o continente americano (ALCA). Esta estratégia tem gerado alguma controvérsia porque além da eventual liberalização que promove também incorpora alguns riscos económicos e políticos.

Do ponto de vista económico, o bilateralismo cria distorções nos mercados porque na sua essência é uma política discriminatória. Também origina um quadro legal muito mais complexo e burocrático e cuja observância está fora do controle da OMC. Por estes motivos, constitui um caminho pouco eficaz na liberalização do comércio mundial. Do ponto de vista político, refere-se que a motivação económica pode ser apenas uma das razões da estratégia regional/bilateral sendo as motivações políticas as mais determinantes. Nestes casos, os governos utilizam os acordos comerciais para consolidar ou fomentar alianças diplomáticas ou alcançarem outros objectivos geopolíticos. A estratégia bilateral, se adoptada como prática generalizada, incorpora também o risco da divisão do mundo em blocos económicos rivais. Por todas as razões anteriores, a estratégia americana pode de facto constituir, pela sua dimensão e eventuais efeitos de imitação, uma “perigosa distração das negociações multilaterais” da OMC.

Neste contexto, a acção da UE é decisiva ao sucesso da Ronda negocial em curso, que por sua vez é essencial à credibilização de uma instituição indispensável a uma certa “ordem económica internacional”.

Política Comercial versus Ajuda ao Desenvolvimento

Estas são as duas principais vertentes da política económica externa da UE, e da maioria das economias desenvolvidas e industrializadas. No entanto, verificam-se contradições na prossecução destas duas políticas, de tal modo importantes que, actualmente, existe um compromisso público daqueles países em 2 fóruns internacionais – na OMC (Conferência de Doha, Novembro 2001) e na ONU (Conferência de Monterey, Março 2003) – no sentido de se garantir maior coerência entre aquelas duas políticas.

As maiores dificuldades estão do lado da política comercial, desde logo porque os bastiões proteccionistas das economias desenvolvidas incidem sobre produtos agrícolas, alimentares e têxteis, isto é sobre produtos que são essenciais à industrialização e desenvolvimento dos países menos desenvolvidos. A situação actual pode ser descrita de um modo simplista e caricatural como: “aquilo que se dá no âmbito da ajuda ao desenvolvimento é reduzido/retirado pela política comercial”.

Existe um consenso técnico de que é necessário uma política de liberalização multilateral do comércio orientada para o desenvolvimento, sendo esta posição actualmente partilhada pelas principais instituições económicas internacionais, incluindo o FMI e o Banco Mundial. A mesma prioridade está implícita na agenda negocial de Doha e portanto o seu cumprimento é indispensável à concretização daquele objectivo. A *liberalização dos mercados têxteis* passa por

reduções tarifárias e pela eliminação de quotas bem como de regimes preferenciais. A *liberalização dos mercados agrícolas* passa pela redução das barreiras tarifárias, e pela eliminação dos subsídios tanto à produção como à exportação, ou seja o contributo da UE para este objectivo passa necessariamente por uma reforma profunda da PAC, tarefa que se tem revelado extremamente difícil.

O estatuto de líder económico obriga a que decisões de ordem económica sejam devidamente ponderadas em termos de custos e benefícios económicos, tanto internos como externos, bem como em termos políticos. No entanto, mesmo que a avaliação económica seja claramente positiva – como no caso das liberalizações anteriores – nem sempre as decisões são politicamente fáceis porque, na maioria dos casos, a distribuição geográfica de custos e benefícios não é uniforme. Assim, podemos afirmar que, na sua posição de liderança, o contributo da UE é tão essencial quão difíceis e complexas são algumas das decisões necessárias.