

3

Integração regional, multilateralismo e globalização

O mundo tem, desde o fim da Segunda Guerra Mundial, conhecido experiências bem sucedidas de integração regional e de liberalização do comércio a nível multilateral. Essas experiências contrastam com a situação que, de um modo geral, prevaleceu no período entre as duas guerras, caracterizado pelos inúmeros e quase sempre absurdos obstáculos ao comércio entre as nações e pelas relações preferenciais de tipo colonial que se concretizavam essencialmente pela troca de produtos agrícolas e matérias primas contra produtos manufacturados de maior valor acrescentado. Nesse período, as tentativas de reforço de laços comerciais entre as nações foram-no quase sempre numa base bilateral, gerando na maioria dos casos (dada a natureza dessas relações) movimentos de *trade diversion* insusceptíveis de contribuir para uma mais racional afectação dos recursos produtivos.

Não vale a pena insistir nos aspectos desastrosos das políticas comerciais praticadas entre as duas guerras e inspiradas sobretudo por razões de natureza política, que, a nível europeu, contribuíram de maneira decisiva para uma progressiva deterioração económica, com efeitos de todos conhecidos.

Bem conhecidas são também as iniciativas tomadas no fim da guerra em sentido oposto, pelos actores do conflito planetário dos anos quarenta, que souberam retirar os devidos ensinamentos desses *vingt ans d'échecs* que o tinham precedido.

Com um recuo de meio século, suscita hoje admiração (não obstante a gravidade dos problemas que persistem em muitas regiões do mundo) a visão profética dos que desde meados dos anos quarenta deram vida a projectos como os que tinham por objectivo a reconstrução europeia (Plano Marshall) e a criação de instâncias internacionais para gerir o volume de liquidez internacional, contribuir (mesmo se de forma insuficiente) para a ajuda ao desenvolvimento e (apesar do malogro de um projecto que só viria a concretizar-se cinquenta anos mais tarde) conseguir disciplinar e promover a progressiva liberalização do comércio mundial de mercadorias.

Paralelamente, desenvolver-se-iam os esquemas de integração regional estabelecendo relações mais ou menos profundas entre os participantes, realizações hoje em dia numerosas mas onde, pela natureza dos laços estabelecidos e pela magnitude dos seus efeitos sobressai a que, mais tarde, viria dar lugar à União Europeia. Contudo, continua a persistir uma questão: a integração regional, por muito importantes que tenham sido os seus êxitos, não terá ela contrariado os objectivos de uma desejável multilateralização onde os objectivos de uma melhor afectação dos recursos disponíveis pudessem ser plenamente atingidos?

Em meados dos anos noventa havia mesmo quem considerasse que em relação à multilateralização, a integração regional não poderia constituir mais que um *second best*, apenas justificável enquanto não estivessem reunidas as condições políticas que permitissem a realização de um objectivo global.

O que nos leva a procurar formular a mesma pergunta de uma maneira mais precisa: conduzirão os acordos de integração regional a políticas mais ou menos proteccionistas por parte dos países participantes do que as que resultariam de uma acção exclusivamente multilateral?

Os estudos realizados pela OMC nesta matéria não permitem ainda responder a esta questão de maneira conclusiva, mas, tendo em conta a importância da contribuição que, através do seu comércio com países terceiros, a União Europeia tem dado para a expansão do comércio mundial, é legítimo supor que essa contribuição terá sido muito superior à que países como a Alemanha, a França, a Itália e mesmo o Reino Unido, poderiam ter dado caso agissem separadamente na cena internacional.

Afigura-se igualmente que a integração regional realizada a nível europeu terá também constituído uma base sem a qual os resultados das grandes negociações multilaterais que vão do Dillon Round ao Uruguay Round não teriam sido possíveis.

Nestas condições, poderá afirmar-se sem grave risco que, para além dos efeitos de *trade creation* (por si só justificáveis à luz do artigo XXIV do GATT), no plano interno terá havido importantes efeitos sinérgicos de *external trade creation* decorrentes da expansão dos investimentos e do crescimento económico, induzidos pelo comércio.

Por outro lado, e considerando agora a participação dos países em desenvolvimento no comércio mundial, afigura-se que os movimentos de liberalização (tantas vezes exigidos pelos países industrializados com base em motivações menos confessáveis) só poderão ser verdadeiramente significativos e promover uma melhor afectação de recursos, quando realizados a partir de espaços económicos dotados de uma massa crítica mínima, sem a qual qualquer forma de liberalização correrá o risco de comportar efeitos perversos de difícil recuperação.

É aliás de sublinhar que, no quadro dos exames das políticas comerciais dos países em desenvolvimento, membros da OMC, se tem insistido particularmente na necessidade da participação em esquemas de integração regional como base necessária para uma liberalização num quadro multilateral mais vasto.

Este é, desde logo, um aspecto onde, de um ponto de vista puramente teórico, a OMC tem reconhecido o carácter positivo dos acordos de integração regional, pelo facto de estes acordos, onde o grau de liberalização é, em princípio, o mesmo em todos os sentidos, não comportarem o efeito de *free-riding*, inerente à liberalização efectuada numa base «nação mais favorecida» (NMF), princípio fundamental do GATT e da OMC, onde as concessões que se efectuam são, regra geral, extensivas a todos os membros da Organização.

A este respeito é de recordar que, no Uruguay Round, se procurou reduzir a possibilidade de situações de *free-riding* através da adopção do princípio do *single undertaking*, comportando, contrariamente ao que acontecia no contexto do Tokyo Round, a obrigatoriedade de aderir à maioria dos acordos anexos àquele que criou a OMC (os chamados acordos multilaterais), procurando estabelecer em termos globais um maior equilíbrio de vantagens e obrigações (não obstante todo um conjunto de excepções previstas das quais as mais importantes são as isenções ao respeito da cláusula NMF no Acordo dos Serviços).

Acresce que, na sua qualidade de guardião do princípio da liberdade de comércio, a OMC tem sublinhado que todas as conclusões favoráveis que se estabeleçam sobre a integração regional devem ser formuladas com a maior prudência dado que, neste domínio, apenas os esquemas de integração europeia constituem uma experiência suficientemente longa e consistente para sobre eles se estabelecer sem ambiguidade conclusões válidas.

E, no que toca à União Europeia, são quase unânimes as críticas à atitude altamente proteccionista da Política Agrícola Comum e muito generalizadas as opiniões desfavoráveis sobre os acordos preferenciais com países terceiros que na maioria dos casos estabelecem zonas de comércio livre em sentido único, criando graves discriminações com efeitos globalmente negativos sobre a economia mundial (*trade diversion*).

Quanto aos acordos celebrados pela Comunidade com vista à criação de verdadeiras zonas de comércio livre com outras regiões, e dos quais o mais importante seria neste novo século o acordo com o Mercosul, as opiniões que se têm manifestado no interior da União Europeia têm sido frequentemente desfavoráveis e, a nível da OMC, extremamente prudentes. Prudentes, no caso da OMC, dado o receio de que esses acordos constituam novos atentados ao princípio do multilateralismo. Desfavoráveis, a nível da União Europeia, pelo receio de uma perda de identidade comunitária resultante da «erosão das preferências» que uma proliferação de acordos de comércio livre com outras regiões do mundo poderia produzir.

Ora, em relação a este último ponto (e aqui se responde também aos que consideram que a integração regional não constitui mais que um *second best* em relação à abordagem multilateral) importa salientar que a identidade comunitária se define segundo vectores que largamente transcendem o domínio comercial como os relativos à concorrência (princípio básico do Tratado de Roma de 1957), aos serviços e aos mercados públicos (fundamentais no Mercado Interno e apenas embrionários no Uruguay Round), à moeda (que sai totalmente fora do âmbito da OMC), à correção dos aspectos perversos da liberalização (a coesão económica e social) e aos aspectos de natureza política (PESC e «terceiro pilar»).

Considerando agora em particular o caso dos países da América Latina e do Mercosul, podemos interrogarmo-nos sobre os efeitos de uma mudança importante que se tem verificado nas políticas comerciais de uma região onde, até há pouco, os esforços de integração eram quase exclusivamente formais, não rompendo com a tradição dos objectivos de «autosuficiência».

Com efeito, durante largas décadas, os projectos de integração regional na América Latina não parecem ter conduzido a resultados significativos e os grandes Estados que dispunham de um mercado interno com dimensão suficiente para desencadear projectos credíveis de desenvolvimento económico praticaram na maioria dos casos políticas de substituição de importações, cujos resultados foram em geral o contrário de tudo quanto se pretendia.

Nos anos noventa, e numa grande medida em virtude dos estímulos fornecidos pelo Uruguay Round, as políticas de liberalização parecem ter conduzido a resultados altamente positivos, emergindo então o Mercosul como a primeira tentativa séria e consistente de integração económica à escala do continente sul-americano. A avaliação que se pode fazer sumariamente não pode deixar de ser positiva, inclusivamente quanto ao desenvolvimento económico sustentável dessa região, pese embora as oscilações de ritmo e as consideráveis assimetrias regionais e sociais.

Se a experiência dos últimos cinquenta anos demonstra as virtudes de desenvolvimento paralelo do multilateralismo e dos modelos de integração regional, que não se afigura poder ser posta em causa, que pensar todavia do desenvolvimento de relações entre blocos integrados que correm o risco de ressuscitar o bilateralismo a um outro nível e de contribuir para a criação de «super blocos» rivais com o risco de graves confrontações a nível mundial?

Uma primeira observação suscitada por esta interrogação é a de que a integração em «super blocos» não poderá nunca ser feita na ignorância daquilo que se faz a nível multilateral, nem substituir-se ao multilateralismo.

Nunca será demasiado lembrar que o espaço económico mais vasto que existe – a União Europeia – tem sido realizado sempre numa óptica de abertura e que presentemente a sua identidade lhe é hoje conferida em função de elementos que transcendem em muito o comércio tradicional.

A participação da União Europeia em esquemas de liberalização com outros espaços económicos não pode, por definição, ter como consequência a formação de blocos agressivos e defensivos (como seria o caso, por exemplo, de um bloco asiático dominado por uma aliança entre a China e o Japão e a partilha de zonas de influência, ou de um Mercosul absorvido pela zona de comércio livre das Américas), mas precisamente a de impedir ou minorar os efeitos da criação desse tipo de blocos.

Por essa razão, um acordo União Europeia-Mercosul, que aliás transcende em muito a ideia que, ainda não há muitos anos, se fazia das zonas de comércio livre, pois engloba aspectos relativos aos serviços, à propriedade intelectual, à concorrência e aos investimentos, só poderá, caso seja possível concretizá-lo em termos práticos e não meramente formais, contribuir para um maior equilíbrio entre os grandes espaços económicos mundiais.

Quanto à dúvida sobre a sua possibilidade prática de concretização, convém que não se escamoteiem as dificuldades reais que um tal exercício comporta. Com efeito, os interesses latino-americanos no mercado comunitário concentram-se ainda largamente no domínio agrícola e aí afigura-se que a experiência dos últimos anos desde o fecho do Uruguay Round leva à conclusão de que a Comunidade não tem condições políticas para efectuar concessões significativas neste domínio e que uma nova reforma da Política Agrícola Comum, que de qualquer modo se impõe, terá de ter em conta a problemática do alargamento, pois o que está em causa é pura e simplesmente a ameaça de frustração das esperanças da maioria dos países aderentes. Nestas condições, as possibilidades de abertura ao exterior no sector da agricultura são, nas condições presentes, diminutas, o que constitui uma séria hipoteca para o desenvolvimento das relações entre a Comunidade e o Mercosul no quadro do actual Acordo. Trata-se de uma conclusão pessimista, mas que pelo menos chama a atenção para um problema que constitui uma quadratura do círculo e que não se resolve com argumentos «fracos» como os que, em geral, são apresentados pela Comunidade na OMC. Parece-me mesmo que a persistência de uma visão proteccionista, «pura e dura», por parte da União Europeia em torno da sua «sacrossanta» política agrícola é um dos maiores erros estratégicos da presente política europeia, à luz dos desafios da economia global e multipolar. Mas é um facto!

Este ponto estabelece uma ligação com uma outra questão que é a de saber em que medida o pós-Seattle poderá ou não ter uma influência negativa sobre a negociação de grandes acordos entre espaços económicos distintos a nível mundial.

Como é hoje evidente, a contestação que precedeu a Conferência Ministerial da OMC em Dezembro último não teve qualquer influência sobre o resultado final da Conferência cujo inglório desfecho teve a ver com um défice de preparação e uma falta de vontade política por parte de alguns *key players*. Basta notar a impossibilidade que se verificou de estabelecer textos comuns sobre os diversos assuntos, excepto sobre pontos secundários, e que se manteve até à reunião do Conselho Geral da OMC (a nível de Embaixadores) que precedeu de poucos dias a realização da Conferência Ministerial. O texto então apresentado pelo Director Geral da OMC não era mais que um comunicado de posições divergentes sobre os diferentes assuntos.

Não é mais possível escamotear uma realidade central: a impossibilidade de obter um acordo na agricultura constitui uma dificuldade que se afigura incontronável para a realização de um acordo global e que tal dificuldade se manifesta igualmente a nível de qualquer projecto que tenha por objectivo a realização de acordos inter-regionais. Este é o principal nó que está por desatar.

Importa talvez recuperar fôlego e recomeçar, realizando um trabalho de consciencialização, tanto a nível das negociações multilaterais, como dos projectos inter-regionais, procurando demonstrar que existe um vasto conjunto de temas sobre os quais seria possível realizar esforços comuns, com vista a atingir objectivos em que todos teriam algo a ganhar.

O terreno em que tais objectivos têm de ser definidos é o da «globalização», conceito que tem sido objecto de críticas por parte de alguns expoentes da «sociedade civil» nos países desenvolvidos, mas também por grande número de países em desenvolvimento que consideram que se trata de um fenómeno apenas favorável ao interesse das grandes empresas transnacionais.

Nesta matéria é muito provável que uma demonstração pelo método de redução ao absurdo seja suficientemente convincente, pois é fácil prever até que ponto o restabelecimento de obstáculos aos movimentos de capitais e ao investimento externo, que constituem a essência do fenómeno da globalização (muito mais que a liberalização do comércio de bens e serviços), se traduziria rapidamente por uma redução global dos investimentos, com o desenvolvimento de uma espiral em sentido negativo e com todas as suas inelutáveis consequências económicas e sociais. E manter o *statu quo* não é possível, nem sustentável.

Aliás, ao falar-se de antagonismo entre os interesses nacionais e os das grandes empresas transnacionais, esquece-se por vezes que o problema não reside no risco de uma apropriação de riqueza por parte destas, em prejuízo dos Estados e dos cidadãos, dado que tal apropriação é de qualquer maneira quase totalmente reinvestida, mas no facto de que a criação de posições dominantes e o seu abuso comportam efeitos restritivos a nível da produção e do comércio.

O tema comércio e concorrência poderia surgir como um dos mais importantes de um futuro *round* de negociações comerciais multilaterais e constituir um aspecto fundamental do enquadramento de qualquer acordo inter-regional.

Afigura-se que, ao assumir a promoção de *dossiers* como o comércio e o investimento, o comércio e a concorrência, e o comércio e o ambiente, a Comunidade deu provas de uma clarividência que os parceiros em Genebra e em Seattle não foram capazes de manifestar e seria bom que essa posição continuasse a ser assumida, quer a nível multilateral, quer a nível inter-regional, contribuindo para a consistência da nova economia global. Mas será isso possível, mantendo a agricultura europeia numa redoma de protecção, dogmaticamente defendida? Não é por aqui que passará um novo compromisso para a globalização concertada e transparente?

Vítor Martins