INSTITUTO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS E INTERNACIONAIS

AS RELAÇÕES PORTUGAL/ESTADOS UNIDOS

DEPOIS DO ALARGAMENTO DAS COMUNIDADES

Furnas, 29 e 30 de Setembro de 1989

AS RELAÇÕES CEE-EUA, PORTUGAL E O ACTO ÚNICO

Armando Antunes de Castro

Joaquim Ramos Silva

Breve histórico

Ao analisarem-se as relações euro-americanas, sob o signo de importantes conflitos económicos na perspectiva entrada em vigor do Mercado Único Europeu, convém não esquecer que a CEE e os EUA constituem os dois grandes pilares do sistema económico e político do mundo ocidental e que vivem uma aliança fundamental, cimentada por organizações como, por exemplo, a NATO e a OCDE, independentemente da respectiva autonomia e do facto da área geográfica que abrangem não coincidir inteiramente.

Sem recuar a épocas mais remotas é particularmente evocador referir aqui o apoio americano à reconstrução europeia através do plano Marshall no imediato pós-guerra, bem como a atitude favorável dos EUA à fundação pelo tratado de Roma em 1957 do Mercado Comum Europeu. Não se quer com isto dizer que tenha havido sempre um acordo completo entre a CEE e os EUA, nomeadamente quanto aos processos de descolonização e às questões em torno do GATT, sem esquecer que surgiram por vezes concepções naturalmente diferentes nas áreas da política e da defesa, como as que tiveram origem na França de De Gaulle durante os anos 1960. Mas em todos os momentos críticos (como por exemplo, na crise dos mísseis em 1962), ou mesmo nos assuntos mundiais correntes, verificou-se a múltiplos níveis uma actuação no fundamental, concertada, complementar e solidária. Contudo existe uma diferença apreciável entre considerar-se os EUA como o "décimo terceiro" membro da CEE e a realidade que nos esforçaremos por apreender no presente trabalho.

Por seu lado, Portugal permaneceu durante demasiado tempo, através da política do "orgulhosamente sós", alheado da dinâmica económica e política ocidental. Ainda que formalmente integrasse algumas das suas organizações, essa participação era ditada pela exclusiva defesa primaria dos seus interesses imperiais e por identificação exterior com a contenção do inimigo principal e não porque procurasse desempenhar um papel genuíno e actuante no mundo ocidental. Por isso, toda a sua problemática, incluindo a das suas dificuldades internas, chegou até nós como um eco longínquo e arrastado que, no fundo, pouco ou nada nos dizia respeito.

Depois do 25 de Abril também não foi ainda possível inverter significativamente a situação e tem-se oscilado entre a inércia e indiferença e proclamações "naives" de atlantismo exacerbado. A verdadeira questão reside agora na nossa integração plena, activa e consciente nas grandes questões do mundo ocidental, como as complexas relações CEE-EUA, designadamente na sua vertente económica, tão importante para um país que quer acabar de vez com os estigmas do subdesenvolvimento.

As relações CEE-EUA: conflitos e interdependências

Como tem sido sublinhado, a realização do Mercado Único Europeu representa uma viragem na tendência para o declínio do papel da Europa no mundo, particularmente visível de meados dos anos 1970 a meados de 1980, quando o velho continente parecia duradouramente instalado numa onda de crescimento moroso, níveis de desemprego muito elevados, perda de competitividade face aos principais concorrentes, afastamento progressivo de lugares cimeiros nos sectores tecnológicos de ponta, alta vulnerabilidade aos choques externos, etc. Tendo em conta a experiência europeia passada, designadamente no período entre as duas guerras mundiais, sabia-se, mau grado o "europessimismo" então reinante, que a solução para os problemas com que a CEE se debatia não se encontrava no recuo sem futuro para uma maior balcanização, mas sim no estugar do passo para formas mais avançadas de União. A proposta de constituição do Mercado Único Europeu a partir de finais de 1992, em substância, a abolição das fronteiras internas, veio materializar este novo estado de espírito criando uma dinâmica que parece, já hoje, começar a dar os seus frutos, designadamente ao estimular a reestruturação profunda de muitos sectores e empresas como forma de preparação para o grande mercado que se avizinha.

Este processo de revigoramento da CEE traz, tal como no passado, vantagens evidentes para os EUA, na medida em que reforça o sistema económico e político do mundo ocidental no seu conjunto. Por isso o projecto de mercado único foi acolhido favoravelmente pelos EUA que conhecem a extensão dos potenciais benefícios para a economia mundial e americana do reforço da Europa. Em termos mais concretos, é justo por exemplo assinalar que com uma CEE a crescer a um ritmo mais acelerado, o que certamente vai acontecer, teremos necessariamente uma economia mais importadora, impulso que os Estados Unidos poderão aproveitar amplamente. Por outro lado, é claro que as empresas americanas instaladas na Europa estão especialmente aptas para tirar partido da maior fluidez do mercado. Posto isto, e para além dum avivar natural da concorrência entre os dois parceiros no contexto da nova situação estrutural criada pelo Mercado Único Europeu, é verdade que as relações euro-americanas poderão também revestir feições mais cinzentas que não devemos escamotear. Neste sentido, interessar-nos-á em particular considerar aqui a hipótese de uma intensificação dos conflitos económicos entre os EUA e a CEE, que embora possam vir a constituir o aspecto mais visível da relação entre os dois parceiros, não serão certamente (não o esqueçamos) o aspecto mais determinante.

O cenário potencial de conflitos económicos tem as duas fontes principais respectivamente numa e noutra margem do atlântico.

Em primeiro lugar, da parte dos Estados Unidos, é preciso ter em conta as alterações da posição da sua economia no contexto mundial, antes e depois de 1971. A partir deste ano ao contrário do que sucedia sistematicamente desde os finais do século passado, os défices comerciais tornaram-se a regra, tendo chegado a atingir grandes proporções nos anos 1980; em simultâneo, de grandes exportadores líquidos de capitais passaram a grandes importadores líquidos de capitais.

Não se deve contudo perder de vista que os EUA continuam a ser a principal potência económica do planeta e que o seu impacto na economia mundial é maior que a sua vulnerabilidade à interdependência internacional. O dólar continua a ser a divisa dominante a nível mundial, constituindo 70% das reservas dos países industrializados do Ocidente. Obrigados porém a ter mais em conta certas realidades económicas externas, tornaram-se mais sensíveis do que no passado às políticas de discriminação comercial, nomeadamente europeias. Por outro lado, a sua identificação com o livre-cambismo, típica das duas primeiras décadas do pós-guerra, concomitante a posição que a economia americana então desfrutava na economia mundial, tornou-se hoje mais frouxa, tendo mesmo aflorado nos EUA ao longo dos últimos anos, um bom número de orientações proteccionistas, ainda que não tenham assumido em geral, um carácter inequívoco e sistemático.

Preocupados com o seu défice da balança comercial e com as complexidades e incertezas das negociações no âmbito do GATT, a administração, pressionada pelo Congresso, decidiu encaminhar-se desde 1982, em paralelo com a abordagem multilateral, na via do bilateralismo e no uso do unilateralismo na defesa de interesses comerciais americanos; os acordos bilaterais de comércio livre já firmados com Israel (1985) e com o Canadá (1988) ou a firmar, (evoca-se o México, a Coreia, o Japão e a Austrália) e as acções retaliatórias previstas pela secção 301 do Trade Act (em relação aos países de persistentes superavits vis-à-vis dos EUA) não são tranquilizadoras. Tanto mais que, como sublinhou recentemente Jeffrey Schott do Institute for International Economics de Washington, ("more free trade areas" in Schott, Jeffrey ed., Free Trade Areas and US Trade Policy, IIE, Washington 1989) ainda não se pode prognosticar com segurança, se se trata duma estratégia complementar aos esforços multilaterais de liberalização comercial ou um seu potencial substituto. Adicionalmente, há quem entenda e realce que, "na formulação de políticas comerciais americanas pouca importância é actualmente atribuída aos objectivos de política externa e de segurança nacional e grande importância é atribuída ao impacto económico interno das políticas comerciais" (Elliot Zupnick, "EC-US and 1992: a Prelude to Trade Wars?" in European Affairs, summer,2/1989).

Em segundo lugar, surgem os riscos de conflito originados propriamente pelo advento do Mercado Único Europeu no caso do projecto 1992 assumir um perfil "inward looking", sugerido pelo slogan "Fortaleza Europa".

Por um lado convém assinalar que estas preocupações não são novidade na história das relações EUA-CEE, tendo-se já manifestado concretamente nos anos cinquenta a propósito de certas disposições vagas do Tratado de Roma e que por outro lado aquele slogan, hoje, só aparece em momentos de dificuldades negociais precisas, apagando-se nos períodos de distensão.

O que está em jogo, é menos a eventualidade duma posição de proteccionismo como princípio por parte da Europa ou duma recentragem e reajustamento limitado às áreas onde no mundo dispõe de alguma influência, mas saber da extensão e profundidade da sua inserção numa economia mundial de bens e serviços regida pelos princípios do multilateralismo.

A este propósito é importante fazer o ponto da situação, porquanto o mercado único é já hoje, sob muitos aspectos, uma realidade tangível.

O tema central do debate euro-americano a propósito da realização do mercado único está indubitavelmente ligado à noção de reciprocidade, convindo distinguir a partida entre o entendimento que dela tem europeus e americanos. Para os primeiros, a noção identifica-se com igualdade de tratamento. É o tratamento concedido à firma ou firmas europeias no exterior que dita a natureza do tratamento a conceder à firma estrangeira no espaço comunitário. Diferentemente, para os EUA, a noção de reciprocidade é sinónimo de tratamento nacional, o que significa, que, independentemente da sua origem, nacional ou estrangeira, qualquer firma nos EUA terá tratamento idêntico em cada mercado dado.

A querela é central, académica e iminentemente prática ao mesmo tempo, na exacta medida em que a sua solução condicionaria o destino das filiais americanas já implantadas na Europa e as que viessem a implantar-se. O problema é muito complexo e merece melhor atenção que a atoarda de slogans de parte a parte. Na verdade, entre o mercado interno americano e o mercado sem fronteiras internas que se está realizando na Europa há diferenças apreciáveis. Note-se nos EUA a existência duma única moeda e uma só língua, mas igualmente as seguintes situações: a proibição aos bancos dum estado de abrir filiais noutros estados, embora podendo oferecer aí serviços financeiros; as companhias seguradoras controladas pelos estados, imprimindo a esta actividade um cunho fragmentado; as diferenças da taxa do IVA, variando segundo os estados de o a 9%. (cf. Nicholas Colchester, "EEC 1992:

Europe's Internal Market" in The Economist, 9/7/88). Note-se correlativamente que a querela a propósito da implantação de firmas e o do seu tratamento tem fundamentalmente a ver com o sector dos serviços que, como se sabe, só será regido por um corpo de regras multilaterais a partir de 1991 (as negociações de Genebra estão previstas terminar em Dezembro de 1990).

Os esclarecimentos da CE em outubro de 1988 sobre as orientações para futuro da comunidade espelhavam já alguma erosão relativamente aos princípios do tratamento igual: “seria prematuro conceder de modo automático e unilateral aos países-terceiros os benefícios do processo interno de liberalização antes que existam tais acordos” (as NCM em Genebra). “Os países-terceiros beneficiarão dele na medida em que um equilíbrio mútuo das vantagens no espírito do GATT vier a ser realizado”.(...) “Por outras palavras,” precisava Lord Cockfield, “a comissão reserva-se a possibilidade de condicionar o acesso dos operadores económicos dos países-terceiros aos benefícios de 1992 a garantia de possibilidades semelhantes ou pelo menos não discriminatórias no seu próprio país.”(cf. “L’Europe de 1992 sera une ‘Europe partenaire’” in Europe Documents, 25/10/88).

As intenções acima expressas pela CE concretizaram-se a breve trecho em actos. Com a aprovação da segunda directiva de coordenação bancária em Junho de 1989, que revestia para os americanos uma importância capital, o princípio do tratamento nacional foi erigido em principal critério nas decisões de novas licenças. Os bancos americanos passam a usufruir comparativamente de maiores vantagens na Europa que além-Atlântico.

A política comercial comum do mercado único poderá constituir outro pomo potencial de discórdia entre os EUA e os europeus. Tal como outras vertentes do livro branco não é ainda mais que um esboço. Pela sua virtual importância, convém evocá-la.

O cenário mais insidioso é sem dúvida uma política que se traduzisse na transferência para países-terceiros duma parte de custos sectoriais ou outros da abolição das fronteiras internas (por exemplo, através do aumento das pautas ou de obstáculos não-pautais a penetração comercial do exterior), mormente seguindo o apelo de "lobbies" ou economias comunitárias até agora mais protegidas.

Na verdade, a definição duma política comercial europeia face aos países-terceiros é um dos aspectos mais sensíveis das negociações conducentes à institucionalização do mercado único; na ausência de crise grave da economia mundial, é de admitir maior facilidade no acesso ao mercado europeu após 1992. As declarações dos responsáveis comunitários vão nesse sentido, provavelmente na convicção que o

crescimento gerado pelo mercado único estimulará importações e paralelamente exportações. Resultados positivos nas NCM em curso são necessários a uma Europa mais aberta ao mundo. Questões espinhosas não faltam: as quotas nacionais, os problemas ligados à indústria automóvel, o artigo 115 e os procedimentos anti-dumping por exemplo.

Pode acontecer na Europa que, pelo reforço de grupos de interesse ligados a actividades ou regiões em dificuldades de ajustamento ou de redefinição, o actual sentimento predominante, favorável ao multilateralismo, venha a perder terreno em relação aos favoráveis à discriminação (cabe dizer que Portugal não está indemne a esta tentação). O movimento de liberalização das trocas precisa de um sucesso no Uruguai Round; os responsáveis americanos do início dos anos 1990, em processo eleitoral, não devem ceder à aparente facilidade da protecção.

O quadro que acabamos de traçar em linhas gerais, mostra-nos haver factores latentes que podem levar à eclosão de conflitos entre os EUA e a CEE, restando saber se a vontade de ambas as partes, através de uma aplicação criteriosa de princípios acordados em comum, será suficiente para a sua minimização.

Interessa-nos igualmente saber a forma como Portugal poderá ser afectado por eventuais confrontos económicos e comerciais. A este respeito não deixa de ser elucidativo o exemplo do diferendo e posterior acordo acerca da exportação de cereais forrageiros para Portugal em 1986, no quadro da extensão aos países ibéricos da pauta exterior comum e dos sistemas de direitos niveladores à importação e de restituições à exportação. A data de 1 de março, marcou o começo dum período de contingentação das importações portuguesas de sementes oleaginosas e a atribuição automática duma reserva de 15,5% do mercado português de cereais aos exportadores da CEE. A aplicação dos mecanismos comunitários prejudicava seriamente os EUA, pois se traduzia numa importante perda de mercados, para mais, numa conjuntura internacional marcada pela sobreprodução.

Não aceitando a noção de “compensações globais” proposta pela CEE e recusando considerar o futuro crédito industrial em Espanha e Portugal como compensador para aquela perda de mercados, os EUA anunciaram então uma série de medidas retaliatórias, que se traduziam em aumentos tarifários sobre numerosos produtos importados da CEE, designadamente vinho branco português, de efeitos equivalentes à estimativa das perdas (90 e 55 milhões de dólares resultantes respectivamente, da instauração da reserva de 15,5% do mercado cerealífero português e da contingentação das nossas importações de sementes oleaginosas). Apesar da tensão

então vivida, foi possível chegar a um acordo temporário (4 anos) e a medida foi protelada. A reserva do mercado português de cereais foi suspensa, a contingentação das sementes oleaginosas manteve-se. É evidente que a multiplicação de casos como este, traria incalculáveis prejuízos, mais sentidos ainda num país como Portugal, pela sua fragilidade e pela incerteza que traz aos quadros reguladores do comércio externo.

Por outro lado, atendendo ao facto do comércio externo português estar excessivamente orientado num sentido comunitário e europeu e a que a especialização europeia actualmente existente é desfavorável a Portugal, qualquer política que leve a CEE a fechar-se sobre si própria, nomeadamente em relação aos EUA, pode fragilizar ainda mais a posição portuguesa.

3. Perspectivas para as relações luso-americanas

No que diz respeito às relações luso-americanas no contexto do Mercado Único Europeu, comecemos por notar que ele oferece condições extremamente favoráveis para o reforço significativo daquelas relações, em particular através do incremento do investimento americano, tirando partido de algumas vantagens que a economia portuguesa dispõe no quadro europeu (cf. Joaquim Ramos Silva, As Relações Económicas Luso-Americanas e a Adesão de Portugal à CEE, Lisboa, IEEI, secção II). Resta no entanto saber, não obstante alguns sinais positivos dos últimos tempos, como o projecto Ford em Palmela, se os capitais americanos estão realmente decididos a trilhar esta via. Por outro lado, o facto de ser previsível que a economia cresça a um ritmo superior ao da média comunitária, é mais um factor suplementar a estimular, através do mecanismo já referido, estas relações e uma boa oportunidade para os EUA (sobretudo se se aliar a mais investimento).

Quanto à forma como eventuais conflitos comerciais entre a CEE e os EUA podem perturbar as relações luso-americanas, é de reconhecer que um clima de tensão nesta área pode ser prejudicial para todos. Mas analisemos de perto os dois aspectos do contencioso comercial que mais podem afectar Portugal, o dos problemas agrícolas e o dos têxteis. A agricultura tem sido como se sabe, o terreno privilegiado de confronto entre americanos e europeus, mas a posição portuguesa é neste domínio peculiar; a essência dessas disputas, a protecção às agriculturas, os subsídios à produção e exportação parecem estar em vias de acordo no GATT; a tarificação da PAC pode vir a ser o caminho, afastando certas ilusões portuguesas sobre o modelo de desenvolvimento agrícola. Os temas mais recentes das disputas, as licenças de comercialização dos produtos pecuários da biotecnologia, não tiveram ainda aqui

manifestações de vulto, dado o nosso atraso relativo. No que respeita à posição de Portugal enquanto consumidor de cereais, oleoprotéicos e produtos de substituição, a nossa atitude, que é o nosso interesse, deverá pautar-se por procurar um abastecimento segundo as melhores condições oferecidas por um mercado internacional livre (o que não deixará de favorecer a parte americana, a supor que venda ao preço mais favorável).

Os desígnios americanos de protecção ao têxtil e ao calçado são outro aspecto que interessa a largos sectores da economia portuguesa. Com efeito, na sequência do que já se disse atrás acerca do crescente déficit comercial americano, levantaram-se vozes no seio da administração no sentido de impor restrições à entrada de mercadorias nos EUA, designadamente de têxteis e calçado – a famosa textile quota bill – que recebeu amplo apoio em ambas as câmaras e que se propunha limitar indefinidamente a 1% o crescimento das importações americanas destas produtos, em relação ao nível de 1986. Estabelecendo o regime em vigor no comércio de têxteis entre os EUA e a CEE, a não aplicação de restrições quantitativas entre as partes, a comunidade anunciou não poder ficar indiferente se os EUA viessem a pôr em pratica essa legislação (nomeadamente aplicando medidas retaliatórias de alcance equivalente) pelo que o status quo acabou por se manter. Para Portugal esta solução representou um alívio importante, mas uma consideração final sobre o assunto é inseparável do problema da abertura do mercado comunitário de têxteis às produções de países-terceiros e muito especialmente dos países em vias de desenvolvimento (na proposta da CEE em Genebra sublinha-se que o quadro da transição do sector do têxtil e vestuário no GATT, deve prever nomeadamente a eliminação progressiva das restrições existentes e o reforço das regras e disciplinas do GATT, (cf. "Nouvelles de l'Uruguay Round", 3/8/89) o que exige uma modernização profunda do sector no sentido de uma melhoria quantitativa que o torne menos vulnerável a medidas proteccionistas venham de onde vierem. De um modo semelhante, para os EUA, este é um tipo de proteccionismo que traz inconvenientes sobejamente conhecidos.

A guisa de conclusão sublinhe-se que o Mercado Único Europeu abre novas e mais amplas perspectivas ao relacionamento luso-americano e favorece a real inserção, que tem tardado, de Portugal na dinâmica ocidental. Para Portugal é essencial desenvolver e intensificar os laços com os EUA, bem como com outras regiões do globo, como forma de, diversificando-os, fortalecer a sua posição no contexto europeu e de se tornar mais influente na formulação da política comunitária em toda uma série de domínios relevantes. De igual modo, para os EUA, Portugal poderá ser, à sua escala, o parceiro privilegiado que ainda não foi, nomeadamente ao nível económico,

tanto mais que a própria possibilidade de conflitos comerciais é aqui relativamente reduzida.

BIBLIOGRAFIA

BACON, Kenneth H., "Will North America Follow Europe's Lead?", The Wall Street Journal, 26/9/88.

BORGES, António M., Portugal e o Impacto de 1992, Associação para a Cooperação e Desenvolvimento Social, Lisboa 1989.

BUCHAN, David, "Horse-Trading over Reciprocity with EC", Financial Times, 21/10/88.

COLCHESTER, Nicholas, "EEC 1992: Europe's Internal Market", The Economist, 9/7/88.

DECORNOY, Jacques, "Ni 'forteresse' ni 'passoire': un champ de bataille", Le Monde Diplomatique, Janeiro 1989.

DEFRAIGNE, P., Le grand marché de 1992, (col. "Tout savoir sur"), E.Story-Scientia, Bruxelas 1988.

GITSHCEL, Matthias (établi par), "La politique commerciale extérieure de la Communauté européenne", Economie prospective internationale, n. 39, III trim. 1989.

GLAESNER, H.J., "L' Acte unique européen", Revue du Marché commun, n. 298 Junho 1986.

LEMAITRE, Philippe, "Les Japonais et les Américains ne pourrount profiter du grand marché européen de 1993 sans réciprocité" Le Monde, 4/11/88.

MOSSEBERG, Walter S., "U.S. Warns EC Against Erecting Market Barriers", The Wall Street Journal, 5-6/8/89.

NELSON, Mark M. "Protectionism Wave Hits EC as 1992 Nears, Experts Say" The Wall Street Journal, 6-7/5/88.

ROY, Jean-Louis, 1992. L' Europe du XXI siècle, Vander, Bruxelas 1988.

SCHOTT, Jeffrey J. (editor), Free Trade Areas and U.S. Trade Policy, Washington DC, 1989.

SILVA, Joaquim Ramos, As Relações Económicas Luso-Americanas e a Adesão de Portugal à CEE, Instituto de Estudos estratégicos e Internacionais, Lisboa 1989.

THIEL, Elke, "Conflict and Cooperation: US- European Economic Relations", Aussenpolitik, 3/89.

WORTH, Nancy, "Les négociations multilatérales sont préférables aux zones de libre-échange", Bulletin du FMI, 21/11/88.

ZUPNICK, Elliot, “EC-US and 1992: a Prelude to Trade Wars?”, European Affairs, 2/89 (Summer).

*

Europe documents

Nouvelles de L´Uruguay Round

*

ALGUNS DADOS COMPARATIVOS EM 1987

	CE (12)	EUA	Portugal
Superfície (1000Km²)	2 254	9 363	91,6
População (Milhares)	323 688	243 915	10 280
Densidade (População per Km²)	144	26	112
P.I.B. (Milhares de $US)	4 287,5	4 472,9	36,7
P.I.B. per capita ($US)	13 246	18 338	3 761
Importações caf.			
1. Milhões $US	947 796	424 440	13 248
2. % P.I.B.	22,1	9,6	36,7
Exportações fob.			
1. Milhões $US	954 624	254 124	9 144
2. % P.I.B.	22,3	5,7	25,3

Fonte: OCDE