

A Europa e os desafios regionais

ARMANDO A. DE CASTRO*

Reapreciação do significado, sentido e implicações das presentes transformações a leste não constitui directamente o objecto deste texto. Não tomaremos, portanto, partido, quer em prol dos que no Ocidente proclamam vitória, quer a favor dos que consideram que o novo curso soviético vem pôr em incógnita o rumo e o devir do sistema internacional.

O nosso objectivo é, sopesando tendências da economia internacional e atendendo à marcha europeia para a união económica e monetária, sugerir problemas, prioridades e espaços na cooperação entre a Europa dos 12 e os países a sul nos anos noventa.

A natureza do acordo firmado entre a CEE e a Associação Europeia de Comércio Livre (EFTA) inscreve-se na tendência para a formação de espaços económicos determinada pelos imperativos de competitividade internacional e pela convicção de que o que hoje está em jogo é o lugar nas novas hierarquias internacionais que virão a emergir em futuro não muito distante.

Não há contudo indícios suficientes que nos façam rezear estar em curso o regresso às malogradas experiências proteccionistas de entre as duas guerras, pese o aviso recente de uma centena de economistas eminentes ao executivo norte-americano sobre o bilateralismo e o unilateralismo.

A formação de espaços económicos nos anos oitenta tem nos Estados Unidos o primeiro promotor. Descontentes com os resultados da conferência ministerial do GATT de Novembro de 1982, destinada a preparar a agenda das novas NCM, que actualmente se desenrolam em Genebra, decidiram, sem abandonar a «démarche» em prol do multilateralismo, que é a sua desde há cinquenta anos, prosseguir paralelamente iniciativas relevando do bilateralismo.

* Instituto Superior de Economia.

Vão assim sucessivamente negociar e firmar acordos com diferentes países ou grupos de países, o primeiro dos quais de natureza preferencial, a «Caribbean Basin Initiative», entrada em vigor em 1984 e descrita como uma «zona de comércio livre em sentido único», as seguintes, acordos de comércio livre, com Israel (1985) e recentemente com o Canadá.

Outros projectos e negociações, visando outros acordos, são de prever: com o México, o Japão, Taiwan, o grupo ASEAN, a Austrália, a área do Pacífico. A conjugação de considerações económicas e políticas, quer nos acordos já subscritos, quer nos que o possam vir a ser, é por demais evidente.

A nossa hipótese é que tais acordos bilaterais, que à partida foram unicamente um meio de pressão face às reticências europeias quanto à agenda das negociações comerciais multilaterais, se transformaram num instrumento cautelar para a posição económica (e política) dos Estados Unidos nos reordenamentos internacionais, que a perestroika veio apressar.

Significa isto que o bilateralismo seja hoje o portal da formação de blocos económico-comerciais rivais, ou que, preenchendo a função que lhe consignava Cordell Hull, volte a ser o vestíbulo do multilateralismo?

Em nosso entender, embora sopesando as preocupações de eminentes autoridades, só a segunda hipótese deve ser acolhida.

Os acordos bilaterais firmados pelos EUA não impedem que terceiros países firmem por sua vez acordos com aqueles que foram parte em compromissos bilaterais com eles. Como aliás não houve choque pelo facto desses acordos se sobreporem àqueles que a CEE firmara precedentemente com Israel, o Caribe e o Canadá. A única «sombra» que se pode enxergar respeita à natureza preferencial do acordo com o Caribe, por derogar os princípios e a posição tradicional dos EUA sobre os regimes preferenciais.

No essencial, as actuais dimensões do bilateralismo, a oeste, expressam sobretudo iniciativas de preposicionamento.

Face ao inevitável reordenamento mundial, que na vertente económica há-de passar por concertações complexas e por ajustamentos multilaterais, os EUA negam desde já a terceiros espaços de manobra exclusivos.

Tais espaços exclusivos muito dificilmente poderiam aliás sobreviver no mundo de amanhã. Nas circunstâncias actuais de mutação tecnológica, a formação de blocos económicos não faz sentido.

A marcha para a união europeia

Decidido na cimeira do Luxemburgo em Dezembro de 1985, entrado em vigor em 1 de Julho de 1987, o Acto Único foi uma «fuga em frente», uma tentativa, um novo método para debelar a crise que se instalara nas economias e sociedades oeste-europeias no decorrer dos anos setenta.

A inflação de dois dígitos, o desemprego larvar, a perda de competitividade externa, o relativo atraso ao nível das tecnologias avançadas, designadamente no sector da electrónica, longe de estacar, agravaram-se mais com a busca de soluções em quadros nacionais, demasiado estreitos.

Datam dos anos setenta as primeiras tentativas de procurar soluções num quadro comunitário. A instauração do sistema monetário europeu em 1979, espaço virtual de coordenação das políticas económicas em vista da convergência dos objectivos e da estabilidade das taxas de câmbio entre os Estados membros participantes e o plano Davignon de reestruturação siderúrgica foram excepções que inovadoramente procuraram vias alternativas às políticas macroeconómicas de cariz exclusivamente nacional e à «reconquista dos mercados internos» ao arripio do espírito do tratado de Roma.

Foi porém a partir de 1983 que se começou a observar mudança na atitude geral dos governos quanto à necessidade duma abordagem em comum das persistentes dificuldades económico-sociais dos Estados europeus e designadamente sobre a conveniência de se adoptarem medidas de harmonização tendentes a eliminar os obstáculos não pautais nas trocas intracomunitárias.

O mérito de Jacques Delors foi o de integrar consistentemente elementos pontuais, dispersos, já existentes, numa estratégia com prazo de realização, dar resolução prévia aos contenciosos do passado e atender às expectativas de coesão económica e social: contribuição britânica, reforma da política agrícola comum, recursos financeiros assegurados até 1992 e duplicação dos fundos estruturais.

O impacto da realização do mercado único, a fazer fé no relatório Cecchini (Março de 1988) sobre os custos da não-Europa, será a todos os títulos positivo, prevendo-se que, após cinco ou seis anos de mercado único, haja um impacto acumulado de + 4,5 por cento em termos de PIB, de - 6 por cento em termos de nível de preços e a criação de 2 milhões de novos postos de trabalho.

A realização dum espaço sem fronteiras internas não esgota porém o disposto no Acto Único. Este esboçou ainda em sequência, a união económica e monetária e projectou uma política externa comum. A problemática e o método do Acto Único não se limitam pois a aspectos económicos: desde o discurso de Schumann na Sala dos Relógios, sempre a construção europeia teve por objectivo implícito, primordial, inserir a Alemanha num projecto e dispositivo comum.

É de admitir que a realização do mercado único tenha um impacto globalmente positivo a nível do comércio internacional (maior capacidade importadora e exportadora), simplesmente, o que conta, é o modo e o *quantum* da nova repartição dos fluxos com os seus parceiros actuais.

Porque assim é, mesmo a declaração mais exaustiva da Comissão sobre o impacto externo do mercado único, apresentada em Outubro de 1988, em conferência de imprensa, pelo vice-presidente Lord Cockfield e pelo comissário De Clerq, que expõem longamente as orientações internas para os trabalhos futuros no domínio das relações comerciais externas, não serena esta preocupação, porquanto declarar que «a Comunidade respeitará as suas obrigações internacionais a nível bilateral e multilateral» é passar à margem da questão.

Os constrangimentos da cooperação norte-sul

A cooperação com os países do sul inscreve-se hoje em enquadramentos, factos e percepções marcadamente diferentes de há poucos anos atrás.

A diferenciação económica dos países em desenvolvimento, a perda de iniciativa do movimento dos não alinhados, a análise dos factores internos do atraso económico, o desrespeito pelos direitos do homem, foram, entre outros aspectos genéricos, determinantes na alteração da imagem do Sul na opinião pública ocidental.

Subjazem possivelmente a essa mudança alterações substantivas no campo genérico das relações internacionais. (Comparem-se a este propósito as reflexões patéticas de Brzezinski em 1976, quando descrevia uma América num mundo hostil, mais igualitário que libertário, com os discursos, poucos anos volvidos, de embaixadores norte-americanos na ONU).

O ponto de viragem é a conferência de Cancún, precedida de «negociações globais», seguida de prolongada crise económica e social.

Congelados ou abandonados projectos de repartição mundial da riqueza, eis que países do Sul começam a aderir ao GATT. A cláusula transitória que enquadra bom número de

adesões facilita-lhes a progressiva inserção nas hierarquias internacionais; pelo caminho ficam os sonhos de imitar os *first comers* de industrialização recente, na sua ascensão singular e vertiginosa, num tempo excepcional, pois que em temas como serviços, propriedade intelectual, contrafacção, há hoje vontade solidária dos países industrializados contra todas as formas de *unfair trade*.

Em contrapartida, o acordo sobre os produtos tropicais e o comércio têxteis/confecções, que após período transitório passam a ser regidos pelo princípio da não discriminação, traz vantagens certas para alguns países em desenvolvimento, embora venha a pôr em dificuldade países subscritores de acordos preferenciais, não membros do GATT; isto aliás do mesmo modo que qualquer extensão de concessões no quadro do sistema de preferências generalizadas.

É relativamente fácil a partir daqui compreender o que está a mudar. A tendência geral aponta para o multilateralismo, os sistemas preferenciais estão em relativa erosão, (convenção de Lomé e esquema associativo das duas margens do Mediterrâneo). Ainda aqui há dimensões na penumbra, não exclusivamente económicas.

Não é só a realização do mercado único que é factor de perturbação nas relações entre a CEE e os países associados e não associados. Os pontos de fricção que as disposições da ronda do Uruguai (Dezembro 1990) e das negociações do SPG (1991) introduzirão, vão obrigar, no decurso dos anos noventa, a rever e reorientar o sistema comunitário de cooperação para o desenvolvimento.

Se em abstracto é esta a tendência, na prática o ritmo lento que regimes transitórios e medidas de acompanhamento acautelarão podem facilitar ajustamentos para quem os quiser ainda fazer. O acordo sobre os produtos tropicais negociado à partida entre os EUA-CEE-Japão no Midterm Review do GATT (finais de 1988), porque incidindo fundamentalmente sobre valores de importações em livre acesso, permitiu por exemplo «salvar» o protocolo do açúcar. Por outro lado, a proposta da CEE no GATT sobre o regime transitório ao acesso livre de têxteis/confecções à CEE, uma vez suprimido o AMF, não é de molde a alterar bruscamente o acesso preferencial.

Não se pode, porém, esperar que o actual tipo de acordos preferenciais dure toda a vida. Constata-se mesmo, e isto independentemente do interesse pelo Leste, a existência na Europa da preocupação de reavaliar os méritos de tais acordos. Perante os resultados, há entre quem os apoiou desde 1957 a convicção de que o afã proteccionista, a monopolização de mercados africanos sem dimensão nem estímulos foi uma factura

demasiado pesada porque adiou reestruturações necessárias e tapou a visão de mercados dinâmicos e competitivos.

A realização do mercado único, como o dissemos atrás, tornará a Comunidade ainda mais importadora, mas como também o dissemos, não obrigatoriamente das mesmas proveniências. O que desaparecerá com o mercado único são os acordos bilaterais anteriores a 1958 que sempre estiveram em vigor e que autorizavam certos países a conceder vantagens adicionais às antigas colónias. De acordo com o artigo 113 do tratado, essas competências retidas pelos Estados e outras que também constituam obstáculos pautais às trocas são eliminadas. Igualmente é de admitir que, com o estabelecimento da união monetária, a zona do franco desapareça.