

## A UNIÃO EUROPEIA, O MERCOSUL E A OMC

Vítor Martins

Em contribuições anteriores tenho tentado reflectir sobre a problemática do multilateralismo e da integração regional parecendo-me ser agora pacífica a conclusão de que não só estas concepções não são necessariamente antagónicas, como se afigura que o êxito de uma integração regional, respeitadora dos princípios do GATT de 1947 e feitos seus pela Organização Mundial do Comércio (OMC), constitui a melhor garantia para a prática de uma ordem multilateral consistente.

Dentro desta óptica, o reforço das relações entre o Mercosul e a União Europeia, tal como previsto, e dentro do espírito que inspirava o «acordo inter-regional» de 1995, afigurava-se constituir base particularmente importante de um futuro «multiregionalismo» estabelecido a partir de espaços com massa crítica económica viável, suficientemente fortes para evitar relações de domínio neocoloniais e, ao mesmo tempo, em número suficiente a nível mundial para impedir qualquer deriva no sentido de se transformarem em blocos agressivos face ao exterior.

Renovo também a chamada de atenção para o princípio geral que se encontra subjacente na redacção de alguns dos mais importantes artigos do GATT, nomeadamente o artigo XXIV, de que o objectivo primordial de um esquema de integração regional é o de que os efeitos de *trade creation* se sobreponham aos de *trade diversion*. Só assim se poderá realizar o objectivo final de uma propagação à escala mundial dos efeitos dinamizadores da integração regional. É aspecto que tem de continuar a ser uma baliza de referência do regionalismo que sempre se deverá querer aberto e transparente.

Todavia, neste primeiro ano do século XXI, em que o calendário poderia convidar os responsáveis políticos a promover condições favoráveis à criação de uma ordem internacional inspirada pelo «multiregionalismo», numerosas dificuldades se mantêm que, a vários níveis, constituem obstáculo de monta à realização desse objectivo.

Quanto ao Mercosul, não são só as dificuldades que têm afectado a economia dos dois principais países da região, mas sobretudo as diferenças de orientação política económica que não raras vezes os dividem. As incertezas quanto ao alcance e profundidade do projecto (União Aduaneira? Mercado Comum? Zona de Comércio Livre?) também não ajudam.

Quanto à União Europeia, os problemas de ordem interna e externa que afectam o sector agrícola, constituíram a causa principal do esvaziamento da conferência ministerial de Seattle e, não tenhamos dúvidas, podem vir a provocar o malogro da conferência ministerial de 2001 no Qatar ou, no mínimo, obrigar os participantes a baixar o nível das suas ambições. Neste cenário, os responsáveis políticos não poderão, na melhor das hipóteses, fazer algo mais do que encontrar fórmulas susceptíveis de mascarar um impasse quase inevitável, limitando-se quando muito a definir as linhas gerais de um trabalho de rotina.

Acrescente-se que, no que em particular respeita às relações entre a União Europeia e o Mercosul, pouco tem sido feito (mas poder-se-ia ter feito mais alguma coisa?) no sentido de contribuir para um progresso significativo dos *dossiers* desde o último momento mediaticamente importante, que foi o da Cimeira de Junho de 1999. Prisioneiros de uma orientação estrategicamente medíocre e de visão curta, os responsáveis da União Europeia não encontram meios de superar a mera retórica declaratória.

Assim, dentro das estruturas previstas pelo Acordo Inter-regional, têm prosseguido os contactos União Europeia-Mercosul nomeadamente no quadro do Comité Bi-regional de Negociações, embora as afirmações de circunstância de natureza política que ressaltam dos comunicados não consigam esconder divergências fundamentais e sobretudo a dificuldade de, em termos concretos, se efectuarem progressos naquilo que constitui preocupação fundamental das partes em presença.

É que persiste o problema fundamental. A União Europeia *não está (ainda?) em posição de realizar concessões significativas em matéria agrícola*, sem as quais tudo o que se realizar noutros domínios jamais poderá ultrapassar um estágio puramente marginal, insusceptível de promover o salto qualitativo que faria da União Europeia e do Mercosul dois parceiros capazes de contribuir para uma mudança significativa das relações económicas internacionais a nível planetário.

E é talvez oportuno levantar uma outra questão fundamental. Num momento em que vários membros da OMC realizam esforços no sentido de relançar o *round* que se desejava tivesse tido lugar em Seattle, será que esse *round*, caso venha a ter lugar, tornará menos relevante e urgente o projecto de associação inter-regional que desde 1995 constitui, no quadro das suas relações recíprocas, o objectivo último da União Europeia e do Mercosul ou, pelo contrário, poderá ele constituir elemento dinamizador dessa associação?

Tornar o projecto menos relevante certamente que não. Desde logo porque os seus objectivos transcendem em muito tudo aquilo que num futuro previsível poderá ser realizado no contexto da OMC mesmo que esta, no quadro de um novo *round*, alargasse o seu âmbito a novos domínios, tal como proposto aliás (e bem) pela União Europeia. Elemento dinamizador talvez, mas o mais correcto é dizer que existe uma razão comum que, caso não tenha sido a única, foi certamente aquela que, por um lado, mais contribuiu para o malogro de Seattle e que, por outro, é responsável pela lentidão que caracteriza o diálogo a nível inter-regional. Essa razão tem um nome: *Política Agrícola Comum*.

A nível do Comité 133 tem a Comissão Europeia procurado realizar esforços com vista à redefinição de uma estratégia para o lançamento do novo *round* e, em particular, no que toca aos domínios «novos» que são sobretudo os do «comércio e concorrência», do «comércio e investimento» e do «comércio e ambiente», afastado que está, para já, o *dossier* da dimensão social do comércio.

Contrariamente ao que tem sido dito, estes temas não são apenas um pretexto para desviar as questões do essencial, pois tocam em pontos que cada vez se encontram mais presentes e que assumem um papel cada vez mais importante nas relações económicas entre os países e as regiões, neste início do século XXI e no actual contexto da *globalização*.

Nos documentos que tem elaborado, a Comissão tem atribuído as causas do bloqueio em que nos encontramos na OMC às dificuldades que surgem a cada passo no diálogo entre países industrializados e em desenvolvimento, o que apenas é parcialmente verdade dado que, em termos negociais, o tema agrícola – o *dossier* mais importante – continua a suscitar fundamentais divergências entre a Comunidade Europeia e os outros países desenvolvidos (exceptuando talvez o Japão).

Mas o que sobretudo faz correr o risco de que esta nova estratégia não conduza a lado nenhum é o facto de a Comissão manifestar prodígios de engenho ao procurar demonstrar que os *dossiers* novos são de uma importância fundamental para os países em desenvolvimento, o que é *absolutamente verdade, mas não ilude o facto de valerem negocialmente muito pouco*, enquanto (sendo as coisas aquilo que são, e não aquilo que nós queremos que elas sejam) as questões que têm maior relevância, até política, permanecem no «limbo».

Bem sintomático é que, num documento apresentado recentemente pela Comissão ao Comité 133 e onde se abordam todos os temas susceptíveis de discussão num futuro *round*, dedicam-se à agricultura apenas os três parágrafos seguintes:

*«In a new round industrialised countries will have to demonstrate that the market access component will benefit developing countries. As far as **agriculture** is concerned, we must create opportunities for increased market access for developing countries, including stability and predictability of such access, while accepting the possible need for the most fragile developing countries to maintain protection in order to have adequate time for adaptation. We must also be ready to reduce trade distorting measures that may adversely affect developing country producers and exporters, while offering greater scope to developing countries within the rules on domestic support to meet non-trade concerns of special relevance to them, such as poverty alleviation and food security. Finally, we must work to ensure that the interests of net food importing developing countries are safeguarded, particularly in the context of ensuring that food aid in no way damages local food production and the marketing capacity of the recipient country.*

*As part of the launch of a Round, any further elaboration of the negotiation mandate for agriculture, should open such prospects to developing countries.*

*Developed countries should also, while maintaining the right to maintain SPS or TBT measures at the level appropriate to fulfil legitimate health, safety and other policy objectives, focus significant attention and resources on enabling developing countries to meet such regulatory requirements, so that the compliance burden does not become a de facto hindrance to their export efforts.»*

Neste ponto, ao secundarizar a questão no contexto de um futuro *round* e ao apresentar o problema da agricultura como algo que tem lugar *entre países desenvolvidos e em desenvolvimento*, e não *entre a Comunidade e o resto do mundo*, afigura-se que a Comissão está deliberadamente a fugir ao essencial.

No mesmo documento, ao falar de serviços, a Comissão diz apenas o seguinte:

*«As regards **services**, industrialised countries will similarly need to show readiness to open further their markets in respect of those sectors and modes of interest to developing countries, and to work constructively on the areas of services' rules of importance to them. Again greater precision and commitment in these directions can be given within – but only within – a more substantive GATS mandate agreed as part of the launch of a Round. Both agriculture and services negotiations would, at the same time, fall under any deadline established for a Round as a whole.»*

Teria sido sobretudo mais importante sublinhar que se trata de uma matéria onde a liberalização *tanto pode beneficiar o exportador como o importador* de serviços, nomeadamente no domínio dos serviços financeiros, onde o êxito dos investimentos depende cada vez mais da utilização dos produtos financeiros mais adequados. Não há desenvolvimento, no quadro da economia global, sem a democratização no acesso aos produtos e facilidades financeiras do mundo moderno. Há hoje uma «soberania do investidor» que constitui um dos factores determinantes do desenvolvimento sustentado. A liberalização dos serviços financeiros é condição *sine qua non* para o combate das assimetrias geradas pela globalização.

Igualmente, é preciso notar o seguinte: se é certo que existem áreas onde a *liberalização permite que todos ganhem e não apenas alguns*, o facto é que nesses domínios os ganhos *para os países em desenvolvimento não são imediatos*, e daí que as concessões que eles venham eventualmente a efectuar sejam aí apresentadas como moeda de troca para obter concessões noutros sectores. É a este tipo de problemas que a União Europeia tem de fazer face, tanto no quadro da OMC, como no dos acordos inter-regionais.

Por outro lado, é sabido que o Mercosul constitui para os Estados Unidos um interesse económico de primeira grandeza. Constituindo os Estados Unidos eles próprios um imenso espaço económico há muito totalmente integrado, as suas relações com a maioria dos outros países de economias não integradas entre elas ou com um ainda relativamente fraco grau de integração tendem a ser relações de domínio, sobretudo através dos investimentos, mas também numa situação como a actual, em que os outros grandes espaços procuram afirmar-se ou se afirmam progressivamente como pólos de atracção, através do estabelecimento de zonas de comércio livre por intermédio das quais e/ou dentro das quais esse domínio pode ser facilmente exercido. É assim no caso do NAFTA (pelo que toca ao México) e assim será também no caso da ALCA, sobretudo se o projecto do Mercosul não for entretanto concretizado e consolidado.

Veja-se o caso das relações com os países do continente americano por um lado e da orla do Pacífico (APEC) por outro. Em ambos os casos o interesse do Estados Unidos será o estabelecimento de zonas de comércio livre que favoreçam a conquista de novos mercados ou a preservação de certas posições num momento em que a afirmação de outras grandes potências comerciais e o fenómeno da globalização podem pôr em risco interesses adquiridos.

Nestes esquemas, os laços institucionais podem (e devem até, na lógica norte-americana) ser fracos pois chegam para garantir a rentabilização dos investimentos.

É notório que, nas posições assumidas pelos Estados Unidos ao negociar com os seus parceiros comerciais, transparece o objectivo de realizar com eles esquemas de comércio livre, mas que tais esquemas não se integram no ideal do multilateralismo defendido pela OMC. Bilateralismo e multilateralismo são conceitos usados pelos EUA *a la carte*, mas sempre com o objectivo de favorecer zonas de comércio livre, onde, naturalmente o seu domínio acaba por prevalecer.

Com efeito, numa zona de comércio livre que os Estados Unidos realizassem com o Mercosul e os outros países do continente americano (prolongamento do NAFTA, transformado em ALCA) paralelamente a um acordo de comércio livre com a APEC, a concretização desse objectivo colocá-los-ia em posição vantajosa num esquema que, se não fosse alargado, deixaria os seus parceiros, de um e do outro lado do Pacífico, na mesma situação em relação um ao outro ou, pior ainda, uma situação onde a perversidade dos sistemas de *regras de origem* (por vezes tão ignoradas pelos comentadores políticos) confere às potências «centrais» possibilidades, insuspeitadas por muitos, de domínio económico.

Particularmente importante é aqui a noção de *cúmulo de origem*, que pode não ser reconhecida por uma economia mais poderosa em relação a países ou grupos de países mais fracos ou de menor nível de desenvolvimento se os laços que existem entre estes não ultrapassarem os de uma zona de comércio livre. Reconheça-se a mestria com que os norte-americanos têm esgrimido com o sistema de regras de origem.

Este raciocínio confirma a ideia de que a integração interna dos países da América do Sul – Mercosul e não só (e, a prazo, da América Central) – em esquemas que vão muito para além da simples zona de comércio livre, ou seja, em esquemas pelo menos do tipo União Aduaneira que confere aos produtos uma origem comum, é de uma grande conveniência pois quanto mais forte for essa integração mais fácil será resistir ao domínio por parte das economias mais poderosas do continente americano.

Muito importante «seria» também (deliberadamente digo «seria» e não «é») o estabelecimento de um acordo de associação com a União Europeia que fosse muito para além do actual Acordo-Quadro de Cooperação Inter-regional. As reuniões havidas até agora são, no essencial, desencorajadoras, mau grado se saber que a Comissão Europeia, através do Comissário Pascal Lamy, muito gostaria de poder inverter esta tendência.

Disso constitui exemplo o relevo que, por um lado, se atribui ou parece atribuir ao diálogo político (reunião de Vilamoura, durante a presidência portuguesa) e, por outro lado, a extrema dificuldade em sequer encetar quaisquer negociações comerciais de qualquer natureza.

Uma vez mais, na base de tudo isto, está o *problema da agricultura* na União Europeia que, repete-se, foi certamente a causa principal do malogro da Conferência Ministerial de Seattle, tal como tinha sido já a principal causa do malogro da reunião do Comité de Negociações Comerciais do GATT a nível ministerial, em 1990, no Heysel, levando a que a conclusão do Uruguay Round só pudesse ter tido lugar depois da aprovação da reforma da Política Agrícola Comum, em 1992.

Num momento em que a imagem externa não só da política agrícola comum mas também da própria agricultura comunitária tocou o fundo, poderá dizer-se que é tempo de levar às suas últimas consequências a inflexão dos objectivos da PAC iniciada no Conselho Europeu de Bruxelas de Fevereiro de 1988 que viabilizou o pré-acordo de Blair House, a reforma de 1992, e finalmente o acordo agrícola do Uruguay Round. Isso permitiria ainda desencadear o *round* da OMC por que tanto se espera, e indirectamente dar verdadeiro conteúdo a acordos de cooperação cujo alcance é ainda muito limitado.

Entre esses acordos conta-se o acordo com o Mercosul, o qual poderia ser dinamizado a partir do momento em que as perspectivas agrícolas se modificassem. Sublinhe-se contudo que a recíproca não é verdadeira, ou seja, não é possível criar condições para uma evolução favorável ao lançamento de um novo *round* da OMC a partir de um acordo significativo com o Mercosul, até porque, lamentavelmente, as relações com o Mercosul parecem não ser consideradas prioritárias por muitos países da União Europeia. Isto, embora numa perspectiva dinâmica e tendo em conta as potencialidades excepcionais deste mercado, deversem sê-lo a médio prazo ou mesmo dentro de poucos anos se os problemas de natureza interna se encontrassem resolvidos.

É assim possível que continuemos a assistir a uma aproximação gradual dos países do Mercosul aos Estados Unidos com o risco de essa evolução se traduzir por uma diluição do Mercosul numa grande zona de comércio livre das Américas.

Os resultados da Conferência de Quebec, que o grande excluído Fidel Castro considerou – quem sabe se com razão – poderem vir a consagrar o domínio dos Estados Unidos sobre todo o continente americano, vão porventura acabar por contribuir para uma diluição na ALCA dos esquemas de integração que até à data têm sido tentados no continente americano, não só dos mais incipientes sem dúvida, mas mesmo do Mercosul, onde dado o estágio de integração ser ainda pouco consolidado, as condições de resistência a essa diluição são problemáticas.

Boas perspectivas seriam certamente as que poderiam resultar de um progresso das negociações entre o Mercosul e a União Europeia, para o que falta vontade política do lado europeu para dar a esse objectivo a prioridade estratégica que merece.

Do ponto de vista do Mercosul, a concretização da ALCA, projecto que se afigura ter sido posto definitivamente em marcha pela Conferência de Quebec, não é de modo nenhum impeditiva da realização de um projecto semelhante, ou mesmo mais avançado, com a União Europeia, mas as exigências que aquele não pode deixar de formular em matéria agrícola constituem ainda hoje um elemento que dificulta qualquer progresso num futuro previsível.

Existe na União Europeia, tanto a nível da Comissão como de alguns Estados membros, a convicção de que se impõe uma mudança de objectivos em matéria agrícola e muito está talvez sendo feito nesse sentido a nível interno, não obstante a intransigência francesa.

Mas também é verdade que o progresso das *conversações* agrícolas na OMC – previstas aliás pelo artigo 20 do Acordo de Marraquexe sobre a Agricultura, relativo ao *prosseguimento do processo de reformas (built in agenda)* – tem sido insignificante, o que pode ser de natureza a suscitar dúvidas quanto à possibilidade de estabelecer um texto de base consensual para apresentação na próxima Conferência Ministerial.

E é deliberadamente que digo *conversações* e não *negociações*, dado que neste contexto apenas tem havido apresentação de posições pelos mais variados membros (a Comunidade limita-se a tecer considerações sobre o problema da multifuncionalidade, muito importante, mas sem valor negocial) e não verdadeiros encontros negociais.

Registe-se ainda que os países do Grupo de Cairns exigem como condição para o lançamento de um novo *round* uma extensão dos objectivos do artigo 20 do Acordo sobre a Agricultura, no quadro do qual deveria ser negociada a rápida eliminação dos subsídios à exportação, processo que, no quadro do Uruguay Round, apenas se pode considerar ter sido apenas iniciado. Esta proposta do Grupo de Cairns não teve por parte da Comunidade qualquer resposta.

Aproximamo-nos pois de uma situação em que vai ser necessário decidir se na próxima Conferência Ministerial se deve tentar o lançamento de um *round* ou apenas (para salvar a face) definir um programa de trabalho para os próximos dois anos, até à Conferência Ministerial seguinte.

Para além de toda esta situação a União Europeia encontra-se confrontada com o problema do alargamento a Leste. E se, para os países candidatos, a reforma da política agrícola comum é uma necessidade, é duvidoso que seja politicamente aceitável que ela possa ir no sentido desejado pelos parceiros da Comunidade na OMC.

Não é demais pôr em evidência a oportunidade única que, para os países candidatos, mas também para a actual União a Quinze, constitui o alargamento a Leste, não só por óbvias razões políticas e de segurança, mas também por razões de natureza económica: a qualidade da mão-de-obra e o nível de educação das suas populações, em países onde o défice do investimento e as carências em matéria de equipamento são enormes, alimentam a convicção de que estes países constituem uma extraordinária *reserva de crescimento* que apenas espera

por que os esforços a realizar sejam efectuados, lá onde os seus efeitos possam ser maximizados.

Com o alargamento aos actuais doze candidatos (dez do Centro e Leste Europeu e dois do Mediterrâneo, sem contar com a Turquia), a União Europeia atingirá 27 Estados e cerca de 500 milhões de habitantes, constituindo-se como a mais forte economia do mundo.

A mobilização de vontades e de energia e o apelo aos meios necessários (até financeiros!) para fazer face ao alargamento – o maior desafio enfrentado pela integração europeia nas suas cinco décadas de história! – favorecem também um menor enfoque europeu nas suas relações externas extra-europeias. Que isso se poderá vir a revelar como um tremendo erro estratégico é um risco tão sério que a União Europeia não o deveria tolerar.

A situação actual não recomenda qualquer optimismo para a próxima Conferência Ministerial de Qatar. Do mesmo passo que, também ao nível da cooperação inter-regional, não parece crível que a União Europeia possa realizar progressos significativos (para além de declarações de intenções de natureza política de reduzido significado prático) que permitam rapidamente ir além do actual acordo de cooperação com o Mercosul (as mudanças de nome são sempre possíveis, mas isso não resolve nada).

Tal como em relação a muitos outros aspectos, a hora é de cepticismo!

No novo horizonte está o ano de 2005, ou seja, o nosso amanhã imediato.

A realização da zona de comércio livre das Américas cobrindo todo o hemisfério (34 países) teria lugar no horizonte de 2005. O ano de 2005 constitui também o horizonte previsto para a conclusão do *acordo de associação* cuja negociação ficou decidida na Cimeira de Chefes de Estado e de Governo da União Europeia e do Mercosul de 28 de Junho de 1999, no Rio de Janeiro, com vista à «liberalização bilateral, progressiva e recíproca das trocas, que não excluiria nenhum sector em conformidade com as regras da OMC».

Será possível remobilizar as vontades políticas para relançar «o objectivo 2005» visando uma nova, profunda e estável parceria União Europeia-Mercosul?

No mínimo o alcance estratégico desse objectivo merece o nosso esforço e o nosso empenho.