

## A INTEGRAÇÃO REGIONAL NA EUROPA E NAS AMÉRICAS

**Mario Telò**

Este texto pretende, por um lado, fazer uma análise do novo regionalismo e das suas causas e implicações, e por outro lado, responder à questão de se, e como, a União Europeia está a «exportar» o seu modelo de integração e que tipo de consequências poderá ter esta exportação no que diz respeito ao regionalismo. O texto está estruturado em três partes. A primeira parte centra-se no debate que existe actualmente na literatura internacional acerca da natureza do novo regionalismo no mundo, as causas do seu desenvolvimento e as suas implicações no contexto das negociações multilaterais e da governabilidade global. Na segunda parte são apresentados *case-studies* das duas organizações regionais mais importantes da América: o Mercosul e a NAFTA. Finalmente, a terceira parte do texto incide sobre as distintas visões relativamente à identidade internacional da União Europeia.

A questão normativa que se coloca é a de saber *se* e *porquê* um «novo regionalismo» combinado com um «novo multilateralismo» seria mais conveniente para a boa governabilidade mundial e para um comércio internacional mais justo do que os possíveis cenários alternativos, nomeadamente: a unipolaridade, o novo mercantilismo e a fragmentação nacionalista.

### **Causas e características do novo regionalismo no mundo da economia globalizada do pós-Guerra Fria**

Vários debates dividem a imensa literatura internacional dedicada ao neo-regionalismo. O **primeiro debate** centra-se no peso dos factores internos e dos factores sistémicos no desenvolvimento dos acordos comerciais. Dado que os especialistas são unânimes relativamente ao facto de que, dez anos após o fim do mundo bipolar, a União Europeia é o segundo maior actor global, então a sua acção internacional deverá ser incluída entre os factores sistémicos externos que reforçam o neo-regionalismo no mundo. No entanto, ao nível das «recomendações políticas», existem diferentes opiniões acerca do que a União Europeia deveria fazer, ou deveria evitar, no que diz respeito à regulação do comércio global e ao equilíbrio entre os acordos regionais e a liberalização multilateral. Na nossa opinião seria errado, por um lado, subestimar os diversos factores específicos internos (nacionais e subnacionais) das diferentes regiões a nível mundial e o «efeito dominó», e por outro lado, não analisar as causas sistémicas do neo-regionalismo que surgiu de forma independente da acção da União Europeia.

Comecemos por sublinhar a importância dos **factores internos**. A literatura internacional foca os seguintes aspectos:

- *As decisões tomadas pelos Estados e as políticas adoptadas pelos governos.* Em geral, os Estados tentam recuperar parte da sua autoridade política territorial através da sua participação em organizações regionais, reforçando deste modo a sua força contratual através de negociações colectivas com parceiros e organizações internacionais. Potências regionais como o Brasil, no caso do Mercosul, ou os Estados Unidos, no caso da NAFTA, ou a Indonésia, no caso da ASEAN, ou a África do Sul, no caso da SADC, etc., estão-se a tornar particularmente activas. Obviamente, na Europa, tal como nos Estados Unidos e no mundo em geral, a pressão dos interesses sociais e económicos subnacionais podem conduzir um país a retomar determinadas formas de protecção nacionalista. Mas, por vezes, as novas organizações regionais conseguem canalizar as exigências domésticas, controlar a desregulamentação, e enfrentar as tendências desintegracionistas a nível local e a retirada do Estado-nacional. Resumidamente, elas dão aos Estados a oportunidade de relançar uma «*grand design politics*», isto é, de dispor de uma opção política adicional (em vez de serem obrigados a simplesmente adaptarem-se às restrições da concorrência internacional), bem como de terem um papel activo na governabilidade mediante o desenvolvimento de um nível subsidiário de autoridade política. Resumidamente, o novo regionalismo está a dar aos Estados-nação a oportunidade de atribuir uma nova dimensão à autoridade territorial.
- *A comunidade empresarial*, ou, por outras palavras, a lógica económica de reforçar os níveis intermédios entre o mercado nacional e o mercado global. Para além das vantagens em termos de localização e de proximidade geográfica (padrões comuns de investimento relativamente às questões sociais e ambientais; redução dos custos de transporte, economias de escala, etc.), a criação de mercados regionais alargados facilita o comércio e a adaptação à concorrência internacional; em particular, dá aos países mais pobres a oportunidade de implementarem gradualmente a sua reestruturação e de adaptarem a sua indústria exportadora ao mercado, sem a expor de imediato à concorrência mundial.
- *O efeito interno de «spill-over»*, resultante do sucesso das formas de cooperação iniciais, dos foros regionais e dos projectos sectoriais.
- *A «teoria dominó»*, que se centra nas imitações e nas reacções a algumas decisões (de inclusão e/ou exclusão de novos Estados-membros) tomadas por outras organizações regionais, bem como nos seus efeitos multiplicativos<sup>1</sup>.

E que dizer dos **factores sistémicos** que explicam o novo regionalismo? Só através de uma análise profunda centrada nas alterações verificadas no sistema internacional, seremos capaz de apreciar correctamente o peso relativo dos outros factores, nomeadamente as diferentes causas

internas (domésticas e subnacionais), e até o papel desempenhado pela Comissão Europeia e a União Europeia<sup>2</sup>.

Nos últimos quinze anos (ou seja, já antes do Acto Único Europeu e da redinamização da integração europeia), a literatura tem focado a importância do declínio da estabilidade hegemónica dos Estados Unidos durante as últimas décadas, o que criou um contexto mais favorável à dinâmica do neo-regionalismo<sup>3</sup>. Claro que seria totalmente incorrecto subestimar o papel tecnológico, económico e militar dos Estados Unidos; contudo, o termo «liderança» é mais adequado para sublinhar a descontinuidade com a hegemonia da época de ouro da expansão do capitalismo após a Segunda Guerra Mundial. Por outro lado, os regimes internacionais – mesmo aqueles que foram criados no contexto da hegemonia americana (durante as três décadas do pós-Guerra) – revelam capacidade para sobreviver independentemente do impulso inicial, e até para se auto-reforçar graças aos desafios da globalização e às incertezas que caracterizam a governabilidade mundial. Concluímos, portanto, que a influência dos factores sistémicos, que já era importante entre 1945 e os anos 70, se tornou muito maior durante estas duas últimas décadas de globalização económica, financeira e tecnológica, especialmente depois de 1989, com as consequências do desmoronamento do império soviético<sup>4</sup>. Foi precisamente neste contexto que presenciámos o nascimento de novas organizações regionais e o renascimento de velhos acordos regionais.

A crise financeira de 1997-99 confirmou os efeitos positivos do ambiente económico internacional no novo regionalismo: quando vários países de uma mesma região são submetidos às mesmas recomendações do FMI e outras organizações internacionais (no sentido de liberalizar, criar novos enquadramentos regulamentadores, implementar políticas orçamentais restritivas, aumentar a transparência, desenvolver o comércio intra-regional e a cooperação fiscal e monetária), eles são inevitavelmente estimulados a reforçar a sua cooperação regional, dado que lhes é mais fácil alcançar as reformas pretendidas e enfrentar os obstáculos existentes se agruparem os diversos poderes nacionais ao nível regional.

<sup>1</sup> R. Baldwin, «Domino Theory of Regionalism», Londres, CEPR Paper, 1993.

<sup>2</sup> R. O. Keohane, «The World Political Economy and the Crisis of Embedded Liberalism», in J. H. Goldthorpe (coord.), *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*, Oxford, Clarendon Press, 1984.

<sup>3</sup> R. O. Keohane, *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton, 1984; R. Gilpin, *War and Change in World Politics*, Cambridge University Press, 1981. Ainda que seja no contexto de uma discussão centrada no chamado declínio americano, ver também P. Kennedy, *Rise and Fall of the Great Powers*, 1985. Acerca da multiplicação das associações e organizações regionais, ver P. Taylor, *International Organizations in the Modern World. The Regional and the Global Process*, Londres e Nova Iorque, Pinter, 1993; L. Fawcett e A. Hurrell (coords.), *Regionalism in World Politics. Regional Organisation and International Order*, Oxford University Press, 1995; E. D. Mansfield e H. V. Milner (coords.), *The Political Economy of Regionalism*, Columbia University Press, 1997; W. D. Coleman e G. R. D. Underhill (coords.), *Regionalism and Global Economic Integration*, Londres, Routledge, 1998.

<sup>4</sup> I. Clark, *Globalisation and Fragmentation. International Relations in the Twentieth Century*, Oxford University Press, 1997; e Fawcett e Hurrell (coords.), *Regionalism in World Politics...*, op. cit.

Finalmente, a actual incerteza no que se refere às regras do comércio mundial confirma o que já aconteceu durante a última negociação do GATT no Uruguay Round: a instabilidade e a incerteza ao nível multilateral reforçam o regionalismo defensivo.

Resumindo, o novo regionalismo não é um fenómeno provisório ou transitório. Tanto as suas causas sistémicas como as suas raízes domésticas fazem do novo regionalismo uma característica estrutural da economia globalizada do pós-Guerra Fria.

O **segundo debate** da literatura internacional refere-se à política económica externa e tem como objectivo analisar se os acordos regionais preferenciais estão em harmonia ou em conflito com a liberalização à escala global internacional. Este debate está apenas parcialmente ligado ao primeiro debate, mas a sua solução depende das conclusões analíticas deste último: só após uma compreensão correcta das raízes e causas profundas do novo regionalismo, poderemos questionar a dimensão exacta das teorias «hiper-globalizantes».

A primeira escola de pensamento, baseada numa interpretação optimista do famoso (e antigo) artigo XXIV do Acordo GATT-OMC de Marrakech, defende que os acordos regionais são, essencialmente, uma «ante-câmara» da globalização e que dão às nações e às empresas a possibilidade de enfrentar os riscos e as oportunidades do mercado global, mediante a abertura gradual dos seus mercados domésticos ao comércio mundial. De facto, nalguns casos, os acordos regionais abrem caminho para acordos multilaterais entre um número mais restrito de actores, e tornou possível que alguns Estados aceitassem esses acordos, como sucedeu, por exemplo, no Uruguay Round. Além disso, os regimes regionais diminuíram os conflitos internos e abriram a um maior número de países o acesso às oportunidades de partilhar as vantagens da globalização; em último lugar, mas não menos importante, alguns países parecem aceitar mais facilmente a desregulamentação regional do que a desregulamentação global, como é, por exemplo, o caso da França<sup>5</sup>. Em resumo, e de acordo com esta proposta, poderíamos de facto dizer que a liberalização regional é o melhor caminho para a liberalização global, e que o neo-regionalismo não constitui um obstáculo para o multilateralismo constituindo, pelo contrário, um passo decisivo no sentido da liberalização<sup>6</sup>.

Pelo contrário, uma segunda escola de pensamento defende que os acordos regionais são, na realidade, uma reacção à globalização, a qual consideram como uma ameaça, e que tais acordos podem facilmente ser transformados em potenciais blocos de comércio regionais. As incertezas do cenário internacional, o endurecimento das negociações comerciais e as experiências controversas realizadas durante os primeiros anos da OMC, não podem deixar de

<sup>5</sup> D. Piaolo, «European Regionalism and Multilateral Trade Negotiations», in *Journal of European Integration*, 1998, vol. 21, n° 3, pp. 251-271.

aprofundar o conflito entre regionalismo e multilateralismo. Portanto, o neo-regionalismo seria, não apenas um obstáculo a uma rápida globalização, mas iria até pôr em causa o multilateralismo e o futuro da OMC e outros organismos multilaterais<sup>7</sup>.

De acordo com esta segunda abordagem do problema, as organizações regionais estimulam a concorrência internacional e têm prioridades estratégicas unilaterais que estão em conflito com a globalização. A União Europeia, e mais especificamente (de acordo com muitos académicos) as políticas comuns, como por exemplo a Política Agrícola Comum (PAC), a política comercial e a União Económica e Monetária (UEM), são frequentemente citadas como exemplos<sup>8</sup>. Consequentemente, o neo-regionalismo poderia conduzir a uma multiplicação de conflitos geo-económicos, ao aumento do neo-mercantilismo comercial e também interferir perigosamente com a transição actualmente em curso na esfera da ordem política internacional<sup>9</sup>.

Apresentámos estes dois debates científicos sem tomar em conta qualquer tipo de apreciação qualitativa. O nosso ponto de vista é de que existe algo de acertado em ambas as teorias. O novo regionalismo caracteriza-se por uma grande diversidade e ambiguidade. Por um lado, os acordos regionais preferenciais e as organizações regionais económicas e políticas – numa palavra, o novo regionalismo – estão a desenvolver-se no quadro da globalização como um fenómeno paralelo. Por outro lado, o novo regionalismo canaliza os receios da população relativamente a uma globalização desregulada e representa as exigências económicas e sociais das classes sociais mais baixas, no sentido de uma maior protecção contra os riscos e ameaças associados à desregulação global<sup>10</sup>.

De acordo com a literatura internacional, a União Europeia, na sua condição de segundo actor global, desempenha um papel crucial, tanto directa como indirectamente, no que diz respeito à evolução actual e futura do novo regionalismo. Parte da literatura exagera tal influência; pela nossa parte, já argumentámos atrás que muitas causas, tanto internas como externas, em grande medida independentes da União Europeia, explicam um tal novo fenómeno. Contudo, é de referir que a União Europeia, enquanto laboratório avançado de integração regional profunda

<sup>6</sup> L. Summers (coord.), *Policy Implications of Trade and Currency Zones*, Federal Reserve Bank of Kansas City, 1991, e particularmente o artigo de L. Summers, «Regionalism and the World Trading System».

<sup>7</sup> J. Bhagwati e P. Arvind, «Preferential Trading Areas and Multilateralism: Stranger, Friends or Foes?», in J. Bhagwati e A. Panagariya (coords.), *Free Trade Areas or Free Trade?*, Washington D.C., AEI Press, 1996. Ver também o interessante artigo de A. Sapir, «The Political Economy of EU Regionalism», in *European Economic Review*, 1998, n.º 42, pp. 717-732.

<sup>8</sup> F. Bergsten, «Globalizing Free Trade», in *Foreign Affairs*, 1996, n.º 3, pp. 105-120; e F. Bergsten, *Open Regionalism*, Washington.

<sup>9</sup> G. Luttwack, «From Geopolitics to Geoeconomics. Logic of Conflict and Grammar of Commerce», in *National Interest*, 1990, Summer; e R. Gilpin, *Politics and Economy in International Relations*, 1987.

<sup>10</sup> B. Hettne (coord.), *International Political Economy. Understanding Global Disorder*, Londres, Zed Books, 1995.

e também devido às suas políticas, actua na evolução mundial do neo-regionalismo de uma forma que é ainda considerada muito controversa pelos estudos internacionais.

Uma questão normativa decorre logicamente como conclusão deste capítulo. O chamado «bem público» da estabilidade e governança mundial tornou-se bastante raro e difícil de alcançar no mundo pós-hegemónico, no qual os Estados Unidos parecem ser menos capazes e também menos interessados (devido às pressões domésticas) de pagar os seus custos. A questão que se coloca então, é a de saber se um tal «bem público» será assegurado por um papel crescente, ou, pelo contrário, por um papel limitado, das novas organizações regionais. Por outras palavras, em que medida é que a redução do número de actores facilita ou, pelo contrário, dificulta, a regulação dos conflitos multilaterais? Para responder a esta questão, é fundamental fazermos uma análise comparativa. Neste sentido, mais adiante, iremos tentar determinar, através de *case-studies* relevantes, os efeitos da política de regionalização mundial da União Europeia sobre o multilateralismo.

### **Primeiro *case-study*: A NAFTA como ponto de viragem na política económica externa americana?**

Permanece uma questão em aberto entre os académicos internacionais, a de saber se os Estados Unidos tiveram, ou não, um interesse a longo prazo no multilateralismo<sup>11</sup>. No entanto, e no que se refere à sua política económica externa, a criação da NAFTA representou para os Estados Unidos uma verdadeira viragem no sentido do regionalismo. As correntes políticas domésticas, o *lobbying* e as coligações de interesses económicos que lutavam desde há anos por um acordo de livre comércio com o Canadá, não explicam o facto de este acordo apenas ter sido finalizado na década de 90, após o Uruguay Round e a revivificação da integração europeia através do Acto Único Europeu (1987) e do Programa «Europa 1992».

A decisão americana de assinar e implementar um acordo de livre comércio com o Canadá (1989), e de o estender ao México (1994), abre um novo capítulo na política económica externa americana e coloca uma questão: como se explica uma tal nova área de comércio preferencial de carácter regional, apesar da relação simbiótica entre as empresas europeias e americanas e apesar da própria Aliança Atlântica?

Uma primeira resposta é que, após o fim da Guerra Fria, os Estados Unidos passaram a separar melhor os conceitos de *segurança* e *economia*. A NAFTA não tem uma base política como a União Europeia, a ASEAN ou o Mercosul. De acordo com esta visão, dois tipos diferentes de regionalismo económico em cada lado do Atlântico não iria pôr em causa a comunidade de segurança transatlântica. A aprovação, em 1995, da «Nova Agenda Transatlântica» entre os

Estados Unidos e a União Europeia e, em 1998, da «Parceria Transatlântica», dá suporte a esta interpretação.

Uma segunda resposta tem em consideração o peso da percepção negativa por parte dos Estados Unidos relativamente ao Acto Único Europeu, às dúvidas provocadas pela imagem de uma «fortaleza europeia» e à conseqüente vontade de reagir por parte da política regionalista norte-americana. Irão os Estados Unidos conceber um novo equilíbrio entre o seu multilateralismo tradicional e o regionalismo?

Analisemos as perspectivas da NAFTA. A negativa dada tanto pelos Republicanos como pelos Democratas no Outono de 2000 à proposta do Presidente mexicano, Vicente Fox, no sentido de aprofundar a NAFTA, dá-nos parte da resposta. A segunda parte da resposta assenta no processo da ALCA, proposto na Cimeira de Miami de 1994 e iniciado na Cimeira de Santiago de 1998, o qual consiste numa Área de Livre Comércio das Américas ou, mais concretamente, num processo de liberalização comercial hemisférico. Paralelamente à APEC e à Nova Agenda Transatlântica, a ALCA é uma ilustração perfeita da visão bipartidária que os Estados Unidos têm da globalização e da sua estratégia de «mercados emergentes». Dadas as implicações políticas de uma tal estratégia, a nossa proposta é discutir o «globalismo» como um elemento importante da nova liderança mundial dos Estados Unidos, substituindo o clássico padrão multilateral, pilar básico das décadas de hegemonia do pós Segunda Guerra Mundial.

A NAFTA não foi outra coisa senão um primeiro passo no sentido de uma estratégia continental mais ampla. De facto, um acordo de comércio livre com o México «pobre» e o Canadá «rico» enfatiza grandes assimetrias nos acordos regionais realizados pelos Estados Unidos. A NAFTA é particularmente assimétrica e a sua capacidade institucional não é a mais adequada para permitir contrabalançar essas assimetrias.

A comparação com a União Europeia evidencia uma longa lista de variações. Contudo, também existem algumas semelhanças que vão para além do simples comércio livre. Apontemos algumas delas:

- *A comissão para a cooperação ambiental.* Teria sido impossível ratificar a NAFTA sem uma secção ambiental. Os ambientalistas preferem os acordos regionais como forma de obter uma maior protecção e cooperação ambiental, o que ajuda a compreender que haja nestes uma institucionalização relativamente profunda quando comparada com o GATT e a OMC.
- *A comissão para assuntos laborais* da NAFTA tornou possível obter o primeiro acordo internacional no qual os Estados Unidos associam temas laborais a um acordo de comércio.

<sup>11</sup> R. Baldwin, «Le Cause del Regionalismo», in P.C. Padoan (coord.), *Globalizzazione e Regionalismo, Europa/Europe*, 1998, nº 6.

- A *institucionalização da resolução de conflitos* é particularmente interessante: qualquer um dos Estados-membros pode requerer um painel bi-nacional com decisões vinculatórias para rever decisões em áreas de *anti-dumping* e para substituir revisões jurídicas internas. As disposições internacionais são normalmente menos proteccionistas. A literatura internacional concorda que «a selecção de mecanismos eficazes para a resolução de disputas comerciais é fundamental, de forma a gerar obediência a estes mecanismos por parte dos parceiros do acordo comercial»<sup>12</sup>, mas permanece em aberto a questão de saber se os argumentos funcionais explicam essa institucionalização crescente (comparando, por exemplo, com a ASEAN). A questão de se a implementação de um tal mecanismo de resolução de conflitos irá, ou não, aprofundar o processo de integração comercial entre os três países, foi em grande parte respondida pela recusa americana das propostas mexicanas de aprofundamento.

Concluindo, a NAFTA vai para além do GATT-OMC no que se refere à liberalização do investimento, à protecção ambiental, aos temas laborais e à institucionalização da resolução de conflitos, mas, de acordo com a literatura internacional, também inclui importantes normas fundamentais que constituem uma protecção *de facto*, tal como no caso da União Europeia<sup>13</sup>. A NAFTA pode ser classificada como um modesto acordo regional. Contudo, tal escolha regional por parte dos Estados Unidos é muito importante ao nível internacional, dado o peso do comércio norte-americano, que representa junto com a União Europeia cerca de 40% do comércio mundial.

Em termos futuros, a NAFTA constitui uma perspectiva continental. O fracasso da OMC em Seattle poderia conduzir os Estados Unidos ou para políticas mais isolacionistas e introspectivas, ou para o reforço da sua própria aliança regional, influenciando assim a globalização comercial a nível mundial. Tal como foi descrito por outros autores, os cenários correspondentes a três ou quatro elipses inter-regionais centradas na NAFTA – nomeadamente ALCA, APEC, Nova Parceria Transatlântica, etc. – poderiam constituir a descrição mais correcta da globalização americana<sup>14</sup>. No primeiro cenário, o México e o Canadá deixariam de resistir à tentação de alcançar acordos comerciais mais profundos com a União Europeia e com os países latino-americanos, independentemente dos Estados Unidos. O terceiro cenário poderia ser conflitivo com a União Europeia e com os acordos regionais mais profundos, nomeadamente o Mercosul.

<sup>12</sup> Mansfield e Milner (coords.), *The Political Economy of Regionalism*, op.cit., p. 7, e o artigo de Yarbrough e Yarbrough, «Dispute Settlements in International Trade: Regionalism and Procedural Coordination», in Mansfield e Milner, *ivi*, pp. 134-162.

<sup>13</sup> R. Baldwin, «Le Cause del Regionalismo», op. cit.

<sup>14</sup> Ver capítulo de Álvaro de Vasconcelos no presente volume.



## **Segundo case-study: O Mercosul e a evolução da sua relação com a União Europeia**

O relacionamento da União Europeia com o Mercosul é frequentemente referido, por um lado, como um exemplo da «abordagem de Midas» da União Europeia (ou, por outras palavras, a reprodução do seu padrão de integração regional no estrangeiro)<sup>15</sup>. Por outro lado, do ponto de vista dos hiper-globalizadores, este *case-study* e as convenções da ACP tornam particularmente claras as responsabilidades da União Europeia na criação de acordos comerciais preferenciais estratégicos, o que enfraquece os acordos multilaterais.

Desde a formação do Mercosul (mais precisamente desde 1991), a União Europeia criou fortes laços com este grupo<sup>16</sup> e, em geral, apoia a integração regional no sul do continente americano. O acordo bilateral de 1992 é particularmente importante na medida em que permite ao Mercosul beneficiar da experiência de integração regional da União Europeia, mediante o estabelecimento de normas e padrões, assistência técnica à Secretaria de Montevideo (missões de funcionários públicos e de peritos da União Europeia), e aumentando os intercâmbios e o trabalho de rede ao nível dos actores sociais, culturais e económicos, etc. O Conselho da União Europeia, nas suas Declarações de Lisboa (1992), Corfu e Essen (1994), apoiam explicitamente a cooperação inter-regional entre a União Europeia e o Mercosul<sup>17</sup>. Em 1995, o Parlamento Europeu mencionou pela primeira vez a concorrência entre as políticas da União Europeia e dos Estados Unidos relativamente ao Mercosul<sup>18</sup>.

O Acordo-Quadro de 1995, um acordo de «terceira geração», inclui uma «cláusula democrática», uma «cláusula evolutiva» e um «diálogo político». Um pré-requisito, igualmente pedido pela União Europeia, foi de que o Mercosul tivesse uma «personalidade legal»<sup>19</sup>, com o objectivo de «sublinhar e reforçar as convergências entre as organizações regionais no seio das

<sup>15</sup> *Appui de la Communauté européenne aux efforts d'intégration économique régionale des pays en développement*, Comunicação da Comissão Europeia, COM (95) 219 final, Bruxelas; relatório do seminário «Regionalism and Development», organizado pela Comissão Europeia e o Banco Mundial em Junho de 1998.

<sup>16</sup> Com a assinatura do Tratado de Assunção, a 26 de Março de 1991, a Argentina, o Brasil, o Paraguai e o Uruguai decidiram fundar o Mercosul, nascido oficialmente a 1 de Janeiro de 1995 como uma área de livre comércio semi-completa (95% do comércio intra-regional está isento de taxas aduaneiras) e como uma união aduaneira imperfeita (a tarifa externa comum cobre cerca de 85% dos produtos comercializados pelo bloco com países terceiros). A implementação completa e definitiva da área de livre comércio e da união aduaneira estão planeadas, respectivamente, para 2000 e 2006.

<sup>17</sup> Conclusões da Presidência do Conselho Europeu de Lisboa, 26 e 27 de Junho de 1992, p. 24.

<sup>18</sup> J. Valdivieso de Cué, Relatório sobre a comunicação do Conselho Europeu ao Parlamento Europeu a favor do reforço da política da União Europeia relativamente ao Mercosul, Parlamento Europeu, Documentos da sessão de 12 de Abril de 1995, pp. 10 e seguintes.

<sup>19</sup> J. Grandi, «Le Mercosur en période de transition: Évaluation et perspectives», in *Problèmes d'Amérique Latine*, BIBES, p. 80.

organizações multilaterais»<sup>20</sup>. A educação e o treino foram incluídos como temas da integração regional. O investimento directo estrangeiro das empresas europeias nos países do Mercosul, assim como o comércio inter-regional, registaram um aumento espectacular durante esta década: a União Europeia é o seu primeiro parceiro comercial e o primeiro investidor estrangeiro no bloco sul-americano.

A cimeira biregional do Rio de Janeiro, em Junho de 1999, e o encontro de Bruxelas, em Novembro de 1999 (onde se iniciaram as negociações para uma área de livre comércio entre a União Europeia e o Mercosul e Chile), constituem a confirmação de um progresso histórico. Passo a passo, de Bruxelas (1999) até Brasília (2000), a negociação continua.

Contudo, persistem obstáculos importantes no que se refere ao projecto de uma área de livre comércio biregional, entre eles as barreiras não-tarifárias, a Política Agrícola Comum da União Europeia, a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, e o Acordo Multi-Fibras. Tais obstáculos podem ser ultrapassados se houver vontade política. O maior problema é que o Mercosul não constitui «a prioridade» entre as várias prioridades das relações externas da União Europeia (particularmente após a decisão do Conselho de Helsínquia, em Dezembro de 1999, de avançar para um alargamento ao Leste da Europa nos próximos anos). Portanto, a União Europeia enfrenta actualmente uma discrepância entre o seu papel global e as suas políticas dirigidas ao estrangeiro próximo.

Presentemente, os Estados membros da União Europeia estão ainda algo divididos no que se refere ao progresso das relações com o Mercosul. Por um lado, a França, apesar de apoiar fortemente uma aliança política com o Mercosul enquanto parte de um multipolarismo político mundial<sup>21</sup>, trava a implementação de um acordo de comércio livre e provoca a mini-crise que antecedeu a Cimeira do Rio de Janeiro de 1999. Por outro lado, Espanha, Portugal, Alemanha e Itália estão do lado da Comissão Europeia ao apoiar uma abordagem anti-proteccionista das negociações, ainda que os principais produtores agrícolas nunca irão aceitar ser os únicos a pagar a factura do acordo. A próxima reforma da PAC irá ajudar a chegar a um acordo. O interessante é que a negociação com a União Europeia irá obrigar o Mercosul a completar e aprofundar o seu mercado interno para além das suas limitações actuais (no que diz respeito ao comércio, aos serviços, etc.). O processo de convergência entre estes dois grandes mercados comuns irá resultar num enorme mercado composto por 585 milhões de pessoas (um décimo da população mundial). As dimensões cultural e humana também estão crescentemente incluídas. Uma tal perspectiva histórica poderia muito bem justificar a aceitação de períodos de transição.

<sup>20</sup> *Un nouveau partenariat Union européenne/Amérique latine à l'aube du XXI siècle*, Comunicação da Comissão Europeia ao Conselho Europeu, ao Parlamento Europeu e ao Comité Económico e Social, Bruxelas, 1999, COM(99) 105 final, 9 de Março, p. 7.

<sup>21</sup> A. Barrau, *Union européenne et Mercosur: Mariage ou union libre?*, Relatório de informações da Assembleia Nacional, Bruxelas, 1999, n° 81721, 17 de Junho, p. 43.

Enquanto o possível compromisso União Europeia-Mercosul parecia, em 1999, associar a negociação bilateral de temas sensíveis aos progressos alcançados no Millennium Round (o que é ainda o caso, no que diz respeito ao acordo União Europeia-México de 2000), após o fracasso de Seattle ambas as organizações regionais estão a reajustar as suas estratégias: o Presidente brasileiro, Fernando H. Cardoso, defendeu em Dezembro de 1999 o aprofundamento da cooperação regional, e a União Europeia está a pedir uma reforma do processo de negociação da OMC, prestando mais atenção às exigências dos países em desenvolvimento nas quais as organizações deveriam ter um papel mais importante. Contudo, ainda que a União Europeia esteja a insistir crescentemente na sua estratégia global, a necessidade de reagir à iniciativa americana de 1994 de criar uma Área de Livre Comércio das Américas (ALCA)<sup>22</sup> não é sentida por todos os Estados europeus como algo de urgente. Há de facto, muitos sinais de que o empenhamento americano na liberalização enfrenta obstáculos crescentes no que se refere à política doméstica. Se estes sinais se confirmarem, o diálogo inter-regional entre a União Europeia e o Mercosul serão mais independentes dos processos de liberalização global e continental, o que constituirá um difícil desafio.

### **A União Europeia e o Mercosul como forças motrizes de um novo multilateralismo?**

As relações externas da União Europeia e do Mercosul devem ser analisadas no contexto da realidade das relações internacionais caracterizadas por uma «governança multinível assimétrica» (GMA) (*multilevel asymmetric governance*) que inclui, lado a lado, tendências para o multilateralismo, unilateralismo, bilateralismo e novo-regionalismo. *Multinível*, porque os níveis infranacional, nacional, transnacional e supranacional de governança estão a emergir e a sobrepor-se; *assimétrica*, porque apesar do declínio geral da regulação política e das autoridades políticas, estamos a assistir a uma concentração unipolar do poder político, particularmente após o fim do mundo bipolar. Para além disso, dentro da GMA, estamos a assistir ao nascimento de um quarto tipo de relacionamento transnacional: o biregionalismo. A relação União Europeia-Mercosul ilustra o biregionalismo (sucendo o mesmo, até certo ponto, com a ASEAN): o diálogo interregional conduziu estas duas regiões anteriormente proteccionistas para uma abertura comercial e económica; por outro lado, também estimulou a União Europeia a apoiar o aprofundamento da integração regional na América Latina, o que não pode deixar de ter implicações aos níveis multilateral e da OMC. Concluindo, o biregionalismo tem um impacto crescente na GMA.

Não há dúvida de que a União Europeia prefere as relações entre organizações regionais, e o seu envolvimento na «integração profunda» (ao nível latino-americano e mundial) faz parte da

<sup>22</sup> Em Dezembro de 1994, na Cimeira de Miami, os Estados Unidos propuseram a todos os Estados americanos (excepto Cuba) criar uma Área de Livre Comércio das Américas. Uma segunda Cimeira,

sua própria identidade. Através do diálogo interregional a União Europeia limita a anarquia e a fragmentação internacionais e implementa a sua visão de uma governança multinível menos assimétrica.

A própria existência da União Europeia e do Mercosul, e o efeito de imitação a que conduziu<sup>23</sup>, bem como as políticas de cooperação e os valores comuns defendidos (paz entre os velhos inimigos, protecção dos direitos humanos, estabilização democrática e prosperidade socio-económica) tornaram estas duas organizações, em particular, mais próximas. A Declaração do Rio de 1999 expressa tais valores, ao passo que a Declaração de Santiago da ALCA não o faz.

No que se refere ao primeiro debate acima mencionado, já afirmámos que a União Europeia apoia um neo-regionalismo profundo, ainda que este se tenha desenvolvido independentemente da vontade da União Europeia e que seja o resultado, quer de causas domésticas associadas aos Estados membros e ao continente americano («efeito dominó», após a criação da NAFTA, etc.), quer de causas sistémicas associadas à concorrência global.

Quanto ao segundo debate, a oposição entre globalização e neo-regionalismo não deve ser dramatizada, mas antes analisada a longo prazo. Ambos os processos irão evoluir paralelamente e também interagir, ainda que não sejam sempre complementares. Contudo, o globalismo é uma estratégia política ou um conjunto de políticas. O globalismo americano não será, provavelmente, capaz de absorver o neo-regionalismo nem de o suprimir. O neo-regionalismo pode tentar interagir de uma forma construtiva com a negociação multilateral, sob a condição de haver uma profunda reforma desta negociação multilateral, muito para além da simples revisão do artigo XXIV da OMC. *A verdadeira questão é: que novo tipo de multilateralismo irá caracterizar o início do século XXI.*

Historicamente, o multilateralismo assumiu três formas distintas: a estabilidade hegemónica desde o século XIX até 1931; a estabilidade hegemónica dos Estados Unidos desenvolvida desde 1944 (e 1947) até à ruptura do sistema de Bretton Woods e à crise económica dos anos setenta; o multilateralismo pós-hegemónico, iniciado nos anos oitenta, e caracterizado quer pela liderança americana, quer pela emergência de novas entidades internacionais, entre elas potências mais assertivas (China, Índia, etc.), e as novas e mais fortes organizações regionais. As actuais incertezas associadas ao multilateralismo exigem um novo enquadramento multilateral, menos assimétrico, mais adaptado a múltiplos actores e adequado a fornecer uma governança mundial mais equilibrada. Existem três alternativas para este cenário: os dois primeiros cenários alternativos, (aparentemente) opostos, são o unipolarismo e a fragmentação. A nova versão medievalista da governança multinivelada não pode constituir um cenário estável

realizada em Santiago do Chile, em Abril de 1998, confirmou a criação da ALCA para 2005.

<sup>23</sup> W. Wallace, *Regional Integration. The Western European Experience*, Washington D.C., The Brookings Institution, 1994: a excepção que constitui a experiência da Comunidade Europeia/União Europeia não impede estes importantes efeitos de imitação de se concretizarem.

porque não responde à questão das hierarquias dos poderes: a retirada do Estado-nação conduz, ou à liderança unipolar e ao globalismo americano, ou à fragmentação anárquica do poder, tanto nacional como subnacional, quer privado quer público. Tal como refere Rosneau, estes dois aspectos poderiam ser complementares: governança fragmentada no que se refere aos assuntos políticos «menores», e concentração das decisões e do poder no que se refere à «alta» política (segurança e moeda). Uma terceira alternativa seria, de acordo com os académicos neo-realistas, o regresso à história dos novos blocos regionais políticos e militares, um novo tipo de equilíbrio de poder. Contudo, os feitos da complexa interdependência, as várias ondas de democratização, e a permanência do poder dos Estados Unidos, entre outros factores, confirmam que não se coloca, de forma nenhuma, um regresso a um tal cenário.

As relações triangulares entre os Estados Unidos, a União Europeia e o Mercosul são, necessariamente, elementos determinantes no funcionamento do primeiro cenário mencionado. O segundo tema em questão é a evolução do triângulo União Europeia-Estados Unidos-Ásia/Pacífico. Que tipo de novo multilateralismo irá emergir? Até que ponto será este novo multilateralismo capaz de reformar a actual desordem global?

A relação de cada um dos dois «gigantes» do comércio e da economia mundial com o Mercosul explica-se no contexto do chamado triângulo transatlântico, e não sem consequências negativas, particularmente do ponto de vista do Mercosul. Apesar dos seus numerosos interesses comuns, os Estados Unidos e a União Europeia enfrentaram-se em diversos conflitos comerciais, e estiveram em profundo desacordo relativamente à agenda da OMC e à concepção geral das relações internacionais. Parte da literatura internacional propõe uma comparação entre as chamadas «duas estratégias globais» dos Estados Unidos e da União Europeia. A estratégia global do segundo actor, a União Europeia, está a surgir em grande parte como forma de reacção, como busca de uma resposta global para o principal actor concorrente. Contudo, devemos referir as diferenças entre eles. Em primeiro lugar, no que se refere ao «jogo da negociação»: a estratégia global da União Europeia não tem à disposição o mesmo leque de opções que os Estados Unidos, ao passo que a estratégia global destes inclui o multilateralismo, o bilateralismo (com o Japão, por exemplo), o unilateralismo, o regionalismo (NAFTA) e o interregionalismo (diversos grupos, não apenas a ALCA, mas também a APEC e talvez uma área de livre comércio transatlântica, etc.)<sup>24</sup>. Consequentemente, os Estados Unidos têm sempre à disposição uma «segunda melhor opção» no caso das negociações multilaterais falharem, e até, porventura, se forem bem sucedidas (o processo de controlo por parte do Congresso permite aos Estados Unidos restringir ou até voltar atrás, nos acordos realizados, c.f. o caso do *fast-track*). A União Europeia tem três opções principais: o novo modelo mercantilista francês; a agenda transatlântica inglesa; e a via alemã do «poder civil». Esta última opção é a mais forte,

<sup>24</sup> Ver S. Haggard, «Regionalism in Asia and in the Americas», in Mansfield e Milner (coords.), *The Political Economy of Regionalism*, op.cit.

não apenas porque representa um bom compromisso entre as outras duas, mas sobretudo por várias razões estruturais: o apoio da Itália, Espanha, Portugal, Benelux e outros Estados mais pequenos; e o simples facto de que qualquer uma das outras duas alternativas (a «fortaleza Europeia» e a «Europa como parte da estratégia globalizante americana») iria dividir profundamente quer as nações europeias, quer as sociedades europeias (economias, empresas, actores sociais, etc.). Contudo, a Europa enquanto «poder civil» necessita de dois pilares para sobreviver tanto às divisões internas como à competição internacional. Esses pilares são um modelo socio-económico reformado e instituições efectivas.

A primeira pre-condição para um novo poder civil europeu foi dada pela bem sucedida Presidência Portuguesa da União Europeia em 2000 e, em particular, pelos dez anos da «Estratégia de Lisboa», aprovada pelo Conselho Europeu de Março, com vista a uma «sociedade europeia do conhecimento». Apenas mediante a implementação consistente desta estratégia com vista à convergência tecnológica e económica, e à modernização financeira das sociedades europeias, equilibradas pelo valor comum da coesão social, poderá o «modelo europeu» sobreviver e fazer renascer a alma do novo regionalismo europeu no contexto do mundo globalizado do século XXI. É a única forma de ultrapassar a velha alternativa entre novo mercantilismo e desregulação selvagem.

A segunda pre-condição depende de três processos paralelos. Em primeiro lugar, a reforma inter-governamental dos Tratados Europeus (Conferência Inter-Governamental, CIG) e, em particular, as soluções que serão adoptadas para a extensão do Procedimento de Votação por Maioria no seio do Conselho e para as provisões da *closer coordination*. Em segundo lugar, o debate de longo prazo sobre o *hard core* da União Europeia, como forma de equilibrar os efeitos institucionais negativos do alargamento europeu. O terceiro processo é a mudança que se verifica actualmente no equilíbrio entre as instituições europeias, ou, por outras palavras, as modificações verificadas na governança. A este respeito, as respostas dadas pelas várias presidências da União Europeia não são consistentes umas com as outras. A Presidência Portuguesa centrou-se no Conselho Europeu no que se refere ao governo económico, e nas novas metodologias no que se refere ao governo social (nomeadamente, através do «método aberto de coordenação»). A Presidência Francesa centrou-se no «Euro-grupo» (o novo nome do «Euro 11») no que se refere ao governo económico, e nas formas tradicionais da legislação europeia no que se refere ao governo social. A Comissão Europeia de Prodi está também a tentar encontrar uma solução, através do seu Livro Branco sobre a governança.

A CIG é importante, particularmente se tivermos em conta a inconsistência das relações externas da União Europeia. A elaboração do Tratado de Amsterdão pela Comissão e pelo Conselho, e mais precisamente o impacto da reforma do artigo 3 (ex-artigo C) e do artigo 133 (ex-artigo 113), são testes cruciais. Mas a CIG é o único organismo que pode delegar um maior

poder negociador à Comissão Europeia, particularmente no que se refere aos serviços. Até as alterações práticas são importantes: por detrás da dura confrontação entre o «Senhor PESC» (Javier Solana) e o Comissário encarregado de coordenar as relações externas (Chris Patten), o que está em questão é uma maior coerência dos distintos aspectos da política externa da União Europeia. De momento, dificilmente podemos falar da União Europeia como um actor unitário e estratégico nas relações internacionais, ainda que esteja ao nível do primeiro pilar. Muitos observadores sublinham que, apesar das suas fraquezas, a União Europeia está a agir com vista a uma alteração de longo prazo das relações internacionais e das condições necessárias para um novo multilateralismo, ao tentar multiplicar os acordos de cooperação e reduzir a fragmentação e até o número de actores internacionais que participam nas negociações multilaterais. Isto é absolutamente verdade. Mas, aqui, a nossa atenção irá centrar-se na diferença entre um actor global, caracterizado por uma identidade internacional influente, e um verdadeiro poder civil, isto é, um actor global caracterizado por políticas consistentes e instituições eficientes e legítimas.

Que impacto positivo pode esta orientação possivelmente ter na oferta do raro «bem público» da governança mundial? Esta questão é bastante abrangente. Em primeiro lugar, a integração regional profunda reduz o nacionalismo e a fragmentação subnacional. Em segundo lugar, pode eventualmente endurecer a negociação multilateral e aumentar o número de temas colocados à mesa da negociação, o que poderia ter implicações a diversos níveis. Além disso, a integração profunda facilita a escolha de prioridades autónomas por parte das entidades regionais. Há muitos exemplos que ilustram esta realidade: as pressões sociais com vista à protecção contra o exterior; as regras regionais visando a criação de novas organizações regionais, *lobbies* que induzem a uma confrontação externa estratégica. Contudo, no contexto das reformas do mecanismo de tomada de decisão, e de uma implementação coerente da nova via para um «poder civil», os riscos das políticas introspectivas (*inward looking policies*) ficam drasticamente reduzidos.

Em resumo, do nosso ponto de vista, os actores regionais mais unitários (e integrados de forma mais profunda) não irão necessariamente reforçar os mecanismos «neo-mercantilistas»; pelo contrário, podem ajudar a ultrapassar mais facilmente os diversos proteccionismos nacionais, ao sugerir aos Estados a introdução de reformas internas e a adaptação às regras e aos acordos de longo prazo. Além disso, os actores regionais mais integrados estão em melhores condições para assegurar alguma consistência nas suas políticas externas e para reavaliarem as suas políticas comuns<sup>25</sup>.

<sup>25</sup> Por exemplo, no caso da União Europeia, a Política Agrícola Comum. Actualmente, a PAC limita a credibilidade da União Europeia nas negociações internacionais e incentiva a criação de coligações opositoras.

Concluindo, as novas organizações regionais são uma variável fundamental do jogo internacional no sentido de um novo multilateralismo. Estas organizações necessitam, de facto, do novo multilateralismo como suporte externo e, ao mesmo tempo, elas apoiam activamente um multilateralismo renovado. Actualmente, a acção dos novos grupos regionais, se for apreciada de acordo com os seus efeitos de longo prazo, pode ser considerada como eficiente: é «estrutural» no sentido em que contribui para limitar quer a anarquia estrutural das relações internacionais, quer a assimetria estrutural da negociação multilateral, não apenas através do reforço de um regime único, ou de um conjunto de regimes, mas também através da disseminação e aprofundamento dos regimes regionais no mundo<sup>26</sup>. Portanto, para concluir, há dois mal-entendidos que têm de ser evitados: por um lado, o multilateralismo pós-hegemónico *in fieri* não pode seriamente ser comparado, como aconteceu durante o período que precedeu a Guerra Fria, com o multipolarismo enquanto nova versão do «equilíbrio de poder» político tradicional. Por outro lado, o novo regionalismo não é uma via «cândida» para uma paz «panglossiana», no sentido de Voltaire. O actual multilateralismo assimétrico é desafiado pelo novo regionalismo, tal como se prova por diversos factos simples, nomeadamente: os diversos e heterogéneos actores internacionais existentes, a quebra do optimismo económico típico de 1989, e o facto de nenhuma superpotência ser já capaz de assumir por si própria a governança mundial. Neste contexto, a eventual transição de novos actores regionais da fase de simples entidade internacional para uma fase de actor unitário estratégico é, certamente, difícil de alcançar. Contudo, a nossa conclusão é que se se conseguirem controlar as novas tendências mercantilistas, esta difícil fase de transição poderá ser menos perigosa para a governança mundial do que o seu fracasso. E de acordo com parte da literatura, existe a possibilidade de as novas entidades regionais se tornarem em algo mais que blocos de comércio: «poderes civis» originais, forças motrizes de um novo multilateralismo, herdeiras dos valores democráticos multilaterais do passado, mas capazes de enfrentar os desafios do novo século. A este respeito, a aliança entre a União Europeia e um Mercosul aprofundado e alargado é crucial, tal como o é a convergência com outras eventuais potências civis como o Japão e a ASEAN. Estes seriam efectivamente «os primeiros actores pós-modernos», potências civis actuando de forma consciente para uma melhor e menos assimétrica governança global. E tal não pode ser interpretado através de conceitos puramente realísticos *westphalianos* e da *realpolitik*<sup>27</sup>.

<sup>26</sup> St. Krasner, *International Regimes*, Cornell Ithaca, 1983.

<sup>27</sup> G. Ruggie, *Multilateralism Matters*, Nova Iorque, 1997. Isto implica, ao nível metodológico, o fim da distinção clássica entre «*low politics*» e «*high politics*»; entre política interna e externa; entre relações comerciais e relações políticas internacionais, etc.