

Dinâmicas e espaços de integração

Armando A. de Castro e Fernando Jorge Cardoso

As actuais tendências da integração internacional e a configuração dos diferentes espaços regionais, bem como os debates sobre o multilateralismo e a formação de blocos, têm origem em processos económicos globais e visões estratégicas que vêm de trás, sendo uma das mais importantes o projecto wilsoniano de ordenamento mundial que pretendeu erigir os Estados Unidos, potência ingénua e desinteressada, em pedra angular do sistema internacional. Estas questões são aqui discutidas, incluindo uma reflexão sobre as dinâmicas deste final de século.

Origens e lideranças dos processos de integração internacional

O período após a Segunda Grande Guerra é claramente caracterizado por dois fenómenos que vão marcar a configuração do sistema internacional: o advento da guerra fria e da bipolaridade estratégica e o papel dominante dos Estados Unidos como principal potência económica mundial. Neste sentido, as dinâmicas mais marcantes do processo de integração internacional resultam em grande medida das políticas norte-americanas, ou têm com elas uma interacção substancial. Daí a importância de enquadrar os fenómenos da integração regional, inclusive europeia, neste quadro global.

Não foi por acaso que a obra com maior impacto sobre as ideias de integração regional, publicada em 1950, teve por autor Jacob Viner, economista, assessor do banqueiro Henry Morgenthau, ministro das Finanças na administração Roosevelt desde 1934. Foi igualmente Viner quem indicou Henry White para chefiar as negociações com a parte britânica, dirigida por Lord Keynes, em Bretton Woods, mostrando assim a sua influência sobre as estratégias comerciais dos Estados Unidos e a íntima ligação entre política e economia. A teoria sobre as uniões aduaneiras e a justificação do regionalismo nas relações internacionais aparecem pois intrinsecamente ligadas a objectivos desde então coerente e sistematicamente prosseguidos pelas sucessivas administrações norte-americanas, que inserem quer os acordos bilaterais quer o apoio a processos de integração regional em objectivos políticos e económicos mais globais, multilateralistas e de longo prazo.

O firme apoio americano ao processo de integração europeia não é unicamente explicável no quadro da bipolaridade e do apoio aos seus aliados políticos europeus: inscreve-se de igual modo num quadro estratégico conducente a uma crescente expansão de mercados e à correlativa influência das firmas e dos produtos americanos no espaço internacional.

Integração e bipolaridade: dos anos quarenta ao fim dos anos setenta

Ao findar a Segunda Guerra Mundial o equilíbrio europeu das potências estava despedaçado e os Estados Unidos eram o principal centro de poder económico e a potência mais influente nos assuntos internacionais. As relações internacionais foram moldadas ou largamente influenciadas desde finais dos anos quarenta pelo relacionamento entre os Estados Unidos e a União Soviética, situação que favoreceu as iniciativas de cooperação económica e de integração regional na Europa ocidental.

Em finais de 1941, a comoção e a dor que provocara na população norte-americana o ataque japonês a Pearl Harbor facilitou a missão de Franklin D. Roosevelt que, dias depois, afirmou num discurso memorável que o seu país virara definitivamente a página do isolacionismo. Desta vez, a opinião pública estava preparada para que os Estados Unidos assumissem responsabilidades mundiais. O internacionalismo liberal - a mega-ideologia deste nosso século, de que Woodrow Wilson foi o primeiro paladino - voltava a constituir explicitamente o quadro de referência da acção externa dos Estados Unidos.

Tendo aprendido com os erros de Wilson no plano político interno, Roosevelt foi também mais precavido no plano externo, e procurou reunir as condições que considerava suficientes para a realização do projecto universalista. Reformista, corrige o esquema institucional que tinha presidido à criação do Sociedade das Nações, por considerar que lhe faltava o princípio de ordem, um conselho de segurança em que teriam assento os grandes deste mundo e no qual os Estados Unidos seriam o *primus inter pares*.

Paralelamente com a condução pragmática da política externa - que nunca perdeu porém o seu fio condutor -, Roosevelt encarregou eminentes personalidades de elaborarem cenários sobre a reorganização da ordem mundial e a reconstrução económica sob a liderança dos Estados Unidos.

Desde 1942, na secretaria de Estado, Cordell Hull, apóstolo da liberdade de comércio, na qual viu sempre a condição necessária à prosperidade das nações e à paz internacional, organiza grupos congregando altos funcionários, académicos e empresários que, como fazia igualmente Henry Morgenthau no Tesouro, simulam relações e equilíbrios prospectivos, fabricam protótipos para a arquitectura do mundo do pós-guerra, com a intenção de a reconstruir à imagem de uma América ideal.

Todos estes *post-war planners*, WASPS ganhos pelo ideal do internacionalismo liberal, virão a participar determinada e directamente na reconstrução europeia ou em iniciativas de assistência na Ásia, espaço onde os Estados Unidos não demonstravam então interesse pelo regionalismo. O que ligava todos estes homens, para além de um ideal comum, era o facto de atribuírem aos factores económicos uma influência de terminante . no curso da História. Imbuída desta crença, na qual via o próprio cerne do internacionalismo liberal, esta geração considerava-se depositária da missão de transmitir ao mundo inteiro a boa nova do multilateralismo, em oposição aos nacionalismos agressivos do passado ou a outras formas de

organização que pudessem emergir na linha do horizonte.

Em melhor situação que após a Primeira Guerra, os Estados Unidos encontravam-se bem preparados agora para, no seio do concerto das nações onde predominariam, explicar as vantagens de uma nova ordem internacional baseada na liberdade de comércio, entendida à sua maneira.

Uma leitura menos transcendente da experiência da política externa norte-americana, designadamente no campo da política económica e comercial, revela ser constante a nação ter-se protegido do exterior por barreiras em muitas ocasiões proibitivas (como as tarifas Hawley-Smoot durante a administração Hoover), pela prática de acordos comerciais nos quais a cláusula da nação mais favorecida fora sempre, até meados dos anos vinte, de natureza condicional e, em termos globais, pela doutrina isolacionista. Em reacção à grande depressão, quando os Estados Unidos estavam fechados sobre si próprios por culpa dessas tarifas e de outras medidas económicas, Cordell Hull contrapõe uma política que desde há muito vinha advogando, ao promover, desde 1934, abaixamentos significativos da pauta norte-americana, embora partindo de uma situação hiper-proteccionista, caracterizada pelas mais altas barreiras pautais e não pautais da história do país. Feitas as primeiras diminuições, começou a celebrar acordos bilaterais que, em vésperas da entrada dos Estados Unidos na guerra, se contavam por duas dezenas; era uma simulação e o esteio da instauração do *multilateralismo à americana*, podendo dizer-se com propriedade que a construção da ordem económica internacional do pós-guerra começou por volta de 1934.

A Carta do Atlântico em 1941 e os diversos acordos com os aliados no âmbito do Lend Lease Act comportavam compromissos importantes com a visão norte-americana da ordem económica do pós-guerra, designadamente a obrigação de os signatários contribuírem e participarem na instauração do multilateralismo. Os documentos mencionavam também obrigações a respeitar pelas potências signatárias quanto aos processos de descolonização a encetar finda a conflagração.

O regionalismo económico enquanto objectivo isolado estava excluído do projecto norte-americano; a rede de acordos bilaterais, o bilateralismo, fora somente o meio possível, nas condições da crise, para testar e iniciar o processo singular que deveria conduzir ao multilateralismo universal.

Dois contratempos vão porém surgir já na segunda metade dos anos quarenta: os resultados das negociações para a criação de uma organização internacional de comércio e a impossibilidade de enquadrar a União Soviética nas regras do jogo institucional, contrariamente ao que se supusera durante o conflito. Roosevelt subestimou quase até ao fim da sua vida o messianismo soviético: por ver nele uma forma de nacionalismo, sempre acreditou poder dar-lhe a volta. A ocupação político-militar soviética dos países aliados do Eixo do centro e leste europeu e, depois, a entrega da Polónia a um Comité de Lublin alargado, foram certamente permitidas com base na convicção de que a ulterior acção dos factores económicos se encarregaria de os trazer de volta ao mundo livre, tanto mais que havia acordos subscritos pela

União Soviética de apoio às teses do internacionalismo liberal.

Malogrou-se a tentativa norte-americana de criar uma organização internacional de comércio na sequência dos acordos de Bretton Woods. O documento final - a Carta de Havana, de 1948 - não chegou a ser ratificado pelo Congresso norte-americano, o que inviabilizou a sua entrada em vigor. No momento da sua assinatura, a lógica da guerra fria já se tinha instalado nas relações internacionais. E dado que a Carta não manifestava preferência em favor da livre empresa relativamente às empresas de Estado, o mercado livre era colocado no mesmo plano que as economias centralmente planificadas, não sendo salvaguardada a sua predominância. Contudo não era só essa a dimensão em que a Carta se afastava do projecto liberal. As muitas derrogações concedidas a terceiros países no decurso das negociações - e, aliás, aos próprios Estados Unidos - acolhe em toda a sua exuberância a vontade dos nacionalismos económicos.

Os Estados Unidos não podiam aprovar um projecto que consentisse aos outros as mesmas prerrogativas de que desfrutavam. O internacionalismo liberal amputado na sua dimensão universalista pelo messianismo soviético, por um lado, e constrangido pelos nacionalismos económicos que o acossavam, por outro, estava definitivamente adiado como projecto.

Em suma, no fim da segunda grande guerra, face às devastações sofridas pelas economias dos principais países da Europa ocidental, pela União Soviética e pelo Japão, são os Estados Unidos a única potência capaz de liderar um processo de reconstrução das economias destruídas. De início, a perspectiva dominante da administração americana era a de integrar, uma vez resolvida a questão alemã, toda a Europa continental, incluindo a União Soviética, num grande mercado em sinergia com a sua economia.

Já em processo de ruptura, a União Soviética recusou em Paris a coordenação económica intereuropeia, que os norte-americanos exigiam à Europa como condição da ajuda e que há-de desembocar na OCDE. Mas perante a reconstrução económica que o Plano Marshall promoveu, a ocupação territorial soviética do centro e leste europeu é agora secundarizada. A construção de um bloco socialista a leste consubstancia na Europa o sistema bipolar. Coagidos por este estado de coisas, e actuando no fio da navalha em relação ao binómio descolonização-nacionalismo económico dos países agrícolas, os Estados Unidos optaram, no seu interesse próprio e compensando a Europa ocidental, pelo apoio ao regionalismo europeu, que por coisa nenhuma quiseram que fosse estendido à América Latina, na suposição de que se pudesse vir a constituir um bloco pan-americano anti-*yankee*.

A partir daí, os processos de integração vão durante muito tempo ser marcados pelas realidades da bipolaridade e do nacionalismo económico - real ou imaginário. Os Estados Unidos agem continuamente num duplo sentido: reforçar a sua liderança no campo ocidental e impedir que o modelo soviético seja adoptado nos países que se tornam independentes.

Os processos de integração nos anos cinquenta e sessenta são marcados por esta dupla realidade que condiciona as relações internacionais: o bilateralismo e a bipolaridade.

O desmantelamento dos antigos impérios coloniais contou com o apoio dos Estados Unidos e a descolonização modificou ainda mais a seu favor a relação de forças com os aliados ocidentais. A institucionalização de um movimento autónomo dos países não alinhados, consecutiva à reunião de Bandung em 1955, não impediu que os Estados Unidos tivessem estabelecido e apoiado acordos de segurança e pactos regionais. A unidade africana surgiu nestes anos fortemente marcada pelo princípio da intangibilidade das fronteiras e em resposta às preocupações da sua precariedade.

Lagos o *collective self-reliance* dos anos setenta inscrevem-se noutra lógica: a da ordem económica mundial que se quer alterar e o sonho de uma repartição mais equitativa das riquezas à escala planetária.

Se na Europa ocidental a contenção do comunismo é organizada internamente pela luta contra a pobreza e pela reconstrução económica coordenada, na Ásia, a doutrina dos «quatro pontos», pedra angular da acção dos Estados Unidos no *rimland* asiático, assenta sobretudo na cooperação económica e tecnológica bilateral com os países que, pela posição geográfica, pela extensão e pelos regimes foram considerados vitais para os interesses norte-americanos. O mesmo se passou no Médio Oriente.

A reconstrução europeia assegurou a integração dos mercados, a implantação transnacional na Europa e contribuiu, desde finais dos anos cinquenta, para a rápida expansão do comércio mundial. Estrategicamente, o laço transatlântico que o Tratado de Washington de 1949 garante é o contraponto à integração económica em curso na Europa ocidental. Conjugadamente, favoreceram a segurança na Europa pela contenção do sovietismo.

Conseguida a reconstrução europeia, cimentada pela criação da CECA e do Euratom, seguem-se duas propostas europeias de criação de uma grande zona de comércio livre e de um grande mercado comum. A ambas os Estados Unidos manifestaram o seu apoio, embora mais convincentemente a propósito da CEE, projecto continental corporizado pelo Tratado de Roma, de 1957, que do outro, o da EFTA, liderado pelos britânicos.

A industrialização na Ásia e na América Latina foi dominada por experiências singulares de base nacional. A transferência de modelos de produção e consumo tendentes à formação de classes médias foi acompanhada, na América Latina, principalmente após a revolução cubana, pelo apoio norte-americano à realização de reformas agrárias e à industrialização a montante do sector agrícola. É também a revolução castrista e o receio do seu alastramento a outras áreas igualmente sensíveis das Caraíbas e à América do Sul que levam os Estados Unidos a propor, desde finais da administração Eisenhower, novas formas de cooperação com os Estados ao sul do Rio Grande.

Os processos de integração empreendidos desde finais dos anos cinquenta na América Latina e em África nos anos sessenta, muitos dos quais para ultrapassar questões de fronteiras, ficam, regra geral, confinados à coordenação intergovernamental, face aos proteccionismos nacionalistas e à fraca complementaridade económica entre os países participantes.

Nos anos setenta, perante o esgotamento do modelo de substituição de importações, a iniciativa da OPEP e o aparecimento de clivagens euro-atlânticas, os agrupamentos económicos horizontais ressurgem, principalmente em África, apoiados pela Europa comunitária.

No espaço Ásia-Pacífico, pese embora o processo de transformação gradual da ASEAN em organismo de cooperação económica, a característica dominante foi a aposta na integração vertical no mercado mundial, e, em réplica do modelo de crescimento japonês, com políticas dirigistas de exportação para o mercado americano e europeu conjugadas com forte e subtil protecção dos mercados internos.

Na Europa ocidental, é clara a vocação para o alargamento e aprofundamento da experiência de integração regional a partir do núcleo dos seis subscritores originários do Tratado de Roma. O primeiro alargamento foi disso a prova: com a adesão britânica, a CEE expande e aprofunda os seus contactos com os países de língua inglesa e estabelece novas relações contratuais com o mundo em desenvolvimento. A natureza destas últimas relações, o apego a mercados pouco dinâmicos, que monopolizam, atrasam em muitos casos as deslocalizações industriais e penalizam a competitividade das firmas europeias nos mercados globais face a firmas de outros espaços económicos. Preferências por investimentos em matérias-primas e energia revelam-se desajustadas, dado o peso decrescente destes factores no valor final dos produtos e as estratégias mais competitivas prosseguidas por concorrentes americanos e asiáticos.

Por seu turno as empresas norte-americanas prosseguiram nos anos setenta a sua internacionalização, continuando a interessar-se pela Europa ocidental e instalando-se na América Latina a montante dos processos de reforma agrária e da «revolução verde».

Os anos setenta são um momento de viragem nas relações internacionais. É a erosão da liderança americana no plano global, a derrocada do sistema de Bretton Woods, a difícil gestão da economia internacional, a irrupção do neo-mercantilismo no comércio internacional e do neo-isolacionismo norte-americano de facto.

É nesta década, de 1973 a 1979, que decorrem as negociações do Tokyo Round do GATT, que terminam nesta última data sem que sejam porém visíveis reais progressos na liberalização das trocas: o desmantelamento tarifário a que então se procedeu foi amplamente compensado pela multiplicação de barreiras não pautais e pela assinatura de arranjos comerciais diversos subscritos por quem quisesse. A agricultura continua à margem das regras e da disciplina do GATT; o acordo neste domínio resumiu-se à repartição de quotas de mercado. A realidade internacional parece encaminhar-se para os blocos económicos e o comércio administrado.

Integração e multipolaridade: dos anos oitenta ao início dos anos noventa

Os Estados Unidos reassumem desde o início dos anos oitenta a liderança do mundo ocidental. A Conferência de Cancún marca o toque de finados da ofensiva terceiro-mundista.

Cancún é um momento privilegiado: os Estados Unidos opõem-se frontalmente às propostas de «negociações globais» do Grupo dos 77 recusando o «welfarismo» à escala planetária e viram o confronto Norte-Sul em confronto Leste-Oeste, com base na supremacia estratégico-militar. A América, saída da crise moral que afectara todas as suas funções desde a primeira metade da década de setenta, promove a sua reindustrialização, atrai a liquidez mundial, aumenta as taxas de juro e lança a «guerra das estrelas», imenso programa de inovação e industrialização com metas duais, civis e militares. A subida do dólar e das taxas de juro, a par de outras iniciativas, permite mesmo drenar os capitais do hemisfério sul, que se debate com situações de asfixia económica pelo aumento da dívida e do seu serviço. Não se desenham neste quadro iniciativas novas de cooperação e integração regional Norte-Sul: as formas que subsistem são as que prolongam as dos anos setenta entre os países em desenvolvimento.

Vinda dos finais da década anterior, a problemática da formação de blocos é objecto de reflexão no princípio dos anos oitenta. A Europa debate-se no europessimismo e os norte-americanos retomam, via Cancún, a iniciativa estratégica face à União Soviética. No clima internacional de então, dominado pelo neo-proteccionismo ao qual os Estados Unidos, garantes do multilateralismo, replicam, desde o Trade Act de 1974, com a secção 301, unilateralista, ocorre a reunião ministerial do GATT de Novembro de 1982, cujos resultados obrigam os norte-americanos a redefinir a sua estratégia comercial. A administração norte-americana de então lê nas posições assumidas nesta reunião pelas outras partes a impossibilidade de continuar numa via exclusivamente multilateralista. Ao mesmo tempo que faz avançar a agenda das futuras negociações comerciais, insistindo na abertura de uma nova ronda e sugerindo novos temas a integrar, políticos e académicos americanos reflectem e teorizam sobre a constituição de zonas de comércio livre. É assim que surgem na segunda metade da década os acordos de comércio livre com Israel, em 1985, e com o Canadá, em 1989, e começa a preparar-se o que virá a ser o NAFTA. São desenvolvidas acções de relacionamento com o México e países da Ásia-Pacífico, nomeadamente com os países de industrialização recente da segunda vaga, a Coreia do Sul, e com a Austrália e a Nova Zelândia. Paralelamente, os Estados Unidos avançam com outro tipo de iniciativas, as zonas francas (*free trade zones*), retirando capacidade de manobra a terceiros e ampliando o espaço de acção comercial norte-americana. Depois de Granada, criam nas Caraíbas um agrupamento económico de natureza preferencial, a Iniciativa da Bacia das Caraíbas, com uma duração de dez anos, sobrepondo-se à Convenção de Lomé na área e tendo dois pólos de FTZ, um no Haiti e outro em São Domingos. Esta iniciativa, visando diversos objectivos políticos e económicos evidentes, permite ainda incentivar o investimento asiático na área, depois de os Estados Unidos terem retirado os benefícios do sistema de preferências generalizadas a certos países recém-industrializados; a condição para o acesso preferencial ao mercado norte-americano exige a deslocalização e a associação com empresas norte-americanas ou locais, sendo as norte-americanas subsidiadas para aí se instalarem.

O debate sobre o multilateralismo e o regionalismo, a reflexão económica e política sobre estes

temas, vão mobilizar numerosos académicos nos Estados Unidos, sendo que o modelo de referência no que toca à reorganização do mundo é o dos anos trinta. Para os universalistas, as personalidades mais avançadas na reflexão sobre o ordenamento mundial, o regionalismo é já um *by-pass* do multilateralismo. Em consequência, os blocos não poderão ser fechados sobre si próprios, mas deverão interagir, pela inovação, o comércio e o investimento, pela circulação dos homens e pela troca das ideias. Não obstante, a Lei do Comércio e Competitividade de 1988 traz a marca do unilateralismo: a super 301 e 301-A parecem preencher funções «abraâmicas», punindo todos os que, indevidamente, mantiverem um superavit com os Estados Unidos ou intimando os que continuarem a piratear produtos e procedimentos, em desrespeito da propriedade intelectual, para poupar nos custos da investigação e desenvolvimento.

Apesar de os anos oitenta terem, de facto, correspondido ao ressurgimento da liderança norte-americana na cena internacional, também se assiste à consolidação macroeconómica e ao aumento da competitividade no comércio mundial do Japão e dos países recém-industrializados, e ao despertar da Europa com o Acto Único em 1986. Com estes acontecimentos, firmam-se as bases geoeconómicas de um cenário multipolar ainda antes da queda do muro de Berlim e do destroçar da bipolaridade estratégica.

O crescimento do Japão, da China, particularmente das suas zonas económicas exclusivas, e dos novos países industrializados da Ásia-Pacífico, através de estratégias que conjugam a promoção de exportações com a protecção dos mercados internos, utilizando tecnologias competitivas e empregando mão-de-obra simultaneamente barata, disciplinada e qualificada, atinge níveis elevados.

Os investimentos japoneses, após uma primeira etapa de expansão dirigida a mercados competitivos, designadamente os Estados Unidos, viram-se agora também para a região, prosseguindo uma lógica de deslocalização por etapas (modelo de Eksher-Ohlin-Samuelson), para manter a agressividade concorrencial no mercado internacional e para contrabalançar o encarecimento da produção interna provocado pela valorização do yen e pelo natural aumento dos custos da mão-de-obra japonesa - processo este que sofre uma aceleração a partir de 1985. O modelo japonês de deslocalização é realizado de forma rápida e mesmo antes da amortização do capital, recorrendo à associação com capital regional de molde a não acentuar tensões nacionalistas.

Na Europa, o decorrer dos anos oitenta corresponde à consolidação, alargamento e aprofundamento da integração europeia - que continua a ser vista de forma positiva pelos Estados Unidos, não obstante o surgimento de conflitos bilaterais de ordem comercial. Na realidade, a bipolaridade acaba sempre por secundarizar as clivagens decorrentes dos dois pólos. Verifica-se nesta década o reforço das economias europeias, particularmente da alemã, e o aumento do investimento directo europeu nos Estados Unidos, nos países recém-industrializados e nas zonas económicas especiais chinesas.

A partir da segunda metade da década de oitenta, a crise do modelo soviético e as reformas

progressivas empreendidas na União Soviética com a subida de Gorbatchev ao poder tornam claro o êxito da estratégia agressiva americana e criam as condições para o início de uma descompressão estratégica, que vai conduzir, a breve trecho, à derrocada do bloco de leste e ao fim da guerra fria.

Com a queda do muro de Berlim, as clivagens, até então secundárias, entre europeus e americanos tornam-se mais visíveis mas também mais acentuadas. Os Estados Unidos hesitam no apoio ao desenvolvimento do projecto europeu e reequacionam as relações com a Comunidade Europeia, tendo agora em conta um outro conceito de Europa. Neste panorama, James Baker constitui uma excepção esclarecida, afirmando o seu apoio ao aprofundamento da integração europeia e ao seu alargamento. Mas Maastricht, a união económica e monetária e a união política, a União Europeia, não contaram com o apoio dos académicos e dos homens de negócios do outro lado do Atlântico. Com a administração Clinton, a percepção altera-se novamente e o clima transatlântico desanuvia-se.

O fim da guerra fria também provocou profundas transformações na estratégia norte-americana em relação à Ásia-Pacífico. Componentes políticas, estratégicas, monetárias, financeiras e económico-comerciais convergem na configuração da acção norte-americana nesta área. A abertura do mercado japonês é o objectivo mais persistentemente prosseguido. Os Estados Unidos, tanto potência do Atlântico quanto do Pacífico, travam aqui a sua batalha principal.

No contexto das discussões do Uruguay Round, perante o constante reforço e refinamento das práticas neo-mercantilistas, muitos pressagiavam um mundo de blocos económico-comerciais, prosseguindo ágeis políticas de competição internacional «civilizada» mas sem perdão, na mira de deslocar a seu favor o poder económico mundial.

Assim, Lester Thurow, das fileiras democratas, afirmava em *Head to Head* que, da grande batalha económica que aí vinha, sairia a potência dominante do século XXI. Como diversos autores que o precederam, também Thurow considera existirem três potências económicas - a tríade - competindo pela hegemonia mundial: os Estados Unidos, o Japão e a Europa. De acordo com o diagnóstico de Thurow, a Europa será o grande vencedor. Apesar de o Japão dispor de uma organização social do trabalho que nada fica a dever ao capitalismo social de mercado - o modelo renano, a Europa, em contraposição àquele centro de poder, insere-se melhor no mundo, no qual tem ramificações enormes.

Os Estados Unidos, que compartilham o mesmo legado histórico, encontram-se amarrados a um capitalismo de cariz individualista que lhes tolhe a capacidade de acção. Lógico consigo próprio, Thurow considera neste seu livro e em artigos recentes que o GATT já foi chão que deu uvas, sendo conveniente pôr-lhe termo e fazer em vez dele acordos entre grandes potências.

Não é esse o ponto de vista de um seu compatriota, o economista Jagdish Baghwati, que assessorou o secretário-geral do GATT até à demissão de A. Dunkel, substituído por Peter Sutherland. Baghwati considera que o *gattismo* não está enterrado e que seria grave deitar o

multilateralismo existente pela borda fora quando os problemas em discussão cobrem ramos tão vastos que vão das telecomunicações à propriedade intelectual, dos investimentos à agricultura, sem que, além disso, nenhuma outra instância possa, no mínimo, salvaguardar o que houve de positivo em quarenta e cinco anos de actividade da organização. Os inúmeros acordos bilaterais que teceram, com base na cláusula de nação mais favorecida, e que criaram o multilateralismo existente, decompor-se-iam rapidamente.

Continuando a concentrar-nos nestes dois autores (muito embora sejam muitos os que participam neste importante debate - Jackson, Schott, Krugman, Preeg ...) convirá explicar melhor o que Thurow entende por tríade, por se diferenciar do pensamento de outros que o precederam no emprego deste termo. Para Thurow, que ao designar os europeus como vencedores implicitamente avisa os seus compatriotas da corrida de fundo que terão de travar - de trás para a frente, como os heróis de filmes de *cowboys* - se quiserem tornar-se a grande potência do século XXI, as tecnologias emergentes são para a tríade a base da sua competitividade internacional, na captura de novos mercados, na integração de espaços circunvizinhos de que constituem o núcleo central, na penetração nas cidadelas concorrentes e na manutenção da frente de batalha, não na base do multilateralismo, mas sim pelo comércio (e investimento) administrado.

Reformista, Baghwati classifica de modo diferente as múltiplas formas de neo-mercantilismo em função da sua compatibilidade com as regras (e omissões) do Acordo Geral e, pragmaticamente, separa as de natureza incerta - medidas de zona cinzenta - das que já nada tinham a ver com os princípios do GAIT ou com a sua prática.

Convém, entretanto, não esquecer que paralelamente a este debate o comércio mundial de mercadorias e serviços não parara de aumentar em volume e em valor de um ano para o outro, como quem não quer saber das discussões de que é objecto.

Subjacente portanto às discussões interpretativas da configuração da ordem económica mundial enfrentava-se genericamente uma corrente favorável à manutenção e alargamento do GATT e outras correntes que ainda recentemente propunham o princípio do acesso ao mercado em substituição do multilateralismo.

A conclusão do Uruguay Round não resolve estas questões. Configurando novas relações de força no sistema económico internacional, a problemática da mão-de-obra, do meio-ambiente e muitos outros importantes temas estarão no cerne dos próximos debates na finalmente aprovada organização multilateral do comércio.

Integração regional e multilateralismo: as dinâmicas do fim do século

A assinatura dos acordos do Uruguay Round e a criação da Organização Mundial de Comércio, dados novos para a apreciação das dinâmicas do fim do século, são também consequência de uma vaga de fundo que importa caracterizar e ligar ao aparecimento dos novos dossiers para discussão e das novas formas de investimento e deslocalização industrial que começam a

configurar um mundo no qual os aspectos microeconómicos mais e mais se entrecruzam com as relações de poder e com os espaços de integração vertical e horizontal.

A OMC apresenta um quadro de maior previsibilidade e segurança para o comércio internacional que a organização que a precedeu. As regras multilaterais encontram, com a criação desta instituição, uma autoridade e supervisão apoiada pelos países que a integram. A OMC tem pois condições para restringir as práticas desleais, designadamente os obstáculos técnicos ao comércio, subvenções, cláusulas de salvaguarda, direitos *anti-dumping*, e afastar as ameaças do unilateralismo. É que, diferentemente do GATT 47, a OMC exige dos signatários o respeito por cada uma das cláusulas do acordo em vigor, situem-se elas ao nível do comércio, dos serviços, da propriedade intelectual, ou de outros memorandos subscritos, designadamente o que regula os diferendos entre os seus membros; assinale-se ainda que, ao contrário do GATT 47, os membros da OMC não são só os Estados e territórios aduaneiros, mas também são considerados membros os espaços económicos, as uniões económicas, as zonas de comércio livre, os Estados não reconhecidos internacionalmente, as zonas *off-shore*, todos eles com direito a voto e não simplesmente com estatuto de observadores, podendo as decisões ser tomadas por maioria.

A tradicional dicotomia regionalismo-globalização surge sob um novo prisma: a integração regional aparece consentânea com o multilateralismo, e os efeitos de criação ou desvio de comércio são subalternizados nos processos de decisão e avaliação. Neste quadro, que será provavelmente ainda mais claro à medida que a recessão internacional for sendo ultrapassada, os agentes económicos e os governos deixam de considerar a integração horizontal como um ruptura com a inserção internacional mas como uma forma de aumentar a concorrência intra-regional e melhorar assim a competitividade internacional. Hoje, o modo de conceber a integração regional é globalista, e a OMC desempenha o papel de guarda-chuva e garante da compatibilidade e complementaridade dos processos. Já não estamos numa situação típica do GATT 47, onde era mais evidente a dominância dos Estados Unidos, exercida de forma mais ou menos unilateral. Hoje, os Estados e empresas dominantes são mais globalizantes nas suas estratégias e áreas de actuação e os respectivos interesses estão mais diversificados regionalmente.

Os fenómenos actuais ligados ao investimento e à deslocalização são factores essenciais a tomar em consideração. Numa linha de evolução recente, as dinâmicas indicam um corte com lógicas de períodos precedentes, no decorrer dos quais o investimento directo e a deslocalização industrial se regiam por considerações dominadas pelo peso dos custos da mão-de-obra nos preços finais dos produtos. O sistema de produção internacional passa agora a reger-se crescentemente por esquemas de contratação em que a qualidade certificada e os direitos de propriedade intelectual assumem papel de grande relevo. Para a produção internacional interessa não só custos mais baixos mas custos mais baixos com garantia de qualidade e reconhecimento internacional. Hoje, deslocalização deixou assim de ser somente a transferência de uma região para outra do capital fixo ou partes do mesmo, para ser também e

crescentemente caracterizada pela busca de parceiros industriais com capacidades produtivas já instaladas e que permitam uma produção normalizada em termos de qualidade e de respeito pelas regras ditadas pelos direitos de propriedade inscritos na OMC, quer a produção se destine a mercados próximos ou ao mercado mundial.

Nestas circunstâncias, os processos de integração regional emergentes ou de industrialização não consolidados e que procuram espaço no mercado internacional através das exportações tornam-se mais problemáticos, já que a competitividade das empresas obriga a investimentos de modernização microeconómica, que exigem a injeção de fundos não facilmente mobilizáveis nos mercados de capitais. Esta situação obriga os orçamentos e as poupanças nacionais a dirigir-se para sistemas de micromodernização, em prejuízo da canalização de fundos para infraestruturas, protecção social e educação, por exemplo. Obriga ainda ao respeito da certificação da qualidade à protecção do meio-ambiente e ao pagamento dos direitos de propriedade intelectual, o que acarreta custos de produção necessariamente mais elevados.

Alguns dos novos dossiers em agenda, tais como o dossier da mão-de-obra (cláusula social) e o do ambiente, que, de certa forma, já são experimentados em alguns acordos regionais - o caso do NAFTA não é um primeiro exemplo, embora seja provavelmente o mais conhecido e seguramente o mais significativo - encontram-se em sintonia com as dinâmicas até agora debatidas.

Os custos e as condições de trabalho da mão-de-obra, encarada como factor da concorrência internacional - o engenheiro de um país recém-industrializado ganha muito menos que o de um país da Europa ocidental -, estão pelo menos parcialmente subjacentes a um certo aumento do proteccionismo do emprego nas potências dominantes e ao aumento de denúncias de *dumping*. O caso dos constrangimentos ambientais é desde já mais significativo na medida em que exige, regra geral, investimentos de muito maior dimensão. A questão do ambiente, cujo impacto social nos países mais industrializados concita um apoio evidente a políticas de reconversão industrial, é susceptível de ser usada, ainda mais que a questão da cláusula social, da concorrência, da protecção e da hierarquização dos sistemas produtivos; além disto, a sua importância é empolada pelo preço a pagar pelos direitos de propriedade intelectual ligados à inovação e renovação dos sistemas produtivos. Ao generalizar à escala mundial os constrangimentos ambientais, os países e as empresas dominantes obrigam a reconversões industriais e nos serviços, com as consequências que daí advêm em termos de aumento dos custos de bens e serviços produzidos por empresas concorrentes.

As dificuldades enumeradas não impedirão que, penosamente, nos próximos anos, numerosos países e espaços de integração horizontal ascendam, na transição do GATT 47 para a OMC, a padrões de produção e consumo idênticos aos hoje existentes nas áreas mais desenvolvidas. A adesão ao multilateralismo da OMC não afasta o alargamento a novos domínios do próprio quadro multilateral. As divergências Oeste-Oeste e Norte-Sul não permitiram inserir no multilateralismo temas tão importantes como os serviços financeiros, as telecomunicações, os

transportes, designadamente marítimos, e o audiovisual. Outros, como o meio-ambiente e a cláusula social forçam já hoje os países a ajustar-se às novas condições da produção e da troca. O interesse esclarecido da globalização microeconómica, ou pelo menos das alianças que no seu seio saírem vencedoras, é prolongar ao conjunto dos temas referidos o princípio do multilateralismo e inscrevê-los futuramente na carta da OMC.

As dinâmicas reais e institucionais deste fim de século revelam, assim, uma relativa convergência de interesses entre países, empresas e, de certa forma, também dos espaços de integração regional que detenham vantagens provenientes de uma reconversão industrial já realizada que lhes permite a produção de bens e serviços em conformidade com os regulamentos ambientais, da propriedade intelectual e industrial sem recorrer ao «*dumping social*». A harmonização à escala mundial destes preceitos constituirá não só uma mudança do modo industrial de produção como um enorme campo para a cobrança de rendas aos países e empresas que se vão integrar nas regras do multilateralismo e da globalização. A convergência objectiva entre os processos de integração regional, o multilateralismo e a globalização microeconómica não significa porém a emergência de um mundo sem conflitos ou de um qualquer «fim da história». Divergências de interesses que estão naturalmente subjacentes a estes processos far-se-ão sentir e afectarão as dinâmicas agora enunciadas. O que está em causa é o lugar dos países e das empresas no processo de globalização e na ordem internacional.

Alargamento dos espaços de integração regional

Mudando ou não a espingarda de ombro, espaços económicos contratuais, moventes e verticais fazem parte da morfologia da ordem económica dos anos noventa, o mesmo se passando com os espaços de integração horizontal. O que será bem menos provável, num fim de século em que a caixa de ferramentas substituiu os modelos, é uma configuração do mundo à maneira de Thurow ou Baghwati.

O aumento do proteccionismo, provocado quer pela recessão das principais economias industrializadas dos primeiros anos da presente década quer pelo crescimento de fenómenos nacionalistas, representa forte argumento para os arautos da desconexão e do regionalismo. Porém, os movimentos de integração horizontal não são os mais dinâmicos nem, porventura, os mais determinantes na economia internacional. Os avanços científico-tecnológicos no campo das comunicações, da informação e dos transportes (com o progressivo colapso do espaço e do tempo nas considerações relativas à localização dos factores) e a existência de mão-de-obra qualificada em espaços cada vez mais diversificados, sustentam os movimentos intra-industriais e intrafirmas que caracterizam uma parte crescente dos investimentos - incluindo os de deslocalização, que começam a comportar as actividades de ponta.

Estando o actual crescimento dos fluxos comerciais cada vez mais ligado aos fluxos de investimento, será natural que a transnacionalização da produção e os movimentos de

verticalização que implica constituam um factor suficiente para evitar ou contrariar as tendências para a transformação de espaços de integração horizontal em blocos fechados, não obstante situações recessivas e manifestações proteccionistas na cena internacional.

A noção de terceiro mundo enquanto área geográfica é posta em causa pela multiplicação de situações de pobreza e subdesenvolvimento no interior das fronteiras de países do chamado «Norte» e os problemas relativos ao ambiente assumem uma importância primordial. Por outro lado, face ao fim da bipolaridade e à diminuição do protagonismo militar dos Estados Unidos em várias partes do mundo, as Nações Unidas e as organizações regionais readquirem um peso crescente na gestão da conflitualidade internacional, trazendo questões como o *peace-enforcement*, a assistência humanitária e o direito de ingerência para a ordem do dia.

Com o fim da bipolaridade, os países e os acordos comerciais regionais que não fazem parte do bloco europeu nem americano ganham maior espaço de manobra e passam a negociar quer a associação regional quer a inserção directa das respectivas economias no sistema internacional.

Nestas circunstâncias, o desafio dos espaços de integração assume uma importância renovada, com destaque para aquelas regiões com maiores potencialidades de mercado e mais fortes dinâmicas de crescimento e cooperação institucional. A área do Pacífico, com uma enorme potencialidade de mercado e com ritmos sustentados de elevado crescimento, pese embora a ainda incipiente e volúvel configuração institucional e mesmo geográfica, surge como fulcral na reorganização do sistema internacional; a América Latina, em particular a América do Sul, ressurgue com um novo dinamismo nos processos de cooperação e integração regional, com regimes democráticos e com importantes inflexões nas políticas económicas; em África, a África austral parece ser a zona de maiores potencialidades, com o fim das guerras na região e a transição até agora bem sucedida do *apartheid* para um regime democrático de maioria na África do Sul.

Ásia - Pacífico

A industrialização em parte dos países asiáticos e, particularmente, a rápida e progressiva transformação que se opera no sistema económico da China, apontam claramente para esta região como a principal zona de rápido crescimento económico e de absorção de exportações e de investimento directo estrangeiro.

O Japão e as economias da região do Pacífico e do Sudeste Asiático têm vindo a experimentar elevados ritmos de crescimento, assentes numa crescente qualificação e eficácia da mão-de-obra, em altos índices de poupança e numa forte ligação e apoio dos governos ao sector privado através de subsídios e créditos dirigidos e de uma mistura apropriada de políticas de substituição de importações e de promoção de exportações.

Particularmente a partir de meados dos anos oitenta, há prognósticos que apontam para a formação de uma terceira macro-região de integração liderada pelo Japão que, juntamente com

a União Europeia-EFTA - o espaço económico europeu - e os Estados Unidos-NAFTA, formaria a tríade dominante nas relações económicas internacionais. As dificuldades experimentadas na obtenção de um acordo global no Uruguay Round e a recessão das economias industrializadas do início dos anos noventa - que tem feito aumentar as pressões proteccionistas nos Estados Unidos e na generalidade dos países europeus - tornam cada vez mais provável o cenário de um aprofundamento da regionalização da economia internacional assente nos três pólos acima nomeados.

Do ponto de vista institucional, o processo de integração no Pacífico-Sudeste Asiático aparece claramente atrasado, por comparação com a União Europeia e a América do Norte. Naquela macro-região, existem as seguintes organizações:

- ANZCERTA (*Closer Economic Relations Trade Agreement*), formada em 1983 entre a Austrália e a Nova Zelândia, visa o estabelecimento de uma zona de comércio livre entre aqueles países;

- AFTA (*ASEAN Free Trade Area*), formada a partir de Janeiro de 1992 pelos seis países membros da ASEAN, contempla tarifas preferenciais comuns para 15 grupos de produtos da indústria transformadora e visa a diminuição das barreiras tarifárias em duas etapas, 20 por cento até 2003 e para níveis máximos de 5 por cento até ao ano 2008;

- APEC (*Asia Pacific Economic Co-operation Group*), formado em 1989 por iniciativa australiana e agrupando 15 países - Japão, China, os quatro «tigres», os membros da ASEAN e do ANZCERTA, o Canadá e os Estados Unidos -, visa a melhoria dos sistemas de informação comercial e a coordenação de medidas para a facilitação dos fluxos de mercadorias e de investimento. A partir de iniciativas da actual administração norte-americana, a APEC avançou em 1993 e 1994 com reuniões cimeiras, alargou para dezanove o número de membros, criou um secretariado e aprovou a constituição de uma mega-zona de comércio livre na Ásia-Pacífico até ao ano 2005.

A formação de uma outra organização, o EAEC (*East Asian Economic Caucus*), a partir de uma proposta originariamente apresentada pela Malásia no final de 1990, foi aprovada pelos membros da ASEAN em Julho de 1993. Este quarto agrupamento, a ser constituído somente por países asiáticos, corporiza um compromisso entre duas tendências - o EAEC acaba por ser ambigualmente definido como subgrupo do APEC (posição da Indonésia), embora com existência independente (posição da Malásia).

A natureza pouco profunda e relativamente recente das relações institucionais nas organizações económicas da região do Sudeste Asiático é explicada pelo facto de os modelos de industrialização com base nas exportações necessitarem de grandes mercados consumidores - daí o facto de o essencial das exportações da generalidade dos países da região ter vindo a ser absorvido pelos mercados dos Estados Unidos e da Europa ocidental. Acresce a esta realidade o desinteresse por parte quer dos Estados Unidos quer da Austrália na constituição de um bloco económico regional asiático autónomo - daí a estratégia

envolvente e aberta do APEC e a oposição americana e australiana à iniciativa malaia para o reforço do EAEC.

Embora o comércio continue essencialmente direccionado para terceiros países, os fluxos intra-regionais de mercadorias e de investimento têm vindo a aumentar nos últimos anos. Esta tendência acentua-se a partir de 1985, com o incremento dos fenómenos de deslocalização industrial no Sudeste Asiático e em resultado da consistente revalorização da moeda japonesa e, mais recentemente, das moedas de outros países pertencentes à primeira vaga de industrialização - casos de Taiwan e da Coreia do Sul.

Em termos gerais, os processos de industrialização no Sudeste Asiático têm seguido um padrão comum, muitas vezes apelidado de *flying geese*, com a deslocalização industrial a efectuar-se na medida do aumento dos custos salariais e da correlativa diminuição nos níveis de competitividade internacional - os «tigres» asiáticos (Hong-Kong, Taiwan, Coreia do Sul e Singapura) foram um primeiro exemplo deste padrão, recebendo fortes investimentos japoneses (e também dos Estados Unidos e do Reino Unido). Na medida em que, pelo efeito do incremento dos níveis internos de consumo e rendimento, os preços se tornavam menos competitivos, fluxos de investimento destes países juntaram-se aos das empresas japonesas recentemente, empresas da Malásia e da Tailândia juntaram-se ao fluxo de investimentos regionais, incluindo nos seus destinos outros países que prefiguram uma terceira vaga de industrialização - sendo o caso mais evidente o do Vietnam.

As relações económicas intra-regionais apresentam características importantes, particularmente no que respeita ao direccionamento e à natureza dos fluxos de comércio e de investimento. Na realidade, apesar de um crescimento acentuado das relações económicas intra-asiáticas a partir de meados dos anos oitenta, quer o Japão quer as economias recém-industrializadas continuam a comerciar em primeiro lugar com os Estados Unidos e, secundariamente, com a Europa ocidental. Por exemplo, no caso dos países da ASEAN-AFTA, se aos dados mais recentes for retirado o comércio de reexportação realizado a partir de Singapura, a parte do comércio intragrupo, estimada em 20 por cento em 1992, não ultrapassaria 5 por cento do total das exportações então realizadas. Da mesma forma, o crescimento acentuado do comércio entre a China e Hong-Kong tem por detrás o facto de passarem por este território cerca de 30 por cento das exportações chinesas para terceiros países.

No caso do Japão, não obstante o refluxo de investimentos do início dos anos noventa, quando as principais firmas exportadoras sofreram prejuízos ocasionados pela revalorização do yen, e apesar de se ter vindo a notar o crescimento relativo dos fluxos de investimento japonês para o conjunto dos países do Sudeste Asiático (parcialmente como resultado de maiores taxas de rentabilidade do investimento, que tem contribuído para um renovado interesse das firmas nipónicas pelos mercados regionais), entre 75 a 80 por cento dos investimentos continuaram a dirigir-se para os mercados americano e europeu. Em termos concretos, de 1989 a 1991 o peso dos países asiáticos, principalmente Hong-Kong, Tailândia, Singapura, Indonésia,

Malásia, China e Vietnam, no total de investimentos japoneses no exterior cresceu de 12 para 14 por cento, ao mesmo tempo que se verificou uma descida de 50 para 45 por cento no peso relativo dos Estados Unidos e a manutenção da percentagem dos países da Comunidade Europeia em cerca de 22 por cento - neste caso também por virtude de a estratégia de ocupação de partes importantes do mercado interno europeu por firmas japonesas ter sido realizada a partir de 1986.

No respeitante à sua natureza, as tendências actuais dos fluxos intra-regionais de comércio e investimento denotam um acentuado crescimento de trocas intra-industriais e intrafirmas, muitas vezes assentes em deslocalizações contingenciais de partes do processo de produção para países e zonas com vantagens comparativas em termos de preço e qualidade da mão-de-obra - caso do Vietnam e das províncias do sul da China. Este fenómeno tem sido facilitado quer pela diminuição de custos de comunicação e transporte provocada por avanços tecnológicos e melhorias de infraestrutura, quer por maiores similitudes nos níveis de produção e consumo entre os países. Por outro lado, o crescimento das trocas intra-industriais é igualmente explicado pelo facto de a deslocalização industrial ser realizada por firmas com estratégias globais de produção, ou seja, por firmas cuja preocupação se situa mais na relação qualidade-preço do produto e na exportação para mercados competitivos e menos na mera ocupação de mercados locais (pese embora o imenso potencial do mercado chinês).

Este acentuado crescimento das trocas intra-industriais é ainda maior quando se exclui o Japão, o que é natural dado o peso das trocas e investimentos japoneses com os Estados Unidos e a Europa ocidental. Em termos de subregiões, são mais acentuadas as relações da China com Hong-Kong, de Singapura com os países da ASEAN, e do Japão com Taiwan e a Coreia do Sul. Este padrão de relações é, aliás, coerente com configurações bastante dinâmicas e volúveis, propostas por diversos analistas e relativas a regiões de maior potencial integrativo. Entre as configurações mais citadas contam-se as seguintes:

- triângulo dourado, com base em Singapura e englobando a ilha de Battam (Indonésia) e a província de Johore (Malásia);
- zona económica alargada do sul da China, incluindo Hong-Kong, Taiwan e as províncias chinesas de Guangdong e Fuchen.

A estas duas zonas, cujas relações económicas reais se têm desenvolvido rapidamente por efeito das trocas (com Singapura e Hong-Kong a funcionarem como entrepostos comerciais) e da deslocalização industrial, são acrescentadas três outras zonas potenciais:

- zona BAHT, englobando as áreas fronteiriças da Tailândia, Laos, Cambodja e Vietnam;
- zona económica do mar Amarelo, constituída pelas zonas costeiras do norte e nordeste chinês, Coreias e Japão;
- zona económica do mar do Japão, englobando as zonas costeiras do nordeste chinês, extremo-oriental russo, Coreias e Japão.

Mais recentemente, outras zonas têm sido propostas por iniciativa de vários governos da região. De uma forma geral, as zonas propostas assentam mais em fluxos de investimento de deslocalização ou em comércio originado por este tipo de investimento, ou ainda em projectos ligados com transportes e melhoria de outras infraestruturas. São exemplo de novas propostas feitas no decorrer de 1993 pelos governos tailandês e malaio as seguintes:

- quadrilátero dourado, enquadrando partes da Tailândia, Myanmar, Laos e partes do sudeste da China;
- triângulo de crescimento do Nordeste, constituído pela Tailândia do sudeste, nordeste de Sumatra (Indonésia) e partes da Malásia.

No seu conjunto, o aprofundamento das relações económicas regionais no Sudeste Asiático prefigura um processo de integração progressiva, via investimento de deslocalização e via comércio ligado ao investimento. As barreiras tarifárias e não tarifárias de protecção aos mercados internos dos novos países industrializados, não obstante alguns progressos feitos, nomeadamente em Singapura e em Hong-Kong, têm-se mantido em geral elevadas. Por exemplo, em quatro dos seis países que compõem a única organização que se propõe realizar a prazo uma zona de comércio livre, a ASEAN-AFTA, os níveis tarifários situavam-se em 1992 entre 15 por cento (Malásia) e 43 por cento (Tailândia).

Este processo de integração por via de investimento de deslocalização depende da existência de mercados de absorção das produções realizadas. Este papel, desempenhado até agora pelos Estados Unidos e, em menor escala, pelos países europeus da OCDE, apresenta limitações cada vez mais evidentes. Na realidade, a persistência de défices crónicos nas balanças comerciais com o Japão (que não têm sido resolvidos pela valorização do yen, uma vez que a diminuição de volumes exportados tem sido mais que compensada pelo aumento dos preços), o lento processo de abertura do mercado interno japonês a importações e a recessão internacional verificada a partir de 1992, são factores que entravam seriamente o prosseguimento do modelo de industrialização seguido quer pelo Japão quer pelos novos países industrializados.

Nestas circunstâncias, apesar de, em termos absolutos, representar menos que as trocas com terceiros países, o comércio intra-asiático assume uma importância relevante enquanto nova fonte para a alimentação, via importações, do crescimento industrial na região.

Por outro lado, é interessante notar as dinâmicas mais recentes no que respeita aos fluxos de novos investimentos na região. Em parte como consequência da retracção das firmas japonesas, com problemas de liquidez doméstica, o investimento norte-americano voltou a ocupar a partir de finais de 1992 o primeiro lugar na região, tendo-se igualmente verificado um surto de novos investimentos europeus, inclusive na deslocalização de indústrias de ponta. Este novo afluxo de investimento é realizado por firmas transnacionais que buscam, à semelhança das suas congéneres asiáticas, melhorar níveis de competitividade aproveitando a relação preço-qualidade da mão-de-obra existente. Corresponde ainda à tendência, por parte

de algumas transnacionais (caso, por exemplo, da Asea Brown Boveri), de inserir uma componente de regionalização nas suas estratégias globais, com a localização de actividades de ponta em cada um dos três principais mega-mercados mundiais: Europa, Américas e Ásia-Pacífico.

Neste cenário, não só pelas dinâmicas de desenvolvimento industrial mas também pelas perspectivas de rápido crescimento dos mercados de consumo (particularmente o chinês), as realidades parecem apontar esta última região como determinante para a futura configuração do sistema económico internacional. As relações intra-regionais observáveis não apontam para a prevalência de fenómenos de integração horizontal relativamente aos fenómenos de integração vertical. Dito de outro modo, a industrialização dos países asiáticos não só assenta na continuada abertura dos mercados extra-regionais às exportações, mas também se processa com a activa participação de transnacionais norte-americanas e europeias. Estes factores prefiguram dinâmicas que contradizem a futura criação de um ou vários blocos económicos asiáticos.

América Latina

Na América Latina, os antigos agrupamentos de integração regional dos anos sessenta são revitalizados no seguimento do fim das ditaduras. O discurso cíclico dos Estados Unidos de «unificação do hemisfério ocidental» é retomado através da Iniciativa das Américas de Bush em 1990, com o objectivo de apresentar uma frente comum no GATT e de incentivar acordos de natureza bilateral quer com os Estados Unidos quer com o NAFTA, acordos esses que poderiam, à medida que fossem cumpridos critérios de convergência, ser transformados em acordos de adesão a este último organismo. Neste sentido, esta iniciativa diferencia-se da ideia de «nova fronteira» de Kennedy, que, na altura, assumia contornos de natureza estratégica, visando desencorajar outros países da América Latina de seguir o exemplo cubano.

A revitalização dos processos de integração regional na América Latina que se tem vindo a realizar desde finais dos anos oitenta e em particular ao longo da primeira metade da presente década insere-se em contextos e assume objectivos claramente diferentes dos que caracterizaram a primeira fase da integração, nos anos sessenta.

A principal diferença respeita aos modelos de desenvolvimento prosseguidos pela grande maioria dos governos latino-americanos que, ao longo das décadas de cinquenta a setenta, se caracterizaram pela tentativa de industrialização pela via da substituição de importações, abandonada no decorrer dos anos oitenta por um crescente número de países, que iniciam aberturas e o desarmamento das suas protecções pautais.

Os modelos de substituição de importações, com o objectivo da criação de mercados internos e correlativa industrialização, foram postos em prática, regra geral, por regimes políticos autocráticos, de cariz militarista, então apoiados pelas administrações americanas, mais interessadas na manutenção de um equilíbrio que lhes fosse favorável no contexto da

bipolaridade do que na instauração de regimes democráticos ou de Estados de direito, respeitadores dos direitos cívicos e políticos dos cidadãos.

Em resultado quer dos modelos aplicados quer das condições políticas reinantes, a integração regional resumiu-se a meras declarações de intenção, sem que se alterasse nos diversos agrupamentos criados na altura o padrão anterior de fluxos de comércio e investimento: ou seja, os países da América Central essencialmente com os Estados Unidos e os da América do Sul a repartirem o essencial desses fluxos entre os Estados Unidos e a Europa ocidental, neste último caso com destaque para os do cone sul.

A crise da dívida, que decorre essencialmente nos anos setenta e parte dos anos oitenta, força a processos de ajustamento económico na maioria dos países, embora em grande medida esse ajustamento tenha sido conseguido mais à custa da contracção da procura que da reorganização da oferta ou da contenção de gastos públicos, muitas vezes responsáveis pela manutenção de clientelismos políticos e máquinas burocrático-repressivas. No caso do Chile, não obstante a natureza repressiva do respectivo governo militar, as reformas económicas modernizantes foram iniciadas mais cedo, resultando na criação de uma estrutura produtiva competitiva e de um ambiente macroeconómico caracterizado pelo controle das principais variáveis de gestão da conjuntura. Esta menção tem a sua relevância na medida em que a natureza das reformas então empreendidas, designadamente os incentivos à criação de uma indústria internacionalmente competitiva e não insulada por proteccionismos pautais ou semelhantes, permite hoje ao governo chileno um relativo desafogo nas contas públicas, na balança de pagamentos, no controle da inflação e nos níveis de competitividade e de inserção internacional.

O já referido ressurgimento dos agrupamentos de integração que tinham sido criados ao longo dos anos sessenta e setenta dá-se pois em condições internacionais caracterizadas pelo fim da guerra fria, pelas transições negociadas dos conflitos político-militares e pela restauração da democracia nos países da América Latina. Ao nível económico esse ressurgimento dá-se igualmente em condições de predominância do liberalismo como doutrina económica. Ou seja, os diversos países e agrupamentos bilaterais e regionais negoceiam rapidamente o desarmamento pautal e a abertura das respectivas economias ao comércio e ao capital internacional, medidas essas universalmente consideradas como necessárias à retoma do crescimento e à resolução do problema da dívida.

Do ponto de vista do seu referencial organizativo e dos objectivos prosseguidos pelos diversos agrupamentos de integração horizontal, é igualmente interessante referir a atracção exercida pelo modelo de construção europeia, o qual, na passagem dos anos oitenta para os anos noventa, emergia como exemplo de estabilidade política sustentada e como experiência bem sucedida de políticas de transferência de recursos entre regiões com níveis diferenciados de desenvolvimento. Este aspecto exerce uma influência sobre os processos de integração latino-americanos, a par do também evidente peso da influência norte-americana, onde as concepções dominantes, embora já favoráveis à criação de zonas de comércio livre e mesmo

de uniões aduaneiras, continuam avessas à criação de organizações regionais de tipo europeu, implicando instituições supranacionais, coordenação de políticas macroeconómicas e, acima de tudo, transferências de rendimentos por compensações, para estimular a coesão e o desenvolvimento e modernização estrutural das regiões e países menos avançados.

O caso particular do cone sul do continente, onde, não obstante as dificuldades colocadas pelo problema da inflação brasileira, o modelo europeu de integração é claramente predominante, necessita ser referido, não tanto pela existência de originalidades em políticas económicas prosseguidas, mas pelo facto de nessa região estar corporizado o único projecto de integração de formação recente, o Mercosul. Na segunda metade dos anos oitenta, os processos de transição democrática no Brasil e na Argentina levaram a uma aproximação política entre os governos destes dois países e criaram as condições para o estabelecimento de acordos sucessivos, com momentos importantes em 1985 e 1988 e que levaram em 1991, já com a inclusão do Uruguai e do Paraguai, à assinatura do Tratado de Assunção, que cria o Mercosul. O Mercosul aparece pois como iniciativa diferenciada da estratégia continental norte-americana.

Os dois principais países signatários do acordo, Brasil e Argentina, não só têm reais complementaridades, como se apresentam como actores importantes no sistema internacional dada a diversificação das suas relações económicas. Aparecem como competidores dos Estados Unidos nos mercados internacionais de importantes produtos, particularmente a Argentina, dada a sua natureza de país agro-exportador. Nestas condições, o Mercosul, que constitui desde o início de 1995 uma união aduaneira, tem condições para jogar quer o trunfo da abertura à Europa, com quem realiza a maior parte do seu comércio e de onde provém o essencial do investimento directo, quer o trunfo do Pacífico, através da expansão das suas relações comerciais com os países asiáticos.

A situação actual dos outros processos integradores na América Latina mostra-nos a configuração seguinte:

- Mercado Comum da América Central, formado originalmente em 1960 e desde então praticamente inoperacional, que ressurgiu com objectivos de criação de um mercado comum a partir de fins do presente quinquénio. Actualmente é formado pela Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicarágua, Costa Rica e Panamá;
- Mercado Comum das Caraíbas, formado por 13 países de língua predominantemente inglesa, criado em 1973, relançou em 1992 os objectivos de criação uma união aduaneira - cujo processo se tem confrontado com fortes divergência dentro do grupo;
- Pacto Andino, formado em 1969 e renovado em 1988, após duas décadas de protecção externo e de problemas políticos e militares entre membros (o recente renovar das tensões entre o Equador e o Peru é exemplo disso). O Pacto define-se como união aduaneira e é composto pela Venezuela, Equador, Colômbia, Peru e Bolívia.

Como quadro geral deste ressurgimento, para além dos factores referidos, convém salientar a

influência positiva da criação da ALADI, pelo Tratado de Montevideo, de 1980, que preconizou o incentivo ao comércio intra-regional quer por meio de acordos bilaterais, quer pelo estabelecimento de preferências alfandegárias regionais, de ordem multilateral, organizadas consoante os níveis de desenvolvimento relativo dos países.

Para além da existência de variados acordos bilaterais no quadro da ALADI, em particular a partir de finais dos anos oitenta e no decorrer da presente década, tem aparecido um conjunto de acordos bilaterais e agrupamentos subregionais. Este fenómeno é em parte explicável pelo rescaldo da formação do NAFTA, dadas as preocupações apresentadas por países cujo principal mercado tem sido os Estados Unidos e que vislumbram perdas de posição no poderoso vizinho do Norte perante as condições preferenciais oferecidas ao México. Assim, é de realçar a decisão do chamado grupo dos três - México, Venezuela e Colômbia -, tomada em 1993, de avançar para a criação de uma zona de comércio livre, o que, de certa forma, corresponde a uma preocupação do governo mexicano no sentido de se antecipar a prováveis tensões no relacionamento com aqueles países. Mais recentemente, na segunda metade de 1994, foi proposta a criação de uma Associação de Estados das Caraíbas, agrupando para além dos membros do CARICOM a generalidade dos países continentais das Caraíbas e cerca de catorze territórios dependentes, com o objectivo de reunir esforços para a obtenção de condições mais favoráveis de acesso ao mercado dos Estados Unidos, designadamente através da igualdade de condições com o México.

A cimeira das Américas em Miami, realizada em Dezembro de 1994 e agrupando a totalidade dos países do continente menos Cuba - uma versão Clinton da iniciativa de Bush para as Américas -, acabou por aprovar um programa de intenções para a formação de uma área de comércio livre das Américas, a atingir até 2005. Neste contexto a Organização dos Estados Americanos, criada no período da guerra fria e tendo então por conteúdo essencial a coordenação política e de segurança com os Estados Unidos, foi reanimada com o objectivo de coordenar os cada vez mais numerosos pactos subregionais e bilaterais. Do ponto de vista prático e apesar de promessas renovadas da concessão de cláusulas de acesso ao mercado dos Estados Unidos em condições similares às do México, quer as condicionalidades impostas pela administração americana para tal (cláusulas ambientais e respeitantes à mão-de-obra) quer as tradicionais dificuldades em fazer aprovar concessões desse tipo no Congresso dos Estados Unidos tornam problemático o sucesso dos objectivos da cimeira.

Como sustentação desta multiplicidade de acordos e (re)agrupamentos regionais, é de sublinhar o rápido incremento do comércio intra-América Latina ao longo dos anos noventa, por efeito da normalização das relações políticas entre diversos países, pelo rápido desarmamento pautal e mesmo por efeito de avanços na integração intrafirmas realizada por algumas transnacionais, principalmente no caso do Mercosul (note-se o exemplo da Mercedes no Brasil e Argentina). O aumento rápido do comércio regional tem-se verificado essencialmente entre países mais desenvolvidos, entre a Colômbia e a Venezuela ou não menos espectacularmente entre o Brasil e a Argentina. Em ambos os exemplos, verificou-se uma mais que duplicação do

respectivo comércio bilateral desde 1992.

Um outro indicador que prefigura a importância crescente da América Latina no actual contexto de reorganização do sistema de relações internacionais do pós-guerra fria é representado por recentes iniciativas da União Europeia, principalmente no quadro de acordos de associação e de terceira geração com agrupamentos e países latino-americanos aliás o chamado diálogo euro-latino-americano tem avançado no contexto do grupo do Rio desde 1990 e, para o caso da América central, desde há mais tempo também com o designado grupo de São José, no contexto do qual os países europeus de certa forma contribuíram para os processos de pacificação e de democratização realizados. A última e talvez mais significativa iniciativa que exemplifica a importância crescente do subcontinente no cenário internacional é a da criação de uma zona de comércio livre entre a Europa e o Mercosul, iniciativa esta que está a ser trabalhada pela Comissão Europeia desde Outubro de 1993.

Embora o caso da América central e das Caraíbas prefigure, pelo peso dos fluxos com os Estados Unidos, uma situação de clara influência norte-americana na evolução da arquitectura e dos objectivos dos processos de integração, já o caso da América do Sul se apresenta de forma diferente: o comércio e os investimentos desses países com a Europa são de dimensão idêntica (ou mesmo superior, no caso do Mercosul) aos que realizam com os Estados Unidos; verifica-se um crescimento dos fluxos económicos intra-regionais; a diversificação de relações económicas acentua-se com o incremento do comércio e investimentos com países da Ásia-Pacífico. Ou seja, as dinâmicas correntes observáveis nos agrupamentos regionais sul-americanos e mesmo no Chile - que simultaneamente pede a sua adesão ao NAFTA e declara a sua intenção de realizar um acordo bilateral de pré-adesão com o Mercosul - apontam para o predomínio da inserção internacional dos países sul-americanos e para a formação de espaços de integração regional abertos.

África

Em África, as experiências de cooperação e integração regional, apesar de incipientes do ponto de vista da economia real, datam do início das independências, nos anos sessenta. Algumas dessas experiências vêm inclusivamente mais de trás, como as uniões aduaneiras da África ocidental e central e a chamada «zona franco», que agrupa desde os anos quarenta e cinquenta as ex-colónias francesas; mais antiga ainda é a SACU, União Aduaneira da África Austral, que engloba desde 1910 a África do Sul, o Botswana, o Lesotho e a Suazilândia, países que, juntamente com a Namíbia, formavam a zona do rand (recentemente transformada em *Common Monetary Area*, com a excepção do Botswana).

Contrariamente às experiências do Sudeste Asiático, os processos de integração regional em África, nomeadamente a partir de meados dos anos setenta, têm vindo a adquirir formas institucionais cada vez mais elaboradas. As suas configurações programáticas apontam, regra geral, para a constituição sucessiva de zonas de comércio livre, uniões aduaneiras, mercados

comuns e uniões económico-monetárias, numa. extrapolação evidente da experiência de integração europeia. Contudo, os indicadores disponíveis do grau de integração conseguido, nomeadamente os indicadores dos fluxos de trocas intra-regionais são extremamente baixos - no decorrer da última década e no início dos anos noventa, os países pertencentes aos diversos agrupamentos realizam médias ao redor dos 6 por cento, com mínimos de 2 por cento, no caso da África central, a máximos de 9-10 por cento no caso da Comunidade Económica da África Ocidental. A SACU constitui excepção a esta regra, dado o elevado grau de integração na economia sul-africana dos países parceiros da união.

Estes indicadores, mais que problemas de natureza conjuntural, expressam questões estruturais, típicas de realidades económicas subdesenvolvidas. As economias da generalidade dos países são pouco diversificadas, as suas produções principais assentam em matérias-primas e as exportações revelam uma evidente escassez de bens da indústria transformadora.

Estas realidades, já existentes no tempo das independências, pouco foram modificadas pelas estratégias de desenvolvimento e pelas políticas económicas prosseguidas. Na verdade, regra geral, as ortodoxias dominantes no decorrer dos anos sessenta e setenta eram de pendor nacionalista e anti-imperialista, mesmo nos países que haviam optado por economias de mercado. O nível de protecção tarifária era elevado, espelhando, para além de intenções proteccionistas assentes em políticas de substituição de importações, orçamentos bastante dependentes das receitas aduaneiras para os gastos da administração.

O impacto das crises energéticas de 1973 e 1979 e o endividamento externo, crónico a partir de 1982, são acompanhados pela diminuição crescente das poupanças internas e do investimento estrangeiro. Estes fenómenos acentuam a marginalização das economias africanas relativamente ao mercado internacional e aceleram a erosão dos modelos prosseguidos no pós-independência com o fim das «estratégias de desenvolvimento» e a passagem para as actuais ortodoxias de «ajustamento estrutural». Nas condições presentes, a quase totalidade das economias africanas está dependente dos fluxos de ajuda bilateral e multilateral, sendo as receitas das exportações insuficientes para honrar o serviço da dívida - daí as sucessivas reuniões para o reescalonamento da dívida a instituições multilaterais e privadas e para o reescalonamento ou perdão da dívida a instituições públicas dos governos credores.

É contra este pano de fundo que devem ser avaliadas as actuais intenções de constituição de quatro ou cinco agrupamentos de integração regional no continente, inicialmente propostos na cimeira da OUA em Lagos em 1980 e retomados pelos responsáveis governamentais africanos na cimeira de Abuja em 1991. Esses agrupamentos são os seguintes:

- União do Maghreb Árabe, constituída em 1989 e agrupando a Argélia, a Líbia, a Tunísia, Marrocos e a Mauritânia. Este agrupamento, visando a futura constituição de um mercado comum, tem estado paralisado pela crónica desconfiança entre os seus membros e por sucessivas crises de natureza política em alguns países, nomeadamente na Argélia.

- Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental, constituída em 1975 e composta por 16 Estados, incluindo países anglófonos, lusófonos e francófonos - estes últimos, conjuntamente com o Togo, membros da zona franco e da União Monetária da África Ocidental, criada em 1994. O nível de trocas comerciais nesta comunidade não tem ultrapassado os 6 por cento, existindo conflitos políticos entre alguns membros, designadamente a partir de diferentes interesses na resolução da guerra civil na Libéria, e, mais recentemente, na Serra Leoa, para dar alguns exemplos.

- Comunidade Económica dos Estados da África Central constituída em 1983, constituída pelos Estados desta região do continente, incluindo os da União Aduaneira da África Central, que pertencem igualmente à zona franco. A comunidade encontra-se virtualmente paralisada devido à inexistência de fluxos comerciais, inferiores a 2 por cento do total e, também, a conflitos internos, de que o Zaire é caso crónico. Contudo, os seus objectivos são, à semelhança dos outros agrupamentos, a criação de uma união económico-monetária.

- Mercado Comum da África Austral, COMESA, proposto em finais de 1993, para além dos 19 Estados membros da PTA (*Preferential Trade Area*, criada em 1981), pretende englobar seis outros países, estendendo-se desde o Egipto até à Namíbia, incluindo o Zaire e a África do Sul, e visa a constituição de uma comunidade económico-monetária. A PTA, que está na origem da COMESA, tem um nível de trocas que não vai além dos 6 por cento e, revela uma evidente desintegração entre as suas partes oriental e austral, embora tenha implementado mecanismos de facilitação das relações de comércio e investimento, designadamente «acordos de *clearing*», abaixamento de tarifas para listas de produtos e a criação de *traveller cheques* para uso nos países da organização. Até agora a maioria dos membros da PTA ainda não ratificou a sua adesão ao projecto COMESA, designadamente por virtude da cada vez mais evidente consolidação de um agrupamento autónomo na África austral.

- Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral, composta pelos onze Estados da região, foi constituída em 1992 e integra, a partir de 1994, a África do Sul. Contrariamente à sua predecessora, a Conferência de Coordenação do Desenvolvimento da África Austral, formada em 1980, que concentrou as actividades na coordenação de investimentos e na realização de projectos de infraestrutura, a actual SADC visa a criação de uma comunidade económica com a participação da África do Sul. O nível de trocas entre os membros situou-se entre 4 a 5 por cento desde o início dos anos oitenta (tal como nas duas décadas anteriores). Com a inclusão da África do Sul, esse nível ultrapassa agora 25 por cento do total.

Este conjunto de macro-organizações visando a integração regional fundir-se-iam em 2025, segundo o plano de Abuja, num bloco económico continental. A ideia da formação destes agrupamentos remonta à segunda metade dos anos setenta (a intenção vem já expressa no chamado «Plano de Acção de Lagos», de 1980), o qual veiculava ideologias terceiro-mundistas típicas do movimento dos não-alinhados. Estas ideias (elaboradas em vários documentos provenientes da Comissão Económica para África das Nações Unidas) defendiam a desconexão, o *collective self-reliance* e assentavam em políticas de substituição de

importações, na formação de mercados regionais alargados e no controlo do investimento privado estrangeiro e da operação das multinacionais.

A partir de meados dos anos oitenta, com o agravamento sensível das condições económicas na maioria dos países africanos, os modelos de substituição de importações e as ideologias anti-imperialistas são, na prática, progressivamente abandonados. Na passagem dos anos oitenta aos anos noventa, o fim do conflito Leste-Oeste, o retomar do crescimento económico na América Latina e o evidente êxito das novas economias industrializadas na Ásia do sudeste - com a estabilização da conjuntura, o aumento das poupanças privadas, a atracção do investimento externo e a produção para exportação - aceleram ainda mais a reconversão das ortodoxias económicas. Interessantemente porém, no domínio da documentação produzida pelas instâncias regionais e continentais africanas, as ideias da «libertação económica» e dos grandes espaços de integração africana sofreram poucas modificações, não obstante as sensíveis mutações nas realidades africanas e no sistema internacional, facto este que expressa ainda o pensamento das velhas elites totalitárias, tradicionalistas e apegadas ao poder, desadaptadas das tendências internacionais e das necessidades de modernização rápida das estruturas económicas da generalidade dos países do continente.

Do ponto de vista dos seus resultados concretos, existem algumas experiências que se torna interessante discutir:

- Os países da zona franco, organizados em dois agrupamentos com bancos centrais - o Banco central da África Ocidental, para os membros da União Monetária da África Ocidental e o Banco central da África Central, que inclui países da UDEAC. Na zona franco, a estabilidade monetária e o controle dos níveis de inflação não tiveram um impacto significativo no crescimento industrial nem nos níveis de trocas comerciais intragrupo. A evidente sobrevalorização do franco CFA, embora travando o crescimento das exportações, era defendida quer por exportadores europeus, designadamente franceses com poderosos *lobbies* no Eliseu, quer por elites locais, nomeadamente as não ligadas ao sector exportador (burocracia, sector de serviços, importadores), que detêm uma forte influência na área da governação. A desvalorização do franco CFA em 50 por cento ocorrida no início de 1994 pretende provocar um processo de readaptação competitiva, cujas potencialidades estão ainda por demonstrar, dada a conjuntura social e política instável na região e em alguns países em particular.

- A União Aduaneira da África Austral. Apesar de as receitas orçamentais advindas da união aduaneira - incluindo transferências compensatórias - e a pertença à zona do rand, terem vindo a permitir o normal funcionamento da administração e serviços públicos, a experiência da SACU tem-se saldado pela não industrialização do Botswana, Lesotho e Suazilândia, estando neste momento em discussão o acordo, cuja última versão data de 1969.

- A extinta SADCC, que desenvolveu uma actividade bem sucedida designadamente no campo da coordenação e realização de projectos de infraestrutura, ou seja, naquilo que não respeita ao processo de integração comercial. (Em parte devido ao encorajamento e persuasão dos

dadores, este organismo, conforme já foi referido, formalizou-se em SADC 1992, segundo o modelo «à europeia» dos seus congéneres de integração africanos.)

Do conjunto de elementos até agora apresentados podem ser retiradas algumas ilações sobre a formação de espaços de integração regional em África.

Uma ilação aparentemente óbvia e que decorre do baixo nível de desenvolvimento industrial e da diminuta percentagem de trocas intra-regionais aponta para o facto de o comércio não poder ser tomado como alavanca para o processo integrador. Na realidade, não só é essencial que se retome o crescimento industrial para que se produzam bens trocáveis, mas também é evidente que esse crescimento necessita de estabilidade económica e política, e de medidas que suscitem o crescimento das poupanças internas, a atracção de investimento privado externo e a correspondente reinserção internacional competitiva.

Os modelos que procuram emular a experiência de integração europeia não parecem ser os mais adequados às realidades económicas e políticas africanas. Do mesmo modo as ortodoxias liberais veiculadas pelas instituições multilaterais que apontam para a criação de zonas de comércio livre ou de uniões aduaneiras parecem igualmente desadaptadas.

Estes factos podem ser mais bem analisados no contexto da África austral, região que, desde o fim do *apartheid* e do isolamento internacional da África do Sul, se considera de maior potencial integrador.

Os países da região - com a excepção de Angola e da Tanzânia realizam o essencial do seu comércio externo com a África do Sul. Por outro lado, apesar de o peso da região nas exportações sul-africanas não ultrapassar os 9 por cento, segmentos importantes da indústria transformadora sul-africana encontram mercados nos países parceiros, com percentagens médias que têm rondado os 20 por cento. Do mesmo modo, o grau de integração de infraestruturas de transporte, comunicações e energia é relativamente elevado, pelos padrões africanos. Particularmente no respeitante aos caminhos-de-ferro e instalações portuárias, a rede existente integra a generalidade dos países da região. Para além destes factores, os investimentos sul-africanos em países da região não só apresentam níveis relevantes como têm vindo a crescer nos últimos anos - não só em sectores extractivos, mas também na indústria e na agro-indústria. Por último, as migrações de mão-de-obra para minas e plantações na África do Sul são consideráveis, constituindo fontes de emprego e de receitas essenciais para alguns países vizinhos - Lesotho e Moçambique, por exemplo.

Neste cenário, a constituição de zonas de comércio livre ou de uniões aduaneiras tradicionais englobando a África do Sul é problemática. Apesar de a competitividade regional das indústrias transformadoras sul-africanas ser evidente, é evidente também o seu atraso tecnológico se julgado em termos internacionais. Neste contexto, a formação de uma união aduaneira poderia levar a desvios de comércio que lesariam os países parceiros. Por outro lado, a formação de uma mera zona de comércio livre potenciaria ainda mais a dominação evidente da indústria sul-africana - para além de levantar problemas de ordem orçamental à generalidade dos países da

região, altamente dependentes das receitas aduaneiras.

Na verdade, o crescimento do processo de integração terá de envolver, desde o seu início, os dossiers mão-de-obra, investimentos, (incluindo o tratamento de firmas não nacionais e a formação de *joint ventures*), compensação por perda de receitas tarifárias (possivelmente com apelo a ajuda externa) e, como é natural, prazos e derrogações variando conforme os casos e os países.

Por outro lado, os complicados dossiers e problemas ligados com a transição política pós-eleições em curso na África do Sul e Moçambique e a situação prevalecente em Angola fazem ressaltar a importância dos factores políticos e de segurança na reorganização das relações regionais. Com efeito, a estabilidade política e o fim da violência não se apresentam unicamente como factores intrínsecos a cada um dos processos muito menos no caso sul-africano. A história recente da região mostra que existe uma ligação evidente entre estes processos e o desenvolvimento do conjunto dos países. Daí que o prosseguimento de qualquer experiência de integração regional requeira, a par da necessária componente económica, as componentes política e de segurança.

Em suma, as tentativas de integração em África revelam o evidente fracasso quer das iniciativas assentes no primado das trocas comerciais quer das políticas terceiro-mundistas e isolacionistas. A modernização e crescimento das economias africanas pressupõe a formação de espaços regionais abertos a sua reinserção nos fluxos e investimento, tecnologia e comércio mundiais.

Bibliografia

ALLAIS, Maurice, «Neuf raisons impératives de surseoir à la signature des accords de l'Uruguay Round», *Le Figaro*, 1 de Dezembro de 1993.

BRAND, Diana, «Regional Bloc Formation and the World Trade», *Intereconomics*, November-December 1992, pp. 247-281.

FROEHLING, Hans Christoph, e RAUCH, Andreas M., «The GATT Agreement and the World Economy», *Aussenpolitik*, 1 (1994).

KRUGMAN Paul, «The Move Toward Free Trade Zones», *Economic Review*, Novembro-Dezembro de 1991.

KRUGMAN, Paul, «Competitiveness: A Dangerous Obsession». *Foreign Affairs*, vol. 73, 2 (1994), pp. 28-44.

LAL, Deepak, «Trade Blocs and Multilateral Free Trade», *Journal of Common Market Studies*, Setembro de 1993, pp. 349-58.

LLOYD, Peter J., «Régionalisation et commerce mondial», *Revue économique de l'OCDE*, 18 (1992), pp. 7-49.

MELO, Jaime de, e PANAGARIYA, Arvind, «O Novo Regionalismo», *Finanças e Desenvolvimento*, Dezembro de 1992.

OCDE, *Evaluer les effets du cycle de l'Uruguay*, Paris 1993.

OMAN, Charles, *Globalisation et régionalisation: Quels enjeux pour les pays en développement?*, OCDE, Paris 1994.

OXLEY, Alan, *The Challenge of Free Trade*, Harvester Wheatsheaf, New York 1990.

ROBSON, Peter, «The New Regionalism and Developing Countries», *Journal of Common Market Studies*, Setembro de 1993.

SCHOTI, Jeffrey J., «Reassessing the World Trading System», *International Economics Insights*, Setembro-Outubro de 1993, pp. 17-20.

THURGW, Lester, *Head to Head*, Nova York, Morrow, 1992.

WEINTRAUB, Sidney, *NAFTA. What Comes Next?*, CSIS, Washington DC 1994.

YORK, Robert c., *Intégration régionale et pays en développement*, OCDE, Paris 1993.