

Ásia

A Área de Comércio Livre China-ASEAN - Motivações e impacto regional

Miguel Santos Neves

O predomínio das questões de segurança e da luta contra o terrorismo tem desviado a atenção de outras mudanças estruturais, menos dramáticas mas com implicações globais significativas. A criação de uma Zona de Comércio Livre entre a China e a ASEAN é um dos processos com maior alcance e potenciais consequências estruturais, quer na reformulação da ordem regional quer nos equilíbrios da ordem global.

Apesar de a Zona de Comércio Livre (ZLC) China-ASEAN ser, aparentemente, apenas mais um dos processos de integração económica regional que têm vindo a proliferar nos últimos anos, a verdade é que estamos perante um projecto de grande alcance político, com implicações estratégicas significativas, susceptível de alterar profundamente a ordem regional.

A proposta para a criação da ZLC foi apresentada pela China, através do primeiro-ministro Zhu Rongji, em Novembro de 2000, simultaneamente como reacção e jogada de antecipação em relação à proposta apresentada alguns dias antes pela Coreia do Sul no sentido da criação de uma Zona de Comércio Livre ASEAN+3 – China, Japão, Coreia do Sul. O objectivo imediato da iniciativa foi, assim, o de impedir o avanço de um processo de integração económica regional liderado pelo Japão e, em alternativa, criar um núcleo duro sob a liderança chinesa (sem prejuízo de este se vir a alargar, no futuro, ao Japão e à Coreia do Sul).

A iniciativa chinesa surge num momento de aumento da tensão China-EUA e de progresso nas relações China-ASEAN, mercê de um processo de reaproximação que se acelerou com a crise asiática e se consolidou em 1999-2000 com a assinatura, sem precedentes, de um conjunto de Acordos Bilaterais de Cooperação de longo prazo entre a China e a maioria dos países da ASEAN (Tailândia, Vietname, Brunei, Filipinas, Indonésia, Malásia, Singapura, Myanmar), sinal de uma nova fase no relacionamento político.

A proposta chinesa foi objecto de estudo pelo Grupo de Peritos ASEAN-China sobre Cooperação Económica que, após avaliar os benefícios e custos para ambas as partes,

concluiu pela viabilidade do projecto no Relatório de Outubro de 2001 e que serviu de base à aprovação conjunta da criação da ZCL na Cimeira de Novembro de 2001. O desenvolvimento recente mais significativo relaciona-se com a aprovação, em Novembro último, do “Framework Agreement on Comprehensive Economic Cooperation”, que entrará em vigor em Julho de 2003, e que prevê o plano operacional para implementação da ZCL até 2010 para o comércio de bens – com a excepção dos novos membros da ASEAN (Camboja, Vietname, Laos, Myanmar) a quem é concedido um tratamento preferencial e um prazo mais alargado até 2015 – devendo a data para conclusão da ZCL para os serviços ser definida mais tarde, após as negociações que se iniciam em 2003.

O modelo em causa é bastante desenvolvido e ambicioso já que a ZCL não se restringe ao comércio de bens mas abrange igualmente o comércio de serviços e aspectos relacionados com o investimento. Por outro lado, por forma a acelerar e credibilizar o processo, foi aprovado o início de uma liberalização parcial imediata, o “Early Harvest Programme”, com um âmbito restrito aos produtos agrícolas e pecuários, que deverá concretizar-se até Junho de 2004.

Se for efectivamente criada, esta será a maior ZCL do mundo, envolvendo um total de 1.7 mil milhões de consumidores, um PIB de 2 mil biliões de dólares e um comércio total de 1.2 biliões de dólares. De acordo com os estudos desenvolvidos pelo Grupo de Peritos e pelo Secretariado da ASEAN, os benefícios económicos para as duas partes poderão ser significativos, prevendo-se que a ASEAN beneficie de um crescimento adicional do PIB de 0.9% p.a. e a China de 0.3% p.a., e que o comércio bilateral cresça cerca de 50%.

Contudo, este projecto não se esgota nos benefícios económicos, já que ele se reveste de uma natureza eminentemente política. A China tem uma agenda complexa dominada por objectivos político-estratégicos. Para além de procurar diversificar os mercados de exportação e reduzir a sua dependência dos mercados americano e europeu, a China tem um objectivo político claro de reforçar a confiança na relação com a ASEAN e promover uma reconciliação duradoura através da criação de uma maior interdependência económica, de forma a reduzir tensões recorrentes. É que para continuar o ciclo de crescimento económico e fazer face, com sucesso, às reformas domésticas profundas que a adesão à OMC implica, a China necessita de estabilidade e paz na região. Por outro lado, a ASEAN tem uma importância estratégica para a China no plano energético e no controlo e manutenção da segurança de uma das vias de circulação vitais para o comércio mundial.

Em segundo lugar, a iniciativa de Pequim constitui um desafio à liderança económica do Japão na Ásia e uma tentativa clara de reduzir a sua influência regional, num contexto de debilidade do Japão que se debate com problemas de estagnação económica e de paralisia das reformas internas. A China pretende ser o novo líder regional e é vista por muitos como o novo motor do crescimento económico na região. Tóquio compreendeu o alcance da iniciativa de Pequim, razão pela qual reagiu de imediato propondo uma ZCL mais alargada (ASEAN+3+Nova Zelândia+Austrália) e, mais recentemente, um projecto de “Parceria Alargada” Japão-ASEAN.

Em terceiro lugar, num contexto de crescente competição entre a China e os EUA pela influência político-estratégica no Sudeste Asiático, a China pretende contrabalançar o papel dominante dos EUA e contrariar as tendências unilateralistas de uma forma indirecta, reforçando os seus laços económicos com a região e pondo em causa os alinhamentos tradicionais e a viabilidade do projecto global da APEC liderado pelos EUA.

Finalmente, com esta iniciativa Pequim pretende contribuir para um maior isolamento de Taiwan e para o enfraquecimento dos fortes laços económicos que Taipé mantém com a ASEAN, onde é um dos principais investidores. Este isolamento pretende não só reduzir a margem de manobra internacional de Taiwan mas também, ao limitar o acesso a mercados alternativos, reforçar a dependência económica de Taiwan em relação ao mercado chinês, conferindo assim a Pequim um mecanismo eficaz de pressão para solucionar a questão da reunificação.

Na perspectiva da ASEAN a motivação económica é mais relevante mas existem igualmente razões políticas de peso para o seu envolvimento neste projecto. Do ponto de vista económico a motivação central relaciona-se com a necessidade de minimizar o impacto negativo que a adesão da China à OMC pode ter sobre as economias do Sudeste Asiático. A China é já o grande competidor da ASEAN em termos comerciais nos mesmos mercados de exportação (UE e EUA), particularmente nos sectores dos têxteis/vestuário, bens eléctricos e electrónicos. Ao nível da atracção do investimento directo externo a situação é ainda mais preocupante já que na última década se registou um claro desvio do IDE da ASEAN para a China: a ASEAN recebia em início dos anos 90 cerca de 30% dos fluxos de IDE para a Ásia em vias de desenvolvimento, participação que se reduziu drasticamente para 10% em 2000 ; em contraste a China viu a sua participação nesses fluxos aumentar de 18% para 30% no mesmo período.

A adesão à OMC reforçará ainda mais esta tendência e a posição competitiva da China (hoje o único país do mundo em que as expectativas dos investidores melhoraram depois do 11 de Setembro) pelo que a ZCL é encarada pela ASEAN como uma oportunidade para desenvolver uma relação mais complementar. O processo de integração económica constituirá também um factor positivo de atracção de IDE para o espaço de integração, que poderá beneficiar ainda que marginalmente a ASEAN, atraindo inclusivamente parte do novo investimento da RPC no exterior.

Em segundo lugar, a ASEAN tem também uma forte motivação política ao envolver-se neste projecto. Por um lado, promover a reconciliação com a China encarando a ZCL como um instrumento de diplomacia preventiva capaz de reforçar a paz e estabilidade regionais e de moderar a ameaça militar chinesa. Não é por acaso que o ponto de conflito mais grave entre a ASEAN e a China, a disputa sobre direitos de soberania no Mar do Sul da China, está interligado com toda a negociação económica, tendo sido assinada na mesma data do acordo sobre a ZCL uma declaração política conjunta sobre o Código de Conduta no Mar do Sul da China. Apesar de não ser ainda o Código de Conduta que a ASEAN tem exigido e a China tem protelado, constitui, de todo o modo, um sinal positivo e um avanço ao consagrar a obrigação de ambas as partes se absterem de construir qualquer nova infraestrutura nos ilhéus.

Em terceiro lugar, ao responder positivamente a esta iniciativa chinesa, a ASEAN procura estimular a competição entre os poderes regionais de modo a aumentar a sua margem de manobra e poder negocial, quer face aos EUA, quer face ao Japão e à Coreia do Sul, com quem deverá negociar numa fase posterior. Por outro lado, dado persistirem incertezas e desconfianças quanto à China, a ASEAN tem também procurado contrabalançar a crescente influência e poder regional chineses e limitar o risco através do envolvimento num conjunto diversificado de projectos de ZCL com outros parceiros, nomeadamente com a Austrália/Nova Zelândia, os EUA (proposta apresentada pelo sector empresarial americano) e com o próprio Japão, podendo ainda vir a recuperar uma proposta antiga de uma ZCL com a UE. Como é evidente, o envolvimento em processos múltiplos cruzados apresenta também riscos, não só porque se afigura de gestão muito difícil mas também porque todo este processo comporta o risco de diluição do próprio projecto interno da AFTA.

A concretização e sucesso da ZCL China-ASEAN, ainda que envolvendo alguma incerteza, terá certamente implicações significativas para a ordem regional. Desde logo

criará condições para que a China se assuma crescentemente como o líder económico regional, relegando o Japão para segundo plano, conjugando poder económico, influência política e capacidade militar. Esta posição será ainda reforçada pelo facto de ao nível do sector privado se acentuar o domínio regional dos networks informais das Comunidades empresariais de Overseas Chinese, cujo dinamismo e poder será fortemente estimulado pela ZCL China-ASEAN.

Em segundo lugar, o sucesso da ZCL e a sua eventual expansão futura para incluir também o Japão e a Coreia do Sul, poderá ser a semente do terceiro grande bloco comercial, sob a liderança da China, que competirá directamente com a UE e a NAFTA, com um impacto evidente a nível da economia global. Nesta lógica, os processos de integração alternativos perderão vitalidade, a começar pela própria AFTA e a acabar no processo da APEC, já em evidente perda.

Em terceiro lugar, poderá contribuir para, a longo prazo, enfraquecer a posição de domínio estratégico dos EUA na região. Com efeito, não nos devemos deixar iludir pela melhoria conjuntural das relações entre Washington e Pequim no pós-11 de Setembro. A China continua a prosseguir uma estratégia de competição estratégica com os EUA pelo controlo da região, agora com base numa tática diferente, não de confrontação directa mas de forma indirecta, subtil e menos perceptível, minando lentamente as bases de influência, nomeadamente a económica, dos EUA na região. Por outro lado, ao apostar na reconciliação com os países da ASEAN e na criação de relações de confiança e de um quadro de segurança duradouro sem a mediação americana, a China está também, de alguma forma, a esvaziar a razão de ser da presença e domínio americano, i.e. a contenção dos conflitos intraregionais. Um dos testes decisivos será, sem dúvida, a aprovação do Código de Conduta do Mar do Sul da China e a implementação efectiva das suas regras.