

Assimetria internacional e novas formas de integração

João Clemente Baena Soares

O contínuo intercâmbio entre Europa e América Latina vem ocorrendo há mais de cinco séculos, com traços de luzes e sombras, como todo episódio da actividade humana. O encontro de dois mundos tem maior transcendência histórica quando considerado como ponto de partida desse processo de conflito, aproximação e síntese. Deixo, a outros, a análise crítica do passado, para fixar minha atenção em determinadas características e circunstâncias que conferem particular validade e relevância à interacção entre europeus e latino-americanos nos anos vindouros.

Mais do que pela experiência histórica, ou pelos vínculos evidentes que existem entre os países da América Latina e os países da Europa, o futuro de suas relações está condicionado por suas respostas a um mundo em transformação acelerada. Diante desse fenómeno a Europa e a América Latina reagem com base em ideais comuns, em identidades e interesses próprios e em atitudes e posições diferentes, determinadas por sua diversidade cultural, económica e social.

Existem dois veios principais de transformação no mundo de hoje: um, no campo político e estratégico, e outro, no campo económico. Quanto ao aspecto político, o ocaso de duas ideologias, o nacional-socialismo, com a Segunda Guerra Mundial, e o marxismo-leninismo, com a dissolução da União Soviética e com o alento de mudança que marcou o caminho da Europa central e oriental nos últimos anos da década de 80, teve como resultado um aparente consenso universal em tomo da democracia como forma desejável de governo.

A nossa época caracteriza-se, assim, pelo respeito ao sistema democrático na teoria e pela tentativa de lograr o seu exercício generalizado na prática. Em nenhuma outra região do mundo é tão evidente e apreciável o fortalecimento da democracia como na América Latina.

A quase totalidade dos 450 milhões de habitantes da América Latina e das Caraíbas vive sob a direcção de governantes eleitos pelos cidadãos, em eleições livres.

A adesão aos valores democráticos de liberdade e respeito pelos direitos humanos é ponto fundamental de convergência entre a América Latina e a Europa. As democracias europeias apoiaram o processo de reafirmação democrática na América Latina. As democracias latino-americanas, por sua vez, apoiaram o movimento para a democracia na Península Ibérica e, mais recentemente, na Europa de leste.

Os ideais democráticos compartilhados formaram a base dos acordos da primeira reunião de cúpula Ibero-Americana realizada em Guadalajara, México, em Julho de 1991. Os laços de solidariedade democrática constituem o elemento positivo mais forte para forjar as relações futuras entre as duas regiões.

Assimetria internacional

O trânsito desde a confrontação que dividiu o mundo em frentes ideológicas ao aparente clima de consenso global que abre novas possibilidades de entendimento e de cooperação coincide com um sistema internacional que, em seus aspectos políticos e militares, pode ser caracterizado como unipolar, dado o predomínio que os Estados Unidos mantêm nesses campos.

Diante dessa realidade, a Comunidade Europeia surge como poder alternativo, cujas perspectivas foram consolidadas no contexto da coesão política postulada no Tratado de Maastricht, que criou a União Europeia.

As grandes mudanças políticas não afectaram ainda a simetria tradicional entre o mundo em desenvolvimento e as economias industrializadas. As sequelas do subdesenvolvimento são, por sua vez, causa de instabilidade e incerteza nos países em desenvolvimento.

Levantado o véu da confrontação ideológica que por tanto tempo ocultou a essência dos problemas latino-americanos, as ameaças autóctones à estabilidade política do hemisfério surgem com total nitidez. O inimigo da democracia na América Latina não vem de fora, nem tem origem externa.

A pobreza, que aflige mais de 180 milhões de habitantes da América Latina e das Caraíbas, encarna o maior perigo para a consolidação e sobrevivência do sistema democrático na região. Os que carecem dos meios de subsistência necessários para levar uma vida digna se encontram à margem dos processos sociais, alheios aos benefícios do progresso. A frustração, o descontentamento e a rebeldia, que se alimentam com a pobreza, constituem, ao mesmo tempo, os melhores aliados dos inimigos da democracia.

A pobreza, porém, não é característica exclusiva dos países em desenvolvimento nem afecta apenas o mundo não industrializado. Mesmo nas economias mais avançadas existem núcleos substanciais de pobreza, que o desenvolvimento não foi capaz de superar, e desequilíbrios na distribuição da riqueza que não receberam a necessária atenção.

Além disso, num mundo em que as actividades económicas não estão confinadas às fronteiras nacionais e ocupam espaços cada vez mais amplos e abertos, a pobreza dos países em desenvolvimento tem repercussões negativas sobre a prosperidade dos países industrializados. Da mesma forma em que as desigualdades na distribuição interna da renda afectam negativamente a capacidade produtiva da sociedade, a assimetria na distribuição internacional da riqueza impõe limites artificiais ao potencial de expansão de qualquer mercado, mesmo o mais poderoso.

Existe, portanto, uma comunidade de interesses, entre os países em desenvolvimento e os industrializados, para unir esforços na erradicação da pobreza. Não se trata apenas de corrigir as injustiças internas. A convergência internacional em torno da defesa da democracia exige que os países em desenvolvimento e os países industrializados estabeleçam sistemas de

cooperação para erradicar a miséria, o que constituirá a melhor maneira de preservar e consolidar as instituições democráticas.

Cooperação para o desenvolvimento

Superado o antagonismo leste-oeste, a grande tarefa da diplomacia nas próximas décadas consistirá em reduzir a assimetria entre o sul e o norte e em promover o entendimento e a cooperação.

Já passou a época em que o conceito de cooperação internacional para o desenvolvimento se definia restritivamente em termos de transferência de recursos e de conhecimentos em condições mais favoráveis que as do mercado. Os países latino-americanos alcançaram uma etapa de desenvolvimento que lhes permite atribuir importância menor que a tradicional ao financiamento concessionado para o desenvolvimento e à cooperação técnica de tipo convencional. São, por exemplo, actores de destaque nos mercados internacionais de capital e colocam cada vez mais ênfase na chamada cooperação horizontal, ou seja, no intercâmbio das suas próprias experiências e avanços.

Sem conhecer a importância do financiamento internacional do desenvolvimento e o papel catalítico que desempenham as instituições multilaterais neste campo ou a urgência de pôr em prática sistemas eficientes de alívio da dívida externa, a região confere, agora, ao comércio externo e à transferência de tecnologia a preferência que no passado concedeu aos mecanismos de cooperação.

Os países latino-americanos empreenderam, ao mesmo tempo que a renovação democrática, a reforma de suas estruturas económicas e, ao fazê-lo, embora à custa de grandes sacrifícios e de custos sociais imensos, se empenharam em conseguir a liberalização de seus mecanismos comerciais e de investimento. Este processo coincidiu, no entanto, com a persistente aplicação de práticas proteccionistas por parte dos países industrializados. Observa-se hoje o paradoxo de que os que têm sido os porta-vozes do livre comércio nem sempre o praticam.

A América Latina dá ênfase às suas actividades de exportação como elemento dinâmico de crescimento económico e confia que a liberalização do comércio abrirá a sua estrutura produtiva à concorrência externa, contribuindo para torná-la mais eficiente.

Tanto a expansão de suas exportações quanto a reorientação de recursos para actividades de maior produtividade só se poderão tornar efectivas, se a abertura comercial ocorrer em âmbito mundial. A simples abertura dos mercados latino-americanos diante de um mundo que pratique restrições comerciais resultaria apenas em maior desequilíbrio nas relações da região com os demais países.

Daí o interesse e o empenho com que a América Latina participou no *Uruguay Round* de negociações comerciais multilaterais no âmbito do Acordo Geral de Tarifas e Comércio e a importância que os países da região conferem a seu resultado positivo. Sabemos que o êxito das negociações se tomou difícil, entre outros motivos, pela relutância dos países industrializados em desmantelar determinadas políticas proteccionistas.

Mesmo na hipótese de que o mundo se encaminhe para esquemas de comércio mais livres e de maior acesso aos grandes mercados, os países em desenvolvimento enfrentarão tremendas dificuldades para competir na escala internacional, devido à enorme e crescente distância que os separa do mundo industrial em matéria de tecnologia.

Hoje, como nunca antes na história, o avanço científico e tecnológico marca a diferença entre progresso e atraso. A América Latina, que não tem tido recursos suficientes para promover devidamente a pesquisa científica, nem oportunidades amplas de acesso à tecnologia avançada, se encontra em situação de grande desvantagem diante do mundo industrial.

A transferência de tecnologia foi a ideia básica do conceito moderno de cooperação internacional para o desenvolvimento, conforme lançado no final da década de 40, com o reconhecimento de que os países em desenvolvimento deveriam compartilhar os conhecimentos alcançados pelos países industrializados.

As circunstâncias do momento actual reclamam que a noção que nutriu a cooperação para o desenvolvimento na sua origem recupere o lugar de preferência que lhe cabe, para que os países industrializados compartilhem seus avanços tecnológicos com os países em desenvolvimento. Na Organização dos Estados Americanos criou-se o *Foro de Intercâmbio de Conhecimento Científico e Tecnológico* para promover um mercado comum do conhecimento, que poderia ser um passo de alto significado neste campo.

As novas formas de integração

Para que seja frutífero o vasto potencial de desenvolvimento da América Latina, tanto em recursos humanos quanto em recursos naturais, a história latino-americana terá de passar pela integração.

A vocação integracionista é outro ponto fundamental de convergência entre a América Latina e a Europa. Já antes de 1958, quando entrou em vigor o Tratado de Roma, se havia estabelecido formalmente, em 1952, o Programa de Integração Económica Centro-Americana, vigente desde 1961, com vista a formar um mercado comum na América central. O Tratado de Montevideo estabeleceu em 1960 a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI). Em 1960, o Acordo do Cartagena reuniu os países do Pacto Andino. A Comunidade das Caraíbas (CARICOM), que sucedeu à anterior Associação de Livre Comércio das Caraíbas, foi constituída em 1973, mediante o Tratado de Chaquaremas. A Carta da Organização dos Estados Americanos reconhece a integração dos países em desenvolvimento do hemisfério como um dos objectivos do sistema Interamericano.

A crise da dívida externa debilitou provisoriamente o processo de integração, ao desviar a atenção prioritária dos governos para situações de emergência. Hoje, quando a América começa a recuperar dessa crise, a vontade política dos governos se manifestou num grande ressurgimento dos esquemas de integração regional.

Enquanto se intensificam os esforços para infundir novo alento no Mercado Comum Centro-Americano, os cinco países que integram o Pacto Andino constituíram um mercado comum e

adoptaram, em Fevereiro de 1992, uma tarifa externa comum. A ALADI começa a explorar temas distintos da integração comercial, como os de carácter cultural e de informática. Ao mesmo tempo, surgiram novos grupos de integração sub-regional, entre os quais as destacam o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), ao qual pertencem a Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. Numerosas outras instâncias de cooperação e integração bilateral ou multilateral completam o panorama de uma nova e mais promissora etapa da integração latino-americana.

Tão importante como a vitalização do processo integrador é sua reorientação. As etapas iniciais da integração na América Latina coincidiram com a aplicação da estratégia de desenvolvimento, que optou pela substituição de importações como elemento dinâmico da industrialização e da expansão económica regional. Nesse estilo de desenvolvimento, o papel principal da integração consistiu em ampliar, dentro de cada grupo, os mercados nacionais, mantendo no âmbito do mercado ampliado o grau de protecção que se julgava necessário contra a concorrência externa.

O novo estilo de desenvolvimento latino-americano parte de premissas diferentes. Procura estimular a eficiência e a produtividade mediante a abertura externa, ao mesmo tempo que pretende incentivar o investimento estrangeiro, como forma de atrair novas tecnologias. Procura-se hoje a integração, não na maneira defensiva do passado, mas com o espírito moderno de concorrência. Tenta-se criar, mediante a integração, espaços económicos mais amplos que tenham maior capacidade de atracção de capital externo e que ofereçam melhores oportunidades de competir nos mercados internacionais. Pratica-se, agora, uma integração aberta.

Mas existe uma grande preocupação. Na região, percebem-se os grandes espaços económicos que surgiram em outras partes do mundo e, especificamente, a Comunidade Europeia, como blocos que poderiam chegar a se comportar de acordo com um modelo autárquico. Teme-se que as fronteiras que desapareceram entre os países do Mercado Comum possam ressurgir como muralhas contra os demais países do mundo. Se de facto esses grupos poderosos de países industrializados se convertessem em zonas de comércio internamente livres, porém cada vez mais desvinculadas de outros países e regiões, a economia internacional e, especialmente, a economia dos países latino-americanos, sofreria consequências adversas.

Pelo contrário, uma Europa unificada ofereceria oportunidades mais amplas para a expansão do comércio mundial e para o alcance de níveis mais elevados de bem-estar, não somente na Europa, mas também no mundo inteiro.

Meio ambiente

A Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento e Meio Ambiente, no Rio de Janeiro, corresponde a outro cenário de contraste entre as percepções e interesses dos países em desenvolvimento e os industrializados.

A convergência que existe, entre uns e outros, em torno da prioridade e urgência de lograr o desenvolvimento sustentável não existe com relação à forma de alcançá-lo. Para que os objetivos da conferência tenham êxito, será necessário que se reconheça que os que contribuíram em maior medida para a degradação ambiental deverão também cooperar em maior grau para arcar com o custo das medidas necessárias para por fim à deterioração.

Será essencial que se manifeste um novo espírito de cooperação internacional, para evitar que os resultados da reunião sejam determinados por uma nova expressão da política do poder e conseguir que, pelo contrário, surjam da ponderação equilibrada e justa dos interesses e posições em jogo.

Outro tema de especial relevância: os recursos financeiros e as tecnologias requeridos para que os países em desenvolvimento possam pôr em prática os compromissos previstos na Agenda 21. O financiamento de uma estratégia global de desenvolvimento sustentável, conforme a proposta Carta da Terra, exigiria recursos três vezes superiores ao total dos destinados, agora, ao financiamento do desenvolvimento. É um desafio de evidente magnitude e urgência.

Liberdade e justiça

Desejo referir-me a um fenómeno que não foi ainda ressaltado com a intensidade que merece: a aparente confusão de identificar a democracia política com o sistema de livre mercado como forma de organização económica. Em muitos casos, especialmente nos países industrializados, costuma-se argumentar que o livre jogo do mercado e a iniciativa empresarial sem interferências por parte do Estado são componentes próprios da natureza do processo democrático.

Penso que é importante distinguir entre o papel que corresponde ao Estado nas economias industrializadas e o que deve assumir nos países em desenvolvimento, nos quais não existem as mesmas condições de participação e concorrência que permitam o funcionamento eficiente e efectivo dos mercados.

Nas décadas que se seguiram ao final da Segunda Guerra Mundial os países do bloco socialista adoptaram sistemas de governo que buscaram a justiça mas sufocaram a liberdade, enquanto as democracias do ocidente promoveram a liberdade, porém se esqueceram, em muitos casos, da justiça.

A tarefa que cabe às democracias da América Latina constitui em adoptar um sistema que lhes permita assegurar a justiça social e o progresso económico num clima de liberdade política. Necessitam não de um Estado mais débil, mas de um Estado mais eficiente.

Multipolarismo económico

A inserção mais profunda na economia internacional é um dos elementos essenciais da actual estratégia latino-americana. Ocorre com características diferentes num contexto de mudança económica tão intensa e radical como a política.

Factores de fragmentação afectam a existência de muitos Estados na Europa.

De modo simultâneo, a tendência para a integração económica tem representado forte contraste nessa e em outras regiões e levou à criação de blocos económicos de grandes dimensões e dinamismo, cuja própria existência muda as regras do jogo da economia mundial. Ao mesmo tempo, surgiram novas potências económicas e um número reduzido, porém importante, de países que alcançaram uma etapa de industrialização, situando-os numa zona intermediária além do subdesenvolvimento, mas aquém de níveis confortáveis de progresso.

Embora a capacidade de influência dos Estados Unidos da América em matéria política e estratégica tenha aumentado, seu ímpeto económico parece ter arrefecido. A Comunidade Europeia, que conseguiu estabelecer uma Europa sem fronteiras comerciais, trabalhistas ou de capitais, constitui um pólo inegável do comércio, das finanças e da economia mundiais. O Japão, por sua vez, é uma potência económica e tecnológica de primeira grandeza, cujo peso na economia internacional se toma ainda maior quando se levam em conta seus vínculos com o grupo de países emergentes da bacia do Pacífico.

Como se sabe, os Estados Unidos da América decidiram entrar em acordos de livre comércio com o México e o Canadá, dois países com os quais têm fronteiras comuns e activo intercâmbio comercial. Foi assinado um acordo de livre comércio entre o Canadá e os Estados Unidos, e esses dois países estão levando a cabo negociações com o México com vista a celebrar um acordo de livre comércio na América do norte.

O dilema que a América Latina enfrenta neste momento da história não é, como pode haver sido no passado, o de decidir para onde deve orientar-se. A América Latina definiu já sua própria identidade e seu perfil e deseja actuar diante dos grandes blocos económicos regionais como interlocutor e actor, em plena igualdade. Pode parecer ousado afirmá-lo, porém me atrevo a sugerir que, no futuro não muito longínquo, a América Latina será um novo pólo no concerto mundial, para assombro de muitos que lhe atribuíram o papel passivo de aderir ao magnetismo de outros pólos e guiar-se por eles.

A cooperação entre a Europa e a América Latina

Os grupos de integração já se fizeram presentes no campo das relações internacionais e desempenharam papel preponderante na evolução das relações de cooperação entre a Comunidade Europeia e a América Latina no passado recente. O Pacto Andino, os países que constituem o Mercado Comum Centro-Americano e os membros da CARICOM são importantes actores no concerto da interacção entre a América Latina e a Europa. Esses exemplos de aproximação conjunta entre os esquemas de integração regional e a Europa indicam a direcção em que se encaminharão as relações entre as duas regiões no futuro. A América Latina, unida em defesa de valores compartilhados e interesses comuns, será interlocutora válida e valiosa da Europa no contexto do mundo transformado em que vivemos.

O futuro das relações entre a América Latina e a Europa só pode ser cabalmente analisado no contexto mais amplo das relações europeias com o mundo em desenvolvimento. Os vínculos

especiais que foram estabelecidas entre a Comunidade Europeia e a África, bem como entre a Comunidade e os países de língua inglesa das Caraíbas, constituem um parâmetro importante com respeito a novas relações. Cabe ter presente que esses laços entre a Europa e o grupo de países da África, Caraíbas e Pacífico não deveriam constituir um obstáculo para avançar numa relação mais activa e aberta entre a Europa e a América Latina.

Não significa que a América Latina vá suplantiar os países africanos, do Pacífico e muito menos os das Caraíbas, com os quais está unida por fortes e dinâmicos vínculos regionais, no esquema europeu de actividades. É necessário, sim, que a Europa confira as suas relações com a América Latina a importância devida, levando em conta as amplas possibilidades que existem para a interacção mais vigorosa e fecunda entre as duas regiões.

As relações entre a América Latina e a Comunidade Europeia são, e continuarão a ser, de grande interesse para ambas as partes, que compartilham a adesão aos valores da liberdade e da democracia; o respeito pelos direitos humanos; características e tradições comuns; e uma longa história de crescente intercâmbio comercial, financeiro, tecnológico e cultural. A integração e a abertura dessas regiões servirão para aprofundar e tornar mais fecundas as relações entre elas.

Existe, no entanto, um aspecto particular das relações entre a Europa e a América Latina que tem especial importância e que deve ser destacado. Refiro-me às relações ibero-latino-americanas, que encontraram expressão formal no mais alto nível de governo na reunião de cúpula de Guadalajara onde foi constituída a Conferência Ibero-Americana de chefes de Estado e de Governo com a participação dos Estados soberanos da América e da Europa de língua espanhola e portuguesa.

Como indicaram os chefes de Estado e do Governo na Declaração de Guadalajara, esse grupo de países aspira a converter-se num interlocutor pleno no cenário mundial, empreendendo iniciativas diante dos mais prementes problemas mundiais, com base em suas afinidades históricas e culturais. Esse propósito de convergência reconhece uma comunidade que se fundamenta na democracia e no respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais, e que reafirma os princípios de soberania e não intervenção e reconhece o direito de cada povo de construir livremente, na paz, estabilidade e justiça, seu sistema político e suas instituições.

Esse novo e inovador projecto de cooperação entre a Europa e a América Latina oferece aos Estados uma oportunidade da maior importância de contribuir com suas propostas e promover seus interesses na tarefa inadiável de estabelecer, dentro da nova realidade mundial, um ordenamento sistemático, equitativo e razoável.

Baseado no compromisso com a democracia e com a justiça social, o novo âmbito de cooperação ibero-americano sustentado no diálogo, na solidariedade e na adopção de acções concertadas, reconhece de maneira expressa que a cooperação mais intensa entre os países

ibero-americanos complementa, mas não substitui, os esquemas de integração regional e sub-regional dos quais são parte.

A reunião de cúpula de Guadalajara abriu possibilidades que esperamos se afirmem e consolidem em Madrid e em reuniões subsequentes no Brasil, na Colômbia e na Argentina. América Latina, Portugal e Espanha, com sua participação concertada no processo de redefinir o sistema internacional, trarão significativa contribuição ao equilíbrio das relações globais.