

Uma iniciativa europeia para as Américas?

Geraldo Holanda Cavalcanti

Desde que, em 1987, o Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais de Lisboa se vem dedicando a aprofundar o tema das relações euro-latino-americanas houve uma notável evolução no grau de interesse dedicado ao assunto, por parte da Comunidade Económica Europeia, e um sensível amadurecimento na percepção e na maneira de agir, por parte dos governos latino-americanos. Essa evolução é fruto de vários factores de ordem política e económica, resultado de ocorrências dos dois lados do Atlântico, factores que o Instituto, ao longo de sucessivos encontros em Portugal e no Brasil, tratou de identificar e analisar. Mas não seria fora de propósito dizer que o próprio trabalho do Instituto foi um desses factores positivos, que é de justiça registar.

Marcos dessa evolução positiva foram, do lado comunitário, a adopção pelo Conselho, em 22 de Junho de 1987, das «Conclusões do Conselho e dos representantes dos governos dos Estados membros sobre as relações entre a Comunidade Europeia e a América Latina» (documento da maior relevância que, por algum tempo, os latino-americanos esperaram pudesse constituir-se no instrumento fundador de uma nova relação); a realização pela Comissão, por instruções do Conselho e a pedido dos Embaixadores do Grupo Latino-Americano (GRULA) em Bruxelas, do estudo «Análise das Exportações Latino-Americanas para a Comunidade Europeia», publicado em Maio de 1990; e a aprovação, nesse mesmo ano, das «Orientações para a Cooperação com os Países em Desenvolvimento da Ásia e da América Latina nos anos 1990», submetidas pelo Comissário Abel Matutes. Este último documento, na ausência de consequências operativas de monta retiradas por parte da Comissão das conclusões de 1987 (recorde-se que a mera referência a essas conclusões no documento de Matutes só existe por solicitação expressa a ele feita pelos Embaixadores do GRULA), constitui-se, na verdade, no documento de referência sobre as políticas comunitárias com relação à América Latina, embora tenha abrangência maior, pois refere-se, igualmente, às políticas comunitárias em relação à Ásia.

Essa breve introdução sugere, de imediato, duas questões: primeiro, por que é que entre os marcos indicados não figuram a iniciativa para o diálogo político com os Chanceleres do Grupo do Rio, de fins dos anos 80, a Declaração de Roma, de Dezembro de 1990 e a iniciativa de diálogo político com os Chanceleres do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), de Março de 1991? E, segundo, como se comparam a Iniciativa para as Américas (*The Enterprise for Americas*) do Presidente Bush e as diferentes iniciativas comunitárias com respeito à América Latina?

No que diz respeito à primeira indagação, reporto-me à interminável polémica sobre a caracterização da América Latina como interlocutor da comunidade, tema que foi objecto de

exame, em Bruxelas, em seminário organizado pela *Asociación de Investigación y Especialización sobre Temas Iberoamericanos (AEITI)*, de Madrid, e pelo *Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (IRELA)*. Essa é uma questão recorrente nas relações entre a Comunidade e a América Latina. Há trinta anos alega a Comunidade que a falta de um mecanismo institucional que reúna os países latino-americanos em sua integralidade constitui um obstáculo intransponível ao estabelecimento de uma cooperação estruturada inter-regional. Pessoalmente, considero esse um falso problema, conforme o demonstra a experiência histórica. O Plano Marshall, exercício de cooperação regional de amplitude incomparavelmente maior do que tudo o que se poderia esperar da cooperação euro-latino-americana, não requereu uma organização prévia dos países beneficiários e, na verdade, auxiliou a posterior criação da Comunidade Económica Europeia, reunindo apenas alguns desses beneficiários. A própria Comunidade, em suas relações com países de outras regiões (tomemos o caso da Ásia, por exemplo, que, inclusive, recebe proporcionalmente muito maior cooperação económica do que a América Latina), não põe como condição para a cooperação regional que eles se organizem num mecanismo único institucional. No caso da comparação que nos interessa, a Iniciativa Bush demonstra como é possível pelo menos tentar estabelecer uma rede de acordos bilaterais ou sub-regionais num programa integrado de cooperação regional, sem necessidade de criar a figura do interlocutor regional único.

A Comunidade parece, finalmente, acercar-se da aceitação da pluralidade de interlocutores válidos na América Latina, na medida em que, a partir de certo momento, relaxou o diálogo que vinha mantendo com o GRULA em Bruxelas e foi, passo a passo, reconhecendo a identidade particular de agrupamentos concretos de países na América Latina, como os do Pacto Andino (membros do Acordo de Cartagena), primeiro, da América central (membros do Acordo de São José), depois, do Grupo do Rio, recentemente, e por último do Mercosul. Ainda assim, quando o Grupo do Rio se ampliou, de sete para onze países, no segundo semestre de 1990, houve, por parte da Comissão, a forte tentação de caracterizá-lo como interlocutor válido maior, sobretudo por haver alcançado a composição da Associação Latino-Americana de Integração, organismo pré-existente e que poderia constituir-se, idealmente, no almejado interlocutor institucional de ampla representatividade latino-americana. Frustrou-se a Comissão quando o Grupo auto-ampliou-se para incorporar países em representação da América central e das Caraíbas e por pouco não se desfez o encontro de Roma, alegando a Comunidade que não poderia dialogar e cooperar institucionalmente com um grupo que incluía países com os quais já mantinha diálogo político ou acordos no quadro de associações específicas como eram, respectivamente, o caso dos países que eram parte do Acordo de São José e o dos que integravam a Convenção de Lomé. Essa posição, na verdade, não deixava de ser inconsistente com outras da própria Comunidade, como, por exemplo, a mesma ideia de que deveria haver um interlocutor válido único com a representatividade integral da América Latina para o diálogo com a Comunidade. Tal interlocutor, para ser realmente representativo, teria que incluir, obviamente, os países do Acordo de São José e os centro-americanos partes da Convenção de Lomé (além de Cuba, caso especial), que, como vimos, são os mesmos cuja presença no

Grupo do Rio incomoda a Comunidade. Por outro lado, se pertencer ao Acordo de São José ou à Convenção de Lomé criava incompatibilidades para o diálogo com o Grupo do Rio, como explicar que pudessem ser incluídos neste diálogo países como os do Acordo de Cartagena, com os quais, igualmente, a Comunidade já mantinha um acordo-quadro regional de cooperação?

Se não mencionarmos, pois, entre os momentos marcantes da evolução da questão do relacionamento entre a Comunidade e a América Latina, no contexto desta discussão sobre uma iniciativa europeia para a América Latina, os recentes desenvolvimentos da cooperação a nível sub-regional, foi porque permanece no ar (embora tenda a desvanecer-se) a ideia de que deve-se continuar prosseguindo o diálogo institucional entre a Comunidade e algo que represente a totalidade da América Latina e a pergunta implícita no título deste trabalho refere-se a esse tipo de relacionamento mais geral.

Em contraposição ao formalismo da Comunidade, a Iniciativa Bush não se embaraçou com problemas dessa natureza e aceitou pragmaticamente que se formassem espontaneamente as associações de países latino-americanos que iriam negociar com os Estados Unidos.

Quanto à comparação entre a Iniciativa Bush e as iniciativas que a Comunidade vem tomando com relação à América Latina, comecemos pelas motivações americanas e europeias para a revisão de seu relacionamento com a América Latina e façamos, depois, uma breve confrontação entre as medidas sugeridas ou adoptadas pelos Estados Unidos e pela Comunidade.

Sem querer ser exaustivo sobre as motivações norte-americanas para o lançamento da Iniciativa Bush e sobre suas chances de sucesso, penso que é inegável terem sido factores relevantes de motivação para o governo norte-americano a consolidação do bloco comercial comunitário – tanto no seu núcleo duro (mercado único de 1993), como através da sua constelação de acordos (particularmente as formas de associação com os países da AELC e alguns dos novos países de economia de mercado na Europa central, sem falar nas já existentes com países em desenvolvimento como os da África, Caraíbas e Pacífico (ACP) –, e a possibilidade de fracasso do *Uruguay Round* de negociações comerciais multilaterais, com o recrudescimento do proteccionismo e o incentivo à consolidação de blocos comerciais. A iniciativa norte-americana teria, assim, um carácter preemptivo com respeito àquelas possíveis consequências. Isso deixa supor, obviamente, que suas chances de sucesso estarão, em grande parte, pendentes de como evoluam as relações comerciais dos Estados Unidos com a Europa após 93 e com a Europa e o resto do mundo após a conclusão do *Uruguay Round*. Ao contrário da Comunidade Europeia, os Estados Unidos da América não são proclives à conclusão de acordos regionais, preferindo, na ausência de soluções multilaterais, o unilateralismo ao bilateralismo nas suas relações comerciais. A Iniciativa Bush representa, destarte, mais do que uma manifestação de sensibilidade especial dos Estados Unidos para com a América Latina (todos os grandes programas de inspiração *monroista* lançados pelos Estados Unidos ao longo da história foram destinados a servir a interesses conjunturais norte-

americanos e morreram com a passagem das circunstâncias que os motivaram), uma adaptação norte-americana à possibilidade de compartimentalização do comércio internacional ensejada pela eventualidade de o mercado único europeu conduzir a uma *fortress europa* e o fracasso da *Uruguay Round* levar à configuração de poderosos blocos comerciais regionais.

Do lado europeu faltam as condições subjectivas e objectivas que justifiquem uma qualquer priorização das relações com a América Latina.

Não existem, em primeiro lugar, condições políticas adequadas. Não obstante as ligações históricas e culturais que são evocadas retoricamente em todas as ocasiões em que se trata do tema das relações entre os dois continentes, a Europa nunca teve um interesse político maior pela América Latina, desde o fim do período colonial, e isso não obstante o facto de terem existido e continuarem existindo fortes ligações culturais e económicas entre países específicos da Comunidade e países específicos da América Latina. É possível que isso resulte, em parte, do facto de que a sobrevivência do colonialismo em outras regiões do mundo contribuiu para que as atenções da Europa se concentrassem nessas áreas onde estavam em jogo interesses vitais e urgentes. É possível, também, que, em alguma medida, os europeus hajam respeitado tacitamente, uma implícita atribuição da América Latina à área de influência norte-americana, havendo sido, nesse sentido, até certo ponto, mais *monroistas* do que os próprios norte-americanos.

Como órgão colegiado, a Comunidade, tão pouco, jamais dedicou qualquer atenção especial ao continente latino-americano, justificando seu desinteresse de distintas maneiras, conforme a época, seja pelas prioridades que teve que dar aos círculos imediatos de seu relacionamento, nas sucessivas fases de ampliação por que passou; seja pela necessidade de atender às circunstâncias especiais das ligações entre alguns de seus membros mais importantes e suas colónias ou ex-colónias africanas, asiáticas ou caribenhas; seja porque a América Latina estivesse dominada por governos militares e não democráticos; seja como resultado da Guerra das Malvinas; seja porque os latino-americanos não logravam coordenar-se para negociar como interlocutor único com a Comissão; seja, enfim, porque os governos latino-americanos não adoptavam políticas macro-económicas adequadas ao seu relacionamento internacional (essa, a mais recente explicação, derivada do diagnóstico lançado com o estudo acima mencionado sobre as causas da deterioração das relações comerciais entre as duas regiões). Os únicos problemas latino-americanos capazes realmente de despertar a atenção e a preocupação comunitária parecem ser os que podem ter impacto sobre a segurança europeia tais como os relacionados aos efeitos de acções latino-americanas sobre o meio-ambiente (a questão da protecção da floresta tropical) e os derivados da produção e exportação da droga. Foi preciso a incorporação de Portugal e de Espanha à Comunidade para que a questão do relacionamento com a América Latina pudesse ocupar um espaço maior nas deliberações comunitárias. Mas, tudo o que estes dois países têm se esforçado por obter no sentido de convencer seus pares de que a dimensão atlântica da Comunidade pode ser significativa para a própria Comunidade, encontra ainda ou o ceticismo, ou a desconfiança da Comunidade.

Cepticismo quanto ao aporte que uma melhor relação com a América Latina possa trazer ao próprio desenvolvimento comunitário e desconfiança quanto aos objectivos de Portugal e de Espanha, suspeitos de quererem usar o relacionamento mais aprofundado que promovem com a América Latina como alavanca para aumentar seu próprio poder dentro da Comunidade.

No que diz respeito às condições objectivas para uma iniciativa comunitária com relação à América Latina, tomemos, como referência, os três pilares da Iniciativa Bush: comércio, dívida, investimentos.

A Iniciativa norte-americana aborda correctamente a questão do comércio no primeiro plano pois é a ela, em última análise, que se refere todo o programa, devendo o tratamento da dívida e a melhoria do clima para investimentos servir à causa final de expansão do intercâmbio. A Iniciativa oferece aos países latino-americanos três formas de cooperação: reduções tarifárias mais significativas para produtos de interesse da região, no contexto do *Uruguay Round*; o estabelecimento de um sistema de livre comércio para todas as Américas; e, para os países que não desejem integrar a zona livre de comércio, a possibilidade de negociação de acordos-quadro de comércio. A Comunidade, em contraposição, fez questão de retirar os temas de natureza comercial, da mesma forma como os financeiros, do contexto das orientações que servem de base à sua política com a América Latina, alegando explicitamente disporem eles de foros próprios, de natureza multilateral, para seu tratamento. Numa comparação mais detida, podemos notar que a Comunidade chegou a esboçar algo na linha da antecipação de reduções tarifárias para produtos de interesse regional latino-americano, como seriam os produtos tropicais, boa intenção que se perdeu no quadro das MCMs. E, com relação à última forma alternativa de cooperação da proposta Bush no que diz respeito ao comércio, dispõe a Comunidade de uma ampla rede de acordos-quadro com países da América Latina, embora tais acordos não sejam estritamente comerciais. Mas não são essas duas formas de cooperação, porém, as que melhor caracterizariam uma relação «especial» com uma determinada região pois a primeira é, necessariamente, de aplicação geral, para ser compatível com o GATT, e a segunda não significa uma definição de prioridade regional, senão na medida em que estabelece preferências, o que não ocorre nos acordos com a América Latina. Seria a zona livre de comércio a característica individualizadora da relação especial na proposta norte-americana. Ora, a Comunidade, que tem ou procura ter uma teia de acordos de associação de vários níveis com muitas regiões do mundo (acordos de livre comércio, de união alfandegária, mercados únicos, preferências discriminatórias, etc, com os países da AELC, os ACP, os países mediterrânicos, os países do Golfo, certos países da Europa central, etc) nunca desejou ter com a América Latina um acordo de associação, qualquer que fosse a sua natureza.

Tudo já foi dito sobre a evolução das relações comerciais entre a América Latina e a Comunidade e todas as explicações já foram buscadas para justificar a contínua deterioração das mesmas em termos relativos. Se é verdade que a América Latina continua a ser supridora importante da Comunidade em um número reduzido de matérias primas, esse comércio reduzido não chega a fornecer a base necessária para se ter esperanças quanto à recuperação

em termos relativos da presença comercial latino-americana na Europa e muito menos para a sua expansão. A própria Comunidade atribui à grande dependência latino-americana das exportações de produtos primários sua debilidade no comércio internacional. A forma de corrigir essa debilidade é óbvia: um enriquecimento do valor unitário das exportações, não apenas em termos de processamento das matérias primas exportadas, mas, sobretudo, através da mudança de composição das pautas de exportação no sentido dos manufacturados. Nesse terreno, a percepção transmitida pelo estudo da Comissão acima mencionado é que, parece-me, guiará as relações futuras. Ou seja, dependerá exclusivamente da capacidade latino-americana de diversificar e de sofisticar sua pauta de exportações e de aumentar sua competitividade sua maior penetração no mercado comunitário. Isso continuará a ter que ser feito, porém, enfrentando o proteccionismo comunitário, interno e externo. Todavia a panóplia de instrumentos que tem desviado e restringido o comércio com a América Latina continua em vigor: os subsídios à produção agrícola competidora dos produtos de exportação latino-americanos; os subsídios à exportação desses mesmos produtos; as barreiras, sobretudo as de natureza não tarifária à importação; e a utilização das salvaguardas e dos processos anti-*dumping* como forma de limitar a competição estrangeira. Recentemente, novas formas de competição desleal vieram juntar-se ao arsenal de medidas que afectam negativamente as exportações latino-americanas, neste caso aquelas para terceiros mercados: os subsídios concedidos por certos governos comunitários aos financiamentos para a exportação de bens de capital em empréstimos concessionados atados que, em casos concretos, têm resultado em prejuízo para fornecedores latino-americanos competitivos em qualidade mas inferiorizados pelo *dumping* financeiro. Finalmente, acima de todos esses obstáculos, a manutenção da discriminação contra a América Latina, praticamente a única região a não beneficiar-se, de uma forma ou de outra, de vantagens ou preferências comunitárias.

No que se refere à questão da dívida externa, a Iniciativa Bush contempla esforços conjugados do governo norte-americano e das instituições financeiras multilaterais para apoiar esquemas de redução da dívida comercial dos países da região bem como a implementação de esquemas de redução da dívida oficial. Quanto a esse problema, já vimos como a Comunidade, como tal, e mesmo os governos dos Doze, enquanto reunidos no mecanismo da cooperação política, recusam debater o tema da dívida nas relações com os países da América Latina. Alega recente estudo do IRELA haver menção à questão da dívida na Declaração de Roma, mas quem conhece os bastidores da Declaração sabe que ela ali se encontra apenas por pressão dos latino-americanos e que, previsivelmente, não deve servir de fundamento para qualquer acção concreta por parte da Comunidade.

Houve um momento em que, por iniciativa do então Comissário Claude Cheysson, buscou a Comissão dialogar com o Consenso de Cartagena na mesma linha sugerida pela Declaração de Roma, ou seja, para avaliar o impacto da dívida sobre o crescimento económico e o comércio internacional. Mas, a tentativa da Comissão encontrou a mais cabal desautorização por parte do Conselho. O argumento brandido pela Comunidade tem sido sua própria inabilidade para tratar da questão financeira, em virtude dos termos do Tratado de Roma. Tal

argumento aparece bastante debilitado a partir do momento em que, pelo mecanismo da cooperação política, se estabeleceu o diálogo directo entre os Chanceleres dos Doze e os Chanceleres do Grupo do Rio. Não é possível negar aos representantes dos governos dos Doze, reunidos enquanto tal, a competência para tratar das questões do relacionamento financeiro, sobretudo no seu impacto nas relações políticas e comerciais. E não se sustenta ainda mais depois que, no afã de encontrar formas de auxiliar os países da Europa central e do leste que se apresentam a passar de uma economia centralmente planificada à economia de mercado, a Comunidade soube elaborar mecanismos apropriados para tratar dos temas financeiros nas relações com os mesmos.

Depois da famosa «década perdida» da América Latina, começam a surgir claros sinais de que, graças quase que exclusivamente aos esforços próprios de readaptação de suas economias, muito países latino-americanos já parecem haver superado o mais grave de suas crises e retomam a trilha do desenvolvimento económico. Essa recuperação é apontada como a melhor garantia de que esses países voltarão a tomar-se atractivos ao capital estrangeiro e que, portanto, não lhes faltará, oportunamente, a contribuição do capital europeu. É bom que isso ocorra e seguramente os países latino-americanos verão de maneira muito positiva o estreitamento de novas relações económicas e financeiras com os países comunitários.

Resta o pilar dos investimentos. Propõem os Estados Unidos duas ordens de programas: a criação, no Banco Interamericano para o Desenvolvimento e no Banco Mundial, de carteiras específicas de financiamentos orientados para aqueles países que se dispuserem a afastar barreiras, e a criar um clima favorável aos investimentos estrangeiros, o estabelecimento de um fundo específico para investimentos na América Latina com recursos da ordem de 300 milhões de dólares anuais, para os quais os Estados Unidos contribuiriam com 100 milhões de dólares.

Aí nada impediria a Comunidade de tomar iniciativas de porte, capazes de contrapor-se significativamente à Iniciativa Bush. Que ela é capaz de fazê-lo, política, jurídica e financeiramente, comprova-o o esforço realizado para adaptar-se às necessidades de investimentos dos países da Europa central e do leste, com a criação do Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento (BERD). Em comparação com os países do leste europeu, a América Latina, como área de investimento, só perde do ponto de vista do interesse estratégico e político. Historicamente, já havia ela demonstrado a sua capacidade secular de crescimento e de absorção positiva de capitais europeus; em termos de capacidade potencial de recuperação, dispõe de uma base de qualificação de recursos humanos e de infra-estrutura industrial adaptada às condições da economia de mercado incomparavelmente superior; e dá mostras evidentes da disposição para reajustar suas economias às modernas condições internacionais. Dispusesse ela de uma alavancagem como a de que dispôs a Europa após a Guerra ou como a que a Europa e os demais países ocidentais estão oferecendo aos países da Europa central e do leste agora, e não se teria ouvido falar de «década perdida» mas, ao contrário, de milagre latino-americano. Basta mencionar que, em vez de beneficiar-se de cooperação e apoio financeiro, como ocorreu com a Europa durante o Plano Marshall, a

América latina teve que financiar seus ajustes económicos ao longo da «década perdida» enquanto transferia para a Europa e Estados Unidos recursos líquidos os equivalentes, em valores actualizados, ao que a Europa havia recebido para sua recuperação em todo o Plano Marshall. E agora, não há mesmo o que comparar entre os recursos mobilizados através do BERD para os países do leste ou directamente para a CEI com os disponíveis para a América Latina. As ingentes solicitações dos países latino-americanos de busca de soluções imaginativas para a cooperação financeira e no terreno dos investimentos, a resposta comunitária, como a dos demais países ocidentais, tem sido sempre a mesma no sentido de que serão as condições objectivas do mercado que farão refluir para o continente latino-americano, quando oportuno, o capital financeiro e o de risco.

Duas excepções a essa atitude, ambas de pequena monta, há que notar-se, uma de iniciativa europeia, outra latino-americana. A europeia é a instituição da chamada «*facilité Cheysson*», baptizada, posteriormente, programa *International Investment Partners*; a latino-americana, é a iniciativa dos países do Grupo do Rio de propor aos Doze um envolvimento comunitário no sentido de abrir o Banco Europeu de Investimentos a operações na América Latina. Com todo o apreço que merece a Comissão pela concepção do (IIP) é necessário reconhecer que os limitadíssimos recursos que ela conseguiu ver aprovados para o programa (cerca de 7 milhões de dólares anuais) dão uma clara medida do pouco interesse que têm os Governos europeus no mesmo, programa destinado, aliás, a todos os países em desenvolvimento fora os ACP, e não apenas à América Latina. Quanto ao acesso ao BEI. é conhecida a resistência de países importantes da Comunidade à proposta do Grupo do Rio e a relutância com que enfrentam, agora, a implementação das recomendações da Acta do Luxemburgo a favor da pretensão latino-americana. Um ano após as manifestações favoráveis, feitas pelos Chanceleres europeus no Luxemburgo, à implementação da recomendação de Roma a esse respeito, tudo parece indicar ter havido um retrocesso, e não avanços, na operacionalização do compromisso.

Sem condições políticas, comerciais ou financeiras adequadas, como pensar ser possível uma iniciativa que represente, no caso das relações entre a Comunidade Europeia e a América Latina, algo comparável à Iniciativa Bush para as Américas?

Claro que uma iniciativa europeia não teria que seguir o modelo americano, nem quanto aos seus propósitos, nem quanto aos seus métodos. Mas teria que partir do reconhecimento, por parte dos agentes que nela devessem inserir-se, de sua necessidade e importância. Ora, não obstante o elevado número de horas que se tem dedicado ao assunto, entre homens do Governo, diplomatas, funcionários comunitários, operadores económicos, *lobistas*, académicos, nos últimos anos, não foi possível, até hoje, chegar-se a resultados mais ambiciosos do que os de alcançar uma maior sensibilidade comunitária para o exame de suas relações com a América Latina e, do lado latino-americano, uma melhor percepção do tipo de relacionamento que deve ter com a Comunidade. Não se poderia sequer dizer, como ouvi a um alto funcionário comunitário, que, na verdade, a América Latina subiu alguns degraus na escala de círculos concêntricos dos interesses comunitários, numa evocação feita, aliás, no próprio Sistema

Económico Latino-Americano, da famosa classificação que essa instituição tomou conhecida há mais de uma década. Se algo ocorreu nessa escala de prioridades foi que, com a transformação dos países de economia centralmente planificada na Europa central e do leste em democracias com economia de mercado, esses países, que antes ocupavam o derradeiro dos círculos concêntricos de interesses comunitários, cederam à América Latina o seu lugar, ao pularem para círculos mais chegados ao centro. Pessoalmente, prefiro não dar muito relevância a essa imagem de círculos concêntricos e achar que não é a natureza dos acordos e das ligações formais que existem entre a Comunidade e determinados países ou regiões o que determina a prioridade das atenções comunitárias, mas a intensidade das próprias relações. Nesse sentido, deve-se reconhecer que tem aumentado substancialmente a intensidade das relações entre a América Latina e a Comunidade, mais do que poderia deixar supor o número e a natureza dos instrumentos formais que as disciplinam.

Por outro lado, é verdade, também que os países latino-americanos vêm abandonando a atitude de reivindicação, aguçada por ressentimentos, que por tanto tempo assumiram com relação à Comunidade, e buscando, mais pragmaticamente, desenvolver laços de cooperação nos sectores possíveis, com a esperança de, pela identificação de interesses comuns, conseguir obter que os obstáculos sejam abrandados e eventualmente eliminados, sobretudo de natureza discriminatória que encontra o comércio com a Comunidade. Nesse sentido, é de justiça destacar o esforço desempenhado principalmente pelos países do Grupo do Rio e, entre eles, os do MERCOSUL, para identificar e promover uma agenda positiva no relacionamento com a Comunidade. Fruto desse esforço, desenvolvido assiduamente junto a todos os órgãos da Comunidade, é a Declaração de Roma, com seu parágrafo 24, e o programa de acção aprovado no Luxemburgo em Abril de 1991, que a Comissão vem diligentemente implementando.

«Uma Iniciativa Europeia para as Américas?» Recordo-me de haver ouvido de algum funcionário da Comissão que ela já existia nas orientações do Comissário Abel Matutes que servem de marco para o trabalho da Comissão junto aos países da América Latina. Quando se avalia o que elas trazem de novidade e o que elas permitiram mobilizar de recursos é-se tentado a concordar com esse funcionário. Mas, não obstante tudo o que delas se possa retirar como indicação de política favorável à América Latina, forçoso é reconhecer que as orientações não chegam a constituir uma definição de prioridade estratégica regional e a definir um programa de acção com objectivos determinados para a América Latina. As orientações se destinam a regular a actividade comunitária com a totalidade dos países em desenvolvimento que não fazem parte dos países ACP, basicamente com os países da Ásia e da América Latina, e cito a Ásia em primeiro lugar porque, apesar da boa vontade do Comissário Matutes no sentido de rever o assunto, continua a Ásia a beneficiar do dobro dos recursos destinados à América Latina nos programas comunitários. Em nenhum momento, as orientações estabelecem qualquer prioridade para a América Latina. Ao justificar a necessidade de intensificar as relações de cooperação económica, argumentam elas que «do ponto de vista estratégico, esse tipo de cooperação pode contribuir de forma importante para o reforçamento

da presença dos operadores europeus nos países em desenvolvimento da América Latina e da Ásia, face a seus concorrentes americanos e japoneses». Desse ponto de vista, pode-se mesmo dizer que as orientações não têm sequer, para a América Latina, o alcance das conclusões do Conselho de 1987 que chegavam a reconhecer ser necessário «mettre en oeuvre une stratégie d'ensemble cohérente pour le renforcement des relations et de la coopération entre la Communauté et ses États membres d'une part, et l'Amérique Latine et ses états et régions d'autre part». E isso porque, tendo em vista a comunidade de valores e interesses identificados entre as duas regiões, «la conviction s'en dégage que la Communauté et l'Amérique Latine sont appelées à jouer conjointement un rôle actif dans la construction de la société internationale de l'avenir».

Isso não retira importância às orientações, nem como manifestação política de interesse pela região latino-americana, nem como fonte de consideráveis recursos para a cooperação da Comunidade com a América Latina. Com efeito, com base nas orientações, aprovou o Conselho a proposta da Comissão para um programa quinquenal de cooperação com a América Latina e a Ásia de cerca de 3.5 bilhões de dólares. Uma parte desses recursos – 60% – destinam-se a ser aplicados na Ásia e 10% a programas especiais, entre os quais alguns na América central. Restam para a América Latina (excepção feita dos países da América central) 30% dos recursos ou seja 1.05 bilhões de dólares, o que equivale a cerca de 210 milhões de dólares anuais. Em comparação, os recursos contemplados pela iniciativa norte-americana, e até agora não disponíveis, montam a 100 milhões de dólares anuais, do lado norte-americano, aos quais deveriam reunir-se, numa base voluntária, os do Japão e os da própria Comunidade, por valores iguais. Mas não se pode comparar directamente os dois programas. Os recursos contemplados na Iniciativa Bush referem-se aos que se incorporariam num fundo para investimentos. A comparação directa seria, pois, com o *International Investment Partners*, que mobiliza apenas cerca de 7 milhões de dólares anuais para todo o mundo e não apenas para a América Latina. Os recursos comunitários destinam-se a uma mais ampla gama de programas de cooperação, sobretudo para o auxílio económico aos países de menor desenvolvimento e para projectos específicos de promoção comercial, formação de quadros científicos, técnicos e administrativos, cooperação científica e técnica, promoção de investimentos e cooperação industrial, nos países mais adiantados. Sabemos todos quão úteis têm sido esses programas para nossos países, ainda quando desejemos a ampliação dos mesmos e, sobretudo, oportunidades mais amplas de intercâmbio na área da tecnologia.

Penso que, não havendo qualquer predisposição por parte da Comunidade para criar um relacionamento especial com a América Latina, conforme demonstrado pelo recuo das orientações de 1990 em comparação com as conclusões de 1987, mas havendo, tanto por parte da Comunidade como por parte da América Latina, um claro desejo de reforçamento dos laços de toda a ordem, políticos, comerciais, económicos e financeiros, não seria o caso de continuar esperando ou cobrando da Comunidade definições quanto a prioridades da América Latina para o seu relacionamento ou para a configuração de formas especiais de associação, mas simplesmente o de procurar aprofundar aquelas formas de cooperação que conduzem a

uma melhor percepção recíproca das oportunidades de crescimento económico por elas favorecidas e estimulem a remoção gradativa dos obstáculos a uma maior aproximação. Nesse sentido, acredito que a abordagem que vem sendo seguida pelo Grupo do Rio nos seus contactos com a Comunidade é a que se tem mostrado mais produtiva: a identificação de uma agenda positiva como canal privilegiado para o relacionamento, sem prejuízo da continuação da defesa dos interesses de cada parte nos contenciosos remanescentes.

A Agenda de Roma, transformada em programa de acção no Luxemburgo, é uma boa base para uma iniciativa dessa natureza. Contém os germes de potenciais programas de envergadura capazes de transformar-se em algo de dimensões comparáveis ou superiores à Iniciativa Bush, em termos de recursos aplicados e consequências económicas, ainda quando não signifiquem uma priorização das relações com a América Latina.

No plano financeiro, a abertura do BEI a operações na América Latina pode ensejar formas de cooperação financeira internacional de enorme importância, dando contribuição efectiva para a melhoria do clima de investimentos europeus na América Latina. É de lamentar a resistência que ainda perdura em certos sectores financeiros governamentais europeus a essa ideia, sobretudo à luz da extraordinária recuperação que se processa na América Latina e em face de que, por definição, tal abertura teria que ter como objectivo benefícios para a parte europeia. Os próprios europeus reconhecem não subsistirem obstáculos de natureza jurídica e serem contornáveis os problemas de natureza substantiva. Restam os argumentos adjetivos – falta de experiência na região, limitações de *staff*, etc – argumentos que a disposição do BID de cooperar com o BEI para saná-los torna insubsistentes. Quanto ao problema que poderia representar o volume de recursos necessários, algumas fórmulas sensatas de resolvê-lo foram aventadas pelos latino-americanos no contexto dos entendimentos preliminares a Roma, entre elas a de o banco, inicialmente, concentrar-se em projectos relacionados com a integração sub-regional, ou a de operar em consórcio com outras instituições financeiras como, por exemplo, o mesmo BID.

Uma ampla expansão do programa ECIIIP, poderia ser outro aspecto a ser explorado. O programa é imaginativo e evolutivo em sua concepção. Talvez por suas reduzidas dimensões – até agora ele está direccionado apenas para pequenas e médias empresas -, é praticamente desconhecido na América Latina. Poder-se-ia pensar em dar-lhe maior amplitude, levando em conta que o mercado único europeu, por um lado, e as novas dimensões das economias integradas na América Latina, por outro lado, ensejarão e mesmo exigirão investimentos de maior escala do que aqueles actualmente favorecidos pelo IIP.

Uma componente original na iniciativa europeia, cuja importância nunca é demais ressaltar, é o da assistência técnica. Os programas de cooperação para a formação de quadros administrativos e gerenciais, nos quais houve, por parte da Comissão, maior engajamento desde o Luxemburgo, são ricos em potencialidades. Podem ter desdobramentos no sentido de realmente favorecer a aproximação entre os operadores económicos das duas regiões, contribuindo, destarte, para um maior estreitamento das relações económicas e comerciais.

Para os mesmos objectivos de favorecer o entrosamento industrial entre a Europa e a América Latina pode contribuir, de maneira excelente, o programa de associação selectiva de países latino-americanos a programas comunitários na área de tecnologia. Também aqui as resistências europeias têm sido grandes, não obstante o acordo de princípio alcançado em Roma com os representantes dos Estados membros e a boa vontade da Comissão em elaborar uma lista reduzida de programas comunitários susceptíveis de abertura. Dos programas do Luxemburgo é, talvez, o que maiores desafios traz à imaginação dos interessados e, seguramente, um dos virtualmente mais produtivos.

Finalmente, a cooperação que se possa estabelecer no intercâmbio de informações e experiências sobre integração constitui algo de inédito e extremamente fértil, caso exista real disposição de retirar o máximo de benefícios comuns da cooperação inter-regional.

Creio que essa agenda positiva tem quase todos os elementos para configurar uma bela iniciativa europeia para as Américas. Falta-lhe um, porém, e o mais importante: algo em favor do comércio. Tudo o que possa alcançar a agenda positiva será uma contribuição para o desenvolvimento económico das duas partes. Mas essa agenda não dará todos os seus frutos enquanto não desembocar num aumento substancial das relações comerciais entre as duas partes, em condições de equilíbrio. A Comunidade considera que o sistema de preferências generalizado (SPG) comunitário é o contributo europeu ao melhoramento das condições de comércio com os países latino-americanos. Não é este o lugar para fazer o balanço do SPG mas, apenas no que o sistema pode ou não ser considerado parte de uma iniciativa europeia para a América Latina, é necessário dizer que, se é verdade que alguns países latino-americanos estão entre os que melhor utilização fizeram das preferências generalizadas, a região, como um todo, se queixa, e com razão, de que o SPG comunitário se aplica, sobretudo, a produtos que figuram maioritariamente nas listas de exportação de produtos asiáticos para a Europa e não aos que predominam nas pautas de exportação da América Latina. O sistema tem sido refractário a mudanças dinâmicas para adaptar-se às necessidades identificadas ao longo de sua própria execução. Problemas formais, primeiro (a necessidade de adaptar a nomenclatura tarifária, em 1988, 1989), e políticos, depois (a decisão de esperar a conclusão do *Uruguay Round*, em 1990, 1991), levaram a que pouco se alterasse o SPG para atender às observações feitas pelos latino-americanos. Quando foram feitas alterações, elas vieram trazer profundo desconforto na América Latina. As chamadas «preferências andinas», que nem andinas são (queixa-se a Venezuela de delas haver sido excluída) constituem uma desastrosa distorção no comércio. Sem contribuirem efectivamente para o objectivo alegado para justificá-las, acrescentaram discriminações intoleráveis no comércio entre a Comunidade e os países latino-americanos. Com efeito, é questionável o efeito das preferências no sentido de desviar, para os produtos por elas beneficiados, os capitais e as áreas actualmente empregados na produção da droga. Por mais remuneradores que se tomem os produtos legítimos, jamais alcançarão eles a rentabilidade da produção ilegal. Mas, pior do que isso, a medida comunitária conduziu apenas a desvios de comércio e não à ampliação do mercado para os produtos beneficiados. Passaram-se aos países beneficiados as exportações antes feitas por outros

países latino-americanos, ou, quando isso não ocorreu, tal resultado só foi possível pelo abaixamento dos preços de exportação pelos países não beneficiados, de modo a compensar a margem de preferência de que ficaram excluídos. De qualquer forma, não houve expansão do comércio mas apenas desvio e abaixamento dos preços. A única maneira de a Comunidade remediar os desequilíbrios que sua medida acarretou para o comércio de exportação latino-americano seria generalizar a toda a região as chamadas preferências andinas, o que, aliás, seria uma forma de testemunhar sua vontade efectiva de diminuir as discriminações sofridas pela região.

Como já referi, o objectivo final de qualquer «iniciativa» deve ser o de expandir o comércio recíproco em condições de equilíbrio. Ora, isso só será alcançado na medida em que se eliminem as barreiras actualmente existentes nesse comércio e desapareçam as discriminações contra a América Latina na Europa. O teste real da disposição europeia de dar materialidade às alegadas intimidades culturais e históricas existentes entre os dois povos aí está, e não consiste em privilegiar a América Latina com relação às demais regiões, mas em não deixar que permaneçam ou se criem barreiras no relacionamento recíproco e em não discriminar contra ela.