

Alfredo G.A. Valladão

O ano de 1998 será extremamente importante para as relações entre a Europa e o hemisfério americano. A cimeira dos chefes de Estado das Américas, no mês de Abril, em Santiago do Chile, abriu as portas para as complexas negociações visando a criação de uma área de livre-comércio abrangendo o conjunto do continente. Apesar do Congresso dos Estados Unidos ter recusado a concessão do *fast-track* ao presidente Clinton, o processo de integração comercial hemisférica vai sem dúvida acelerar-se, nem que seja pelo efeito mecânico do maior volume e intensidade das discussões. Esta realidade é um desafio directo às posições europeias na região e também um estímulo para uma rápida reaproximação com a América do Sul e Central, afim de não perder terreno frente à grande ofensiva norte-americana.

Nesta perspectiva, a agenda União Europeia-América Latina para os próximos meses contém dois momentos chave. O primeiro é a Cimeira Ibero-americana de Lisboa, em Outubro próximo, e o segundo é a primeira Cimeira dos chefes de Estado e de governo da União Europeia e do Grupo do Rio, em Junho de 1999, no Rio de Janeiro, seguida pela Cimeira UE-Mercosul. Nos dois casos, o que está em jogo é a capacidade de ambos os lados de ir além da retórica sobre os laços culturais comuns tradicionais, para reforçar concretamente os vínculos baseados em interesses mútuos, económicos, políticos e também culturais. A circunstância é delicada e vai necessitar muita habilidade e vontade política de todas as partes. Portugal, neste quadro, pode e deve ter um papel crucial.

Portugal redescobre a América

A relação de Portugal com as Américas, durante muito tempo, limitou-se quase exclusivamente a dois parceiros essenciais : os Estados Unidos e o Brasil. Durante as primeiras décadas da Guerra Fria, a participação portuguesa na Nato – fundada e simbolizada pelo acordo sobre a utilização da base aérea das Lages – consentiu uma pequena margem de manobra para que o regime salazarista tentasse manter o império colonial à força, evitando o isolamento imposto ao vizinho franquista. Depois do 25 de abril, este status de país ocidental, membro fundador da Aliança Atlântica, representou sem dúvida uma vantagem, garantindo o apoio de Washington no período difícil da transição para a democracia e facilitando a via para a integração na Comunidade Europeia. Quanto ao Brasil, as ligações tinham mais a ver com a «retórica da saudade» do que com intercâmbios políticos ou económicos significativos. Nos dois casos, a forte emigração portuguesa servia de canal informal de comunicação para um relacionamento, afinal de contas pouco expressivo. Na verdade, o hemisfério americano – e mais ainda a sua vertente hispânica – não fazia parte das prioridades portuguesas em matéria de política externa.

Esta falta de interesse pelo continente americano foi posta à prova nos últimos dez anos. Portugal, na União Europeia, foi rapidamente compelido a rever as suas posições. Para as principais potências europeias – Alemanha, Itália, França ou Grã-Bretanha – a relação com os Estados Unidos é considerada decisiva tanto do ponto de vista político e da segurança, quanto económico. O Estado português, de simples auxiliar logístico dentro da NATO passou a ter de se preocupar com o conjunto da política transatlântica e particularmente com o debate euro-americano respeitante às questões de segurança europeia e às grandes negociações comerciais – bilaterais ou no quadro do GATT. Além disso, os vínculos culturais e os interesses económicos europeus na América do Sul, sobretudo no Cone Sul, são importantes e antigos – a maior concentração de indústrias alemãs no mundo, por exemplo, está localizada no estado de São Paulo. A entrada da Espanha na União Europeia, com ambições de servir de ponte entre a América Latina e a Europa, favoreceu mais ainda esta aproximação entre as duas regiões. A participação europeia no processo de paz na América central nos anos oitenta, a institucionalização das cimeiras União Europeia-Grupo do Rio e Ibero-americanas, as reuniões conjuntas no quadro da Assembleia Geral da ONU e o desenvolvimento de relações privilegiadas, económicas e políticas, da União com o Mercosul criaram, em pouco mais de uma década, uma intensa rede de intercâmbios e de interesses comuns. Portugal, tendo em consideração a sua condição de país ibérico e a sua ligação histórica com a maior potência regional da América do Sul, o Brasil, não poderia obviamente perder estas oportunidades.

Na verdade, o hemisfério americano vem desempenhando um papel estratégico central na metamorfose do mundo do pós-Guerra Fria. A potência e a capacidade de inovação norte-americana, associadas ao novo dinamismo de uma América Latina onde foram restabelecidos os regimes democráticos e que conseguiu um diálogo mais maduro com Washington, estão transformando a região num genuíno laboratório da mundialização. Tanto do ponto de vista económico, quanto político e cultural, as Américas experimentam e propõem novos conceitos, novas instituições, novas práticas que constituem um desafio para o futuro da construção europeia e portanto também para Portugal.

As Américas : eixo central da globalização económica

Os Estados Unidos representam hoje o maior e mais dinâmico mercado homogéneo do planeta. Com a integração de facto do Canadá e do México na economia americana – institucionalizada pelo acordo NAFTA – a América do Norte posiciona-se como pólo central do processo de integração económica mundial. Aí têm origem a maior parte das grandes inovações no campo das finanças, da revolução da informação e das telecomunicações, da tecnologia de

ponta, das negociações comerciais, das normas e regulamentações, do direito económico ou da gestão das empresas. É à volta dos Estados Unidos e do NAFTA que se vão cristalizando, pouco a pouco, os principais acordos e negociações transcontinentais de comércio livre: a APEC, o processo ALCA (Acordo de Livre Comércio das Américas) e as negociações para um Novo Mercado Transatlântico (NTM - New Transatlantic Marketplace) com a União Europeia. Além disso, o governo de Washington, através da sua recente Partnership for Economic Growth and Opportunity for Africa, está se mostrando cada vez mais activo na promoção da integração da África sub-sahariana nesta rede mundial de interdependência económica, sem contar o seu desempenho crucial na formulação das condições para a aceitação da China e da Rússia na Organização Mundial do Comércio.

Para o resto do mundo, o grande desafio na próxima década será como inserir-se nesta reorganização das relações económicas planetárias, não só como um simples receptor passivo ou vítima, mas na qualidade de participante activo e responsável. Isto pressupõe uma vontade política para promover uma capacidade colectiva de acção e proposição, e para constituir alianças com o maior número de parceiros possíveis, na perspectiva de um diálogo em pé de igualdade com Washington. A relação com a América do Norte está, portanto, a transformar-se num elemento chave para qualquer política externa. Portugal, como membro do mais poderoso «sócio» dos Estados Unidos, a União Europeia, tem todo o interesse, apesar do seu modesto peso internacional, em tentar ocupar um lugar de destaque neste fundamental intercâmbio transatlântico.

Os latino-americanos, por sua vez, estão empenhados num vasto processo de negociações comerciais interamericanas – a ALCA – que deverá ser concluído até ao ano 2005. O objectivo, decidido na cimeira dos chefes de Estado das Américas em 1994 e continuamente reiterado, é a construção de uma área de comércio livre abrangendo todo o continente, do Alasca à Terra do Fogo. A ALCA, com um PIB superior a dez trilhões de dólares, representaria 40 por cento da riqueza mundial, sustentada pela economia que é actualmente a mais poderosa do planeta e também, depois da crise financeira asiática do final de 1997, pelos mercados emergentes mais prometedores. Caso seja bem sucedido, este audacioso projecto continental, o primeiro que confronta directamente a questão da integração de economias em desenvolvimento com economias altamente desenvolvidas, converter-se-á provavelmente no principal eixo da integração económica mundial e do processo de globalização. Não é por acaso que a recém publicada «Agenda da Política Comercial para 1998» do Office of the U.S. Trade Representative, coloca as negociações com o hemisfério no primeiro lugar da lista de prioridades dos Estados Unidos em matéria de diálogos regionais ou bilaterais.

É evidente que a América Latina também está preocupada em dotar-se da força suficiente para participar activamente, juntamente com os norte-americanos, na definição das regras e instituições do mundo em vias de globalização. O sucesso e a consolidação extremamente rápida do Mercosul é consequência directa desta tomada de consciência: Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai têm muito mais influência juntos do que agindo cada um por si. Participa do mesmo espírito, o vivo interesse demonstrado pelos vizinhos sul-americanos em negociar acordos com este novo pólo regional, e a estratégia do Mercosul mirando a estreitar as suas relações políticas e económicas com a União Europeia para tentar equilibrar o intenso diálogo com os Estados Unidos. Na verdade, o fortalecimento dos vínculos entre a Europa e a América Latina torna-se uma necessidade urgente para ambos os lados.

Europeus e Latino-americanos: juntar forças

A ALCA corresponde claramente às concepções estratégicas da administração e da elite empresarial norte-americana. Mas quais são as suas repercussões para os latino-americanos e para os europeus? A América Central já vive praticamente na órbita económica norte-americana e não tem outra alternativa senão aceitar as condições de integração que lhe serão ditadas por Washington. A América do Sul – e particularmente o Mercosul – é menos dependente da economia norte-americana, o que lhe dá uma pequena margem de manobra adicional. Na realidade, os actuais dirigentes políticos e económicos sul-americanos estão convencidos de que o livre acesso ao imenso mercado norte-americano constitui um objectivo prioritário. Porém, este apoio ao processo da ALCA está condicionado à capacidade da região de controlar o ritmo da integração e de ter peso suficiente para negociar de maneira favorável as futuras regras do jogo hemisférico (nos campos financeiro, da política de concorrência, das compras governamentais, dos subsídios, das tarifas e das barreiras não tarifárias, dos regulamentos fitosanitários, etc...). Para isto, é indispensável equilibrar a negociação interamericana com outros processos extra-hemisféricos, particularmente com a União Europeia, que é o segundo polo de poder económico mundial. O acordo-quadro Mercosul-União Europeia de 1995 tenta corresponder a esta exigência política.

Quanto aos europeus, o perigo é a marginalização frente a esta dinâmica de integração panamericana. Primeiro, a União Europeia poderia sofrer novos obstáculos ao seu comércio com uma região que pode tornar-se o maior mercado livre – e relativamente homogéneo – do mundo. Segundo, os acordos técnicos em matéria de regulamentação dos mais variados aspectos da integração (negociados nos doze grupos de trabalho especiais da ALCA) vão se acumulando sem nenhum input europeu, o que está já a enfraquecer a posição europeia nos outros fora de negociação das novas normas económicas internacionais. Os critérios e regras adoptadas pelas autoridades financeiras das Américas, por exemplo, inspiram-se directamente no modelo norte-americano e vêem apoiar a ofensiva de Washington para impor à Ásia-Pacífico instrumentos de regulação semelhantes. A «cultura financeira» europeia, cada vez mais solitária, está sendo constrangida a aceitar o chamado modelo «anglo-saxão» como norma universal.

Daqui decorre que acelerar a integração económica com a América do Sul e desenvolver regras do jogo comuns, que terão um maior peso nas negociações com os Estados Unidos e os países asiáticos, seja hoje uma estratégia vital para os Estados membros da União Europeia, do lago Ladoga ao Cabo da Roca. Nesse contexto, Portugal e Espanha, com as suas sensibilidades particulares à realidade ibero-americana, devem desempenhar um papel essencial: colocar esse desafio de maneira insistente na agenda política dos seus parceiros europeus. Paralelamente, os dois países não devem esquecer os seus interesses comerciais próprios: os mercados emergentes sul-americanos, tão próximos culturalmente, representam uma ótima oportunidade de negócios que portugueses e espanhóis já vêem redescobrimdo nos últimos anos.

A agenda política do triângulo Europa-Américas

A importância do hemisfério americano para a Europa, no pós-Guerra Fria, não é só mercantil. Juntamente com a formulação das novas regras do jogo económico também estão em debate as questões da segurança e da paz internacional num mundo onde já só resta uma super-potência. Uma nova agenda, transnacional, impõe-se a todos os Estados democráticos. Hoje, a maioria dos problemas não pode ser enfrentada sem uma coerente cooperação internacional: proliferação de armas de destruição maciça e de armamentos convencionais, tráfico de drogas e criminalidade transfronteiriça, ameaças aos regimes democráticos e instabilidades regionais provocadas por conflitos inter ou infra-estatais (tribais, religiosos, étnicos), êxodo de populações, defesa do meio ambiente, terrorismo. A ideia de «segurança cooperativa» impõe-se gradualmente como uma necessidade vital, assim como a reflexão sobre os critérios e valores que deveriam distinguir, no domínio internacional, os comportamentos legítimos das acções criminosas. Estes novos desafios à segurança colectiva do planeta estão suscitando uma produção de regras legais com vocação universal, tentativas de definir novas jurisdições transnacionais (os Tribunais penais internacionais para a Bósnia e o Ruanda, por exemplo), e uma procura de padrões consensuais para a aplicação de sanções ou para justificar intervenções armadas.

Neste campo a situação é todavia ainda mais desequilibrada do que no domínio económico. O peso dos Estados Unidos, a única potência que tem condições de projectar forças em qualquer parte do globo, é esmagador. A ponto de Washington – mas também a maioria dos países amigos e aliados – tender, na prática, a considerar as forças e a acção americanas como uma espécie de «braço secular» da comunidade internacional. Um quase monopólio da violência que, na realidade, acaba concedendo aos Estados Unidos o privilégio exorbitante de determinar a gravidade de cada crise ou ameaça, e de decidir as condições e até a legitimidade das eventuais intervenções. Obviamente, a Europa e a América Latina partilham valores fundamentais com os Estados Unidos e preocupam-se com os novos problemas de segurança transnacionais. Porém não é muito sadio, nem para Washington nem para os outros, aceitar esta delegação de poderes de facto. Não há lei sem sanção e portanto a capacidade militar americana é essencial para a manutenção da paz no planeta. Mas a formulação da lei e de suas condições de aplicação é uma actividade que compete a todos e não a um só. A crise com o Iraque, no começo de 1998, demonstrou que uma acção diplomática conjunta no quadro da ONU, associada à ameaça militar, podia surtir resultados e, de certa forma, «domesticar» a potência dos Estados Unidos, em benefício de todos.

A cooperação euro-latino-americana no domínio político e da segurança pode portanto revelar-se um factor chave para a construção de normas internacionais de comportamento que poderiam ser aceites pela grande maioria das nações e governos do mundo. As duas regiões representam 80 por cento dos Estados democráticos do planeta e estão ligadas aos Estados Unidos por laços fortes e antigos. Historicamente, nas conferências de paz na Haia do começo do século, e depois, na fundação da Sociedade das Nações e da ONU, este «triângulo atlântico» serviu de laboratório para o desenvolvimento do direito internacional contemporâneo e para a definição de valores humanos universais. Hoje o diálogo mantém-se, mas é muito mais bilateral – Europa e América Latina cada uma num tête-à-tête particular com Washington, o que significa na realidade conceder um estatuto de *primus inter pares* aos norte-americanos. É assim que os Estados Unidos podem tratar directamente com o resto do hemisfério americano assuntos como o combate à corrupção, a luta contra o tráfico de drogas e a lavagem do dinheiro ou normas de protecção ambientais, sem nenhuma participação europeia. Da mesma forma que podem cooperar com os países do Velho Continente na consolidação de normas e procedimentos em matéria de manutenção da paz, por exemplo, sem a presença dos latino-americanos, ou aliás de qualquer outra região do globo.

Um eixo euro-latino-americano deveria não só reforçar a posição das duas regiões perante a América do Norte (e igualmente perante regimes que não respeitam as regras mínimas de convivência internacional), mas também servir de catalisador para uma participação mais ampla de outras regiões do mundo na indispensável criação de um novo paradigma jurídico, político e militar universal, adaptado aos desafios da globalização. Portugal com a sua velha tradição jurídica, associados à também tradicional e dinâmica escola de juristas internacionalistas brasileiros e latino-americanos, poderia ter um papel relevante na organização e na institucionalização de uma cooperação permanente entre a União Europeia e a América latina – começando pelo Mercosul – neste campo, cada dia mais decisivo, da elaboração e proposição de normas e regulações internacionais.

Oportunidades e responsabilidades para Portugal

As Américas, do Norte e do Sul, vão ser cada vez mais determinantes para o futuro de Portugal e da própria União Europeia. O destino da União, além do sucesso da moeda única, vai depender da resposta dada a dois desafios

fundamentais: o sucesso do alargamento aos países da Europa central e oriental e a capacidade de assumir um papel de parceiro activo tanto no diálogo com os Estados Unidos quanto no grande processo de integração interamericano. Ambos são fundamentais. Portugal sabe perfeitamente que não pode, e nem deve, desinteressar-se do processo de abertura à Europa central e de leste, pois é o seu próprio lugar, os seus interesses e o seu tipo de participação na Europa que estão em jogo. Mas é também responsabilidade de Portugal alertar os outros membros da União para o enjeu americano.

Não se trata de privilegiar uma política com relação à outra. Pelo contrário, a função dos países ibéricos em geral será de equilibrar estes dois eixos centrais da política europeia, tendo em vista o peso das preocupações centro-europeias das principais potências continentais, Alemanha e França. É claro que nem a União Europeia, nem os Estados Unidos, nem a América Latina, dependem de «pontes» portuguesas ou espanholas para dialogar. No entanto, não há dúvida de que Portugal deverá desempenhar um papel único: promover dentro da União a indispensável dimensão transatlântica na sua totalidade, que vai muito além da relação privilegiada – e muitas vezes de subordinação – com a América do Norte.

Finalmente, há também um aspecto particular nas relações de Portugal com a América Latina: os laços com o Brasil e a lusofonia. Num mundo globalizado, a promoção das línguas e das culturas - e das suas interacções – é um factor essencial para a manutenção da diversidade humana. Esta política não pode ter na sua origem motivos ideológicos, nacionalistas ou culturalistas estreitos, mas simplesmente a constatação de que se trata da única garantia contra a uniformização e, portanto, contra a esclerose e a morte da sociedade planetária. A língua portuguesa, quarto idioma veicular internacional, representa sem dúvida um dos elementos chave para manter esta diversidade. Não se trata portanto de adoptar uma atitude defensiva, visando proteger uma suposta «pureza» cultural contra uma suposta «agressão» exterior, particularmente anglo-saxã.

A lusofonia não pode perder-se no beco sem saída da *francophonie* oficial do governo francês. Pelo contrário, juntamente com o idioma espanhol (segunda língua veicular do globo), a península ibérica e a América luso-hispânica podem promover as suas culturas de maneira aberta, aceitando todos os intercâmbios e mestiçagens com todas as regiões do mundo como um factor de enriquecimento para as outras e para elas próprias. O peso internacional da lusofonia e dos hispano-parlantes constitui ao mesmo tempo uma oportunidade e uma responsabilidade para esta vocação de promoção da diversidade e da criatividade cultural universal que Portugal – e Espanha – devem assumir.