

União Europeia e América Latina: os interesses comuns

Maria Helena Guimarães*

RESUMO

Os interesses comuns da União Europeia e da América Latina em matéria de integração bi-regional emanam, em grande medida, de factores exógenos, e em particular da crescente concorrência económica a nível global, do impasse negocial do Ciclo de Doha e da política de bilateralismo dos Estados Unidos da América. Com base numa abordagem de cariz sistémico argumenta-se que uma parceria entre as duas regiões é instrumental para enfrentar a concorrência global, sustenta-se que tal parceria deve avançar antes que os acordos bi-regionais se possam tornar inviáveis num futuro sistema multilateral da Organização Mundial de Comércio, e finalmente defende-se que esta parceria estratégica deve antecipar a expansão do bilateralismo. A reflexão conclui que as duas regiões devem ter uma agenda partilhada e devem criar uma parceria estruturada, de forma desempenharem um papel mais pró-activo na economia política internacional.

Palavras-chave: União Europeia. América Latina. Integração bi-regional. Bilateralismo. Interesses comuns.

ABSTRACT

The European Union and Latin America common interests in bi-regional integration derive, to a great extent, from exogenous factors, particularly the increasing economic competition in the global economy, the negotiating

* Professora Associada com Agregação no Departamento de Economia da Universidade do Minho (Braga, Portugal). As suas áreas de investigação são a Economia Política Internacional, o comércio internacional e a integração económica europeia. Detém uma Chair Jean Monnet da União Europeia. Contacto: guimarmh@eeg.uminho.pt

stalemates of the Doha Round and the US policy of bilateralism. Based on a systemic approach, it is argued that a partnership between the two regions is instrumental to face global competition, and that such partnership must be advanced before bi-regional agreements may become impractical within a future World Trade Organization multilateral system; finally, it is argued that this strategic partnership must be implemented before the expansion of bilateralism. We conclude that the EU and Latin America must have a common agenda and must create a structured partnership, so that the two regions may have a more proactive role in the international political economy. **Key Words:** European Union., Latin America, Bi-regional integration, Bilateralism, Common interests.

A identificação dos interesses comuns da União Europeia (UE) e da América Latina é feita, na presente reflexão, com base numa abordagem sistémica da economia política internacional. A tese desenvolvida é a de que, em matéria de integração bi-regional, os interesses comuns da UE e da América Latina emanam em grande medida de factores externos a ambas as regiões. Tal tese, que se assume de cariz normativo, é a de que, actualmente, estes factores exógenos são determinantes para explicar o interesse comum das duas regiões em aprofundar a integração bi-regional. A globalização crescente da economia internacional faz com que a agenda das duas zonas do globo deva ser cada vez mais partilhada e deva decorrer de tais interesses comuns.

Entendo existirem três factores exógenos que explicam essa comunalidade de interesses. Estes factores configuram desafios especialmente relevantes face à necessidade de uma mais marcada presença conjunta das duas zonas do globo na economia política internacional. Assim, na referida perspectiva sistémica, os interesses comuns entre a União Europeia e a América Latina, decorrem

(1) da crescente concorrência económica a nível global, (2) do impasse negocial do Ciclo de Doha e (3) da política de bilateralismo dos Estados Unidos da América.

No que se refere ao primeiro factor exógeno – a crescente concorrência económica na economia global – uma parceria entre a UE e a América Latina pode potenciar um melhor desempenho económico de ambas as regiões, de forma a melhor fazerem quer à crescente presença da China e da Índia no comércio internacional, quer às consequências do crescimento adicional esperado das suas economias (bem como da economia russa). Se aduzirmos a desaceleração da economia europeia em geral e da maioria das suas economias nacionais, conclui-se que é do interesse conjunto da América Latina e da União Europeia um relacionamento económico mais estreito. Tal relacionamento é instrumental para fazer face aos níveis acrescidos de concorrência nos mercados internacionais.

No seu conjunto, a UE e a América Latina compreendem quase 50 Estados e são responsáveis por cerca de um quarto do PNB mundial. Para a América Latina, a União Europeia é um importante parceiro económico (é o segundo investidor, o segundo mais importante parceiro comercial e o principal doador) mas também um parceiro político de relevo. Uma aproximação à América Latina revela-se também prioritária para a UE, face ao crescente potencial económico latino-americano; consequentemente, a União Europeia tem de procurar fortalecer laços com este espaço político-económico, onde já tem um capital de relacionamento muito elevado e valioso.

Assim, face à crescente concorrência económica a nível global, a parceria da UE com a América Latina deve constituir-se num

elemento de mudança no sistema global. Ela pode contribuir para alterar os padrões tradicionais de organização do sistema económico mundial, para além de trazer vantagens a ambos os parceiros.

O segundo factor exógeno que deve incitar à partilha de interesses bi-regionais são as negociações multilaterais de comércio no âmbito da Organização Mundial de Comércio. O nosso argumento é o de que uma conclusão bem sucedida do ciclo de negociações de Doha, e uma eventual preferência generalizada pelo multilateralismo, pode vir a retirar viabilidade aos entendimentos bi-regionais. Tal será tanto mais problemático quanto essa preferência pelo multilateralismo esteja associada a uma percepção dos acordos bi-regionais como *stumbling blocks* no caminho para um sistema comercial multilateral. Um sistema de comércio internacional baseado nos princípios do multilateralismo e que entenda os acordos bi-regionais como desvios ao princípio do multilateralismo pode, assim, implicar que se perca a oportunidade de criação de uma parceria entre o espaço europeu e o espaço latino-americano.

É, pois, de interesse de ambas as regiões, que face aos impasses de Doha, a integração bi-regional prossiga e se consolide. Para poder aspirar a uma presença e a um posicionamento consonante com o seu peso económico - e também político - no sistema internacional, importa avançar quanto antes com uma parceria consistente entre as duas regiões. As alianças na actual economia política internacional globalizada não podem ser voláteis; pelo contrário, devem ser estáveis e sólidas. O bi-regionalismo UE -América Latina deve, por consequência ser baseado numa parceria mais estruturada e firme.

O interesse dessa parceria é, aliás, reconhecido pelas duas partes, e como tal, desde a Cimeira do Rio de 1999, esta associação

entre a União Europeia e a América Latina é formalmente designada de “estratégica”. A política dos EUA de criação de acordos bilaterais é um catalizador fundamental para o estreitamento das relações económicas entre a UE e a América Latina, e emerge como o terceiro factor exógeno que deve induzir tal parceria estratégica.

Como se sabe, os EUA negociaram um acordo bilateral com o Chile, e procuram expandir essa lógica bilateral a outros países da região andina bem como a países do próprio Mercosul. No meu entendimento, destes acordos emanam riscos substanciais, para o sistema multilateral, para a União Europeia e para os países da América Latina. Um primeiro risco é o de a UE querer replicar e generalizar esta política norte-americana de relacionamentos bilaterais. O bilateralismo é uma forma de comércio preferencial mais discriminatória e logo com consequências gravosas para a liberalização do sistema comercial internacional. Importa evitar que a UE também adopte esta política de parcerias bilaterais, que podem contribuir para gerar um efeito-dominó na economia política internacional. Perder-se-ia, então, a oportunidade de avançar com um projecto bi-regional entre a UE e a América Latina. O risco é, assim, o de se começar a instaurar na economia política internacional um modelo bilateral de diplomacia económica, alternativo ao bi-regionalismo e ao multilateralismo, que não interessa à América Latina e que é uma opção *contra-natura* para a UE.

A UE e a América Latina têm todo o interesse em privilegiar uma estratégia de bi-regionalismo, em contraponto ao bilateralismo. Aliás, a parceria UE-América Latina tem sido marcada por uma vontade comum de concertação a nível regional, e não de entendimentos bilaterais. O efeito catalizador do bi-regionalismo

UE–América Latina provém dos perigos do bilateralismo. Um primeiro perigo é o facto de os acordos bilaterais dos Estados Unidos com países da América Latina criarem uma rede complexa de concessões e compromissos bilaterais diferenciados, que dificultarão a posterior negociação de um acordo bi-regional com a UE. Estas dinâmicas de compromissos bilaterais, por seu turno, também têm consequências negativas para os objectivos e alianças negociais da UE na OMC. A UE deve, pois, privilegiar o bi-regionalismo na América Latina, efectivando e implementando os acordos já alcançados antes que tal rede de compromissos o impeça.

Mas os acordos bilaterais com os Estados Unidos também não interessam aos países da América Latina, por razões várias. Primeiro porque são acordos sectorialmente selectivos isto é, os acordos bilaterais de acesso ao mercado americano excluem sectores sensíveis para a economia dos Estados Unidos, configurados nos chamados *bracketed sectors*. Estes acordos, por serem discriminatórios, não facilitam a liberalização dos mercados. E é até interessante notar que muitos dos acordos bilaterais dos EUA não são designados de acordos de liberalização mas apenas de acordos comerciais.

Os perigos do bilateralismo decorrem, ainda, do facto de estes acordos incluírem regras restritivas sobre padrões de trabalho, ambiente ou protecção da propriedade intelectual, cujo incumprimento é usado para dificultar o acesso ao mercado americano. São as chamadas políticas de *policy lock-in*, que levam o parceiro bilateral a comprometer-se com políticas regulatórias de interesse dos próprios Estados Unidos. Estes compromissos bilaterais impedem também os países mais pequenos de vocalizar os seus verdadeiros

interesses nas negociações multilaterais da OMC sobre essas matérias e de fazerem alianças eventualmente mais vantajosas. Uma outra razão por que estes acordos envolvem riscos para a América Latina, é a possibilidade de, ao criarem compromissos bilaterais diferenciados, poderem levar ao desmantelamento de alianças e acordos regionais entre países da própria América Latina.

Em conclusão, para a UE e para a América Latina, a estratégia deve ser a de aumentar o seu poder, enquanto aliança, face aos EUA, de forma a possibilitar a realização de interesses comuns. Esta parceria estratégica UE- América Latina é uma dimensão prioritária das relações externas – políticas e económicas – da União Europeia e é determinante para a afirmação e projecção do seu *soft power* no sistema internacional. Face aos desafios externos explicitados, é simultaneamente necessário e desejável que as duas partes procurem desenvolver relações mais estreitas e profundas, e que implementem os seus objectivos comuns.

Acresce que este interesse comum no estreitamento da cooperação bi-regional não deve ser ensombrado por eventuais hesitações nos processos de integração quer da União Europeia quer da América Latina. Estas são, diria, dinâmicas inerentes aos processos de integração económica. Aliás, no presente contexto – de crescente concorrência global, de impasse nas negociações do Ciclo de Doha e de proliferação do bilateralismo – a independência entre os ritmos de integração (regionais e bi-regionais) é condição *sine qua non* para a efectivação de uma parceria bi-regional entre a UE e a América Latina atempada e oportuna.

Fazer depender esta parceria da estabilidade da integração regional nos dois lados do Atlântico pode revelar-se prejudicial

para a consecução de uma maior proeminência das duas regiões no sistema político-económico internacional. E pode também ser nefasto para o sistema económico global, na medida em que a inércia na implementação do bi-regionalismo pode conduzir à expansão da diplomacia económica do bilateralismo. Deve, pois, aproveitar-se o *momentum*. A União Europeia e a América Latina têm um peso económico e um peso político que não lhes permite demitir-se de um papel conjunto na economia política internacional mais pró-activo. É esse o seu interesse comum.

Bibliografia

- Comissão Europeia (2006): *A União Europeia, a América Latina e as Caraíbas: Uma parceria estratégica*. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais da Comunidades Europeias
- European Commission (2006): *A stronger partnership between the European Union and Latin America*. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. {COM (2005)636 final} Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- GUIMARÃES, Maria Helena (2005): “Os EUA e os Acordos Bilaterais de Comércio: Pertinência de uma análise da Economia Política Internacional”. *Temas de Integração*, 1º Semestre, nº19, pp. 31-46.
- GUIMARÃES, Maria Helena (2005): *Economia Política do Comércio Internacional. Teorias e Ilustrações*. Cascais: Principia.
- PINTO, Messias de Sá e Guimarães, Maria Helena (2005): “O Mercosul e a Alca: os interesses (irre)conciliáveis da União Europeia e dos EUA”. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Ano 48, nº1, pp. 129-150.
- SEIDELMANN, Reimund (2007): *EU-Latin American Biregionalism and Global Change. A proposal for global responsibility through regionalism and inter-regionalism*. Paper for IPRI/FUNAG Seminar on Europe. Institut d’Etudes Européennes / Université Libre de Bruxelles.
- TREIN, Franklin e Cavalcanti, Flávia Guerra (2007): “Uma análise crítica do acordo de associação estratégica entre a União Europeia e a América Latina e o Caribe – A Cúpula de Viena”.

Revista Brasileira de Política Internacional. Ano 50, nº1, pp. 66-85.

VALE, Valeria Marina (2005): “O peso das relações inter-regionais com a União Europeia em relação a outras alternativas de política externa do Mercosul”. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Ano 48, nº1, pp. 99-128.

WHITEHEAD, Lawrence (2006): *Gobernabilidad para el Desarrollo: The EU and Latin America*. VIII Forum Euro-Latino-Americano, Lisboa: Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais. Em <http://www.ieei.pt/files/Whitehead.pdf>