

As relações entre a Comunidade Econômica Européia e a América Latina no contexto de uma crise econômica global *

MIGUEL S. WIONCZEK **

Para os fins deste ensaio, supõe-se que as relações econômicas e políticas entre a Comunidade Européia e a América Latina devam ser consideradas dentro do marco mais amplo das relações internacionais entre os países industrializados ocidentais e o mundo em desenvolvimento, numa época em que a economia vive uma grande crise global. Em conseqüência, esta exposição divide-se em três partes: a primeira versa sobre a etapa atual, da integração econômica entre os países da América Latina; a segunda, sobre as tentativas mais recentes, realizadas pela CEE, no sentido de estruturar uma política para os países em desenvolvimento (incluindo os da América Latina); e a terceira, sobre as condições prévias para relações econômicas, mutuamente vantajosas entre a CEE e a América Latina. A exposição postula que tais relações podem desenvolver-se somente no con-



* Trabalho apresentado no Seminário sobre as Relações entre a Comunidade Econômica Européia e a América Latina, organizado em Bruxelas em maio de 1980, sob os auspícios do Instituto de Estudos Europeus (Universidade Livre de Bruxelas) e do Centro de Estudos Latino-Americanos (Instituto de Sociologia) de Bruxelas.

** Professor do Colégio do México.

texto de uma recuperação global da estagnação atual, assim como de uma reorganização básica da tradicional ordem econômica internacional.

I

Durante o último quarto de século, o autor dedicou cerca de dez anos, entre fins dos anos cinqüenta e princípios dos setenta, a estudar os problemas e perspectivas da integração econômica latino-americana. Ademais, nos fins dos anos sessenta, e por solicitação da Fundação Carnegie para a Paz Internacional (*Carnegie Endowment for International Peace*), examinou todos os esquemas regionais de integração econômica do pós-guerra no mundo em desenvolvimento, com o intuito de descobrir por que, em sua maioria, estes haviam se revelado mais frágeis, conflitivos e efêmeros do que o esperavam aqueles que inicialmente os propuseram.¹ Estas indagações acadêmicas, conquanto dirigidas para a ação, deram como resultado alguns juízos bem mais severos, no que se refere à facilidade da integração econômica, dentro dos contornos teóricos neoclássicos de comércio internacional nos países menos desenvolvidos, em geral, e na América Latina, em particular.

Portanto, a análise do surgimento e decadência da integração econômica latino-americana durante a década de sessenta proporcionou demasiadas provas objetivas no sentido de que, no que tange a todos os temas importantes de política econômica, a América Latina estava à deriva, sob as crescentes pressões de problemas internos e externos não resolvidos durante o período de pós-guerra.² Nestas circunstâncias, tornou-se extremamente difícil predizer, em 1970, onde se encontraria a região em 1985 — quando, segundo acordo firmado em 1967 pelos presidentes latino-americanos, no marco da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), deveria estabelecer-se o mercado comum latino-americano — ou mesmo em 1980, a data-limite nesse momento para a transformação da ALALC em uma verdadeira e completa zona de livre comércio.

A incerteza que se sentiu há dez anos quanto ao futuro da região a curto e médio prazos originava-se do fracasso da América Latina como um todo, e da maioria das repúblicas que a compõem, para empreender ou para pôr em prática com êxito reformas políticas, econômicas e sociais urgentemente necessárias desde a Segunda Guerra Mundial. Incapaz de resolver os problemas de subdesenvolvimento que havia herdado do passado, a América Latina estava

¹ Miguel S. Wionczek (ed.), *Economic Cooperation in Latin America, Africa and Asia — A Handbook of Documents*, Mass. Institute of Technology Press, Cambridge, Mass e Londres, 1969.

² Miguel S. Wionczek, "The Rise and the Decline of Latin American Integration", *The Journal of Common Market Studies*, Oxford, vol. IX, n.º 1, março de 1971.

mal equipada para lidar com os novos problemas que surgiam do mundo de pós-guerra, caracterizado por uma revolução tecnológica, pelas crescentes expectativas dos consumidores e pela explosão demográfica. É lastimável que o transcurso dos anos setenta na América Latina tenha demonstrado que os diagnósticos pessimistas do autor eram corretos no que se refere ao futuro da integração econômica regional.

Quase nada aconteceu no âmbito da integração econômica latino-americana nos últimos dez anos. A ALALC — sujeita a uma nova série de “reuniões de revisão” em 1980, depois do fracasso de exercícios similares em 1974 e 1975 — continua sendo um ator passivo na cena econômica regional. Em 1975 a ALALC foi substituída, enquanto responsável pela definição multilateral de uma política de desenvolvimento regional, por um impreciso acordo regional conhecido como Sistema Econômico Latino-Americano (SELA). Depois de abandonar o ambicioso esquema regional da ALALC, que estabelecia o programa de compromissos regionais para liberação do comércio, cooperação industrial e harmonização de outras políticas econômicas importantes, o SELA converteu-se em um mecanismo de cooperação limitada a um certo número de projetos específicos de inversão multinacional e em um coordenador regional informal de políticas e posições comuns para as negociações econômicas internacionais com o mundo exterior. Comparados com o alcance das propostas para a integração regional, que circularam na América Latina em torno de 1960, os resultados do SELA são certamente muito modestos.

Em vista dos crescentes obstáculos para a liberação do comércio — o que levou os signatários da ALALC a propor, em 1969, o estabelecimento de uma zona latino-americana de livre comércio até 1980, e logo, em 1974, obrigou-os a retardá-lo indefinidamente — apareceram no final dos anos sessenta dois esquemas sub-regionais de cooperação na América do Sul: em 1969, surgiu no norte o Mercado Comum Andino através do acordo de Cartagena, e o grupo da Bacia do Prata foi organizado de forma concorrente, na zona sul do subcontinente. O primeiro dos dois grupos destacou a importância da distribuição de novas atividades em alguns setores industriais dinâmicos. O objetivo do segundo grupo era melhorar a infra-estrutura física sub-regional. Apesar de que ambos os esquemas de cooperação tenham dado lugar a novos laços entre seus respectivos membros vizinhos, as novas agrupações tiveram um efeito muito limitado sobre as taxas latino-americanas de crescimento e sobre a direção e a composição do seu comércio exterior, que seguiu os padrões tradicionais geográficos e de mercadorias. Pode-se dizer o mesmo do Mercado Comum Centro-americano, que foi estabelecido em 1958. Qualquer um que conheça os acontecimentos sócio-políticos presentes na Nicarágua e em El Salvador está consciente de que é sumamente difícil falar de integração política significativa no istmo centro-americano.

Em termos gerais, pode-se afirmar de maneira convincente que os quatro esquemas de integração do pós-guerra só contribuíram marginalmente para a industrialização e a transformação estrutural da América Latina. Se bem que alguns observadores externos declarem que durante o período de pós-guerra a região converteu-se em membro da classe média do mundo subdesenvolvido, isto é certo apenas quando se compara a América Latina com a África e com o sul da Ásia. *Vis-à-vis* os países industrializados do norte, sejam de livre mercado ou de economia socialista, a América Latina não só permanece escassamente desenvolvida, como também o atraso relativo da região em termos de renda, bem-estar e modernização social aumentou de maneira constante.

Há uma década, alguns latino-americanos, incluindo este autor, chegaram à conclusão de que a região mostrava-se incapaz — mais do que negligente — de elaborar uma política econômica comum.³ A estratégia de desenvolvimento da maioria dos países latino-americanos, senão de todos, refletiu uma mescla de três modelos de crescimento diferentes durante os últimos três decênios, que se centravam sucessiva, mas não exclusivamente, na industrialização para substituição de importações, na integração do comércio regional e nos esforços de exportar artigos manufaturados para os países avançados. As conseqüências econômicas e sociais da falta de um enfoque integrado para os problemas econômicos internos e regionais na América Latina do pós-guerra eram graves: a industrialização para substituição de importações acabou por ser muito custosa em termos políticos e sociais; os esquemas de cooperação regional não ajudaram a acelerar o crescimento econômico e a estratégia mais recente — que dá prioridade à manufatura para a exportação — também levou a resultados decepcionantes.

Devido ao fato de que muitas economias em desenvolvimento do Extremo Oriente e países menos desenvolvidos do sul da Europa tenham tido um maior avanço no período do pós-guerra, quanto a seu crescimento econômico e comércio exportador, do que a América Latina, existem razões para crer que o desenvolvimento bem mais decepcionante da América Latina deve-se em grande parte a um atraso político-social e tecnológico herdado e não à dotação de fatores produtivos tradicionalmente definida. Se é verdade que as possibilidades de exportação dependem do tamanho, estrutura e crescimento da demanda interna e que, sem mudanças no perfil da demanda interna, um país de renda baixa, em vias de industrialização, aproxima-se rapidamente de um dilema de impasse estrutural, então o fato de que todas as estratégias econômicas do pós-guerra tenham evitado as mudanças sócio-econômicas estruturais internas — incluindo o melhoramento na qualidade dos recursos humanos e nas formas de organização social — explica os fracassos latino-americanos. As experiências da região

³ Miguel S. Wionczsk, "Latin American Growth and Trade Strategies in the Post-War Period", *Development and Change* (The Hague), vol. V, n.º 1, 1973-74.

no pós-guerra dariam crédito a duas proposições básicas da economia política moderna: a primeira, de que a principal causa de um desenvolvimento econômico sustentado é a disponibilidade dos conhecimentos e não o comércio internacional, e a segunda, que os problemas básicos de uma política econômica de crescimento politicamente aceitável não são de caráter técnico, mas político e institucional.

Economistas e politicólogos latino-americanos e estrangeiros têm formulado uma vasta e impressionante lista de fatores responsáveis pela falta de progresso nos esforços de integração.⁴ Pensou-se que o primeiro obstáculo eram as ambiciosas metas geográficas da ALALC, a partir das quais, em nome de uma comunidade latino-americana de interesses, colocaram-se sob um mesmo teto economias de todos os diferentes níveis, com a ingênua esperança de que a liberalização regional do comércio resolveria o problema. É justo acrescentar que os conflitos de interesses que surgiam dos diversos níveis de desenvolvimento complicavam também a vida e o funcionamento de esquemas de integração sub-regional.⁵

O segundo obstáculo tinha suas raízes nas falhas da doutrina da CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina), a qual havia servido como motor inicial para o estabelecimento, em 1960, de uma zona latino-americana de livre comércio. Por essa época, a CEPAL sustentava, ainda que os progressos nacionais subseqüentes na industrialização das principais repúblicas latino-americanas tenham demonstrado seu erro, que os países latino-americanos deviam integrar-se porque a substituição das importações a nível nacional havia-se concluído já em meados dos anos cinqüenta. Mas as experiências dos “três grandes” (Argentina, Brasil e México) e de alguns países de extensão e poder econômico médio, durante os últimos vinte anos, provaram que os programas de industrialização nacional podem continuar na região durante um lapso considerável, inclusive sem um aumento no nível de proteção, desde que: as restrições à industrialização para o mercado interno não sejam demasiadamente severas; encontrem-se algumas saídas para os produtos manufaturados de exportação e a ideologia nacionalista continue tendo força.

A preferência mostrada pelos países exportadores de capital para a prática tanto de empréstimos públicos bilaterais vinculados, como de *Suppliers Credits*, em vez da ajuda internacional não vinculada — durante a década de sessenta —,

⁴ Veja-se, por exemplo, Edward Milenky, *The Politics of Regional Organization in Latin America: The Latin American Free Trade Association*, Prager, Nova Iorque, 1974, e Edward Lízano, *La Integración Económica Centro-Americana*, 2 vols., Fondo de Cultura Económica, México, 1975.

⁵ Rafael Vargas Hidalgo, “The Crisis of The Andean Pact: Lessons for Integration Among Developing Countries”, *Journal of Common Market Studies*, vol. XVII, n.º 3, março/1973.

não fez mais que fortalecer a tendência dos países latino-americanos a continuar uma política nacional de industrialização e desenvolvimento orientada para o interior. Qualquer que fosse sua posição externa de pagamentos, as repúblicas latino-americanas viram-se inundadas durante os anos sessenta, e ainda mais durante os setenta, por ofertas de crédito externo para projetos industriais individuais — e ultimamente para qualquer fim imaginável —, desde que esses créditos fomentassem a exportação de bens de capital para a região. Na América Latina aceitava-se este anárquico financiamento do exterior porque servia de desculpa para não iniciar a modernização, difícil do ponto de vista político, da estrutura produtiva. Ademais, não só atuava como um freio ao surgimento de políticas industriais regionais, como também conduziu à acumulação de uma carga de dívida externa cujas conseqüências políticas e financeiras passaram despercebidas para os devedores nos países menos desenvolvidos até o segundo aumento do preço do petróleo em 1979. ⁶

A ausência de políticas coordenadas de ajuda à América Latina entre os países “doadores”, assim como a falta de interesse dos Estados Unidos em apoiar no plano político e no financeiro a ALALC e os dois grupos sul-americanos sub-regionais, criaram outro obstáculo importante para a integração. A atitude estadunidense em relação à ALALC manteve-se ambivalente durante a década de sessenta, flutuando entre uma política de “não intervenção” e uma de “benevolência neutra”. Depois que a ALALC caiu em estado de coma até 1970, as atitudes de qualquer ator externo com respeito à ALALC tornaram-se irrelevantes. Os Estados Unidos mostravam-se abertamente hostis ao Grupo Andino, cuja regulamentação sobre o tratamento comum para as inversões estrangeiras (decisão 24), baixada em 1969, era considerada adversa aos interesses privados estadunidenses. Mais ainda, a política dos Estados Unidos com relação aos esquemas de integração latino-americanos, incluindo o Mercado Comum Centro-americano antes de sua paralisação em 1968 por um aberto conflito militar, naquele ano, entre El Salvador e Honduras, refletiu um conflito de interesses não resolvido dentro de dois grupos de corporações transnacionais com base nos Estados Unidos: um que percebia perspectivas para a expansão de suas atividades na abertura de um mercado regional, e outro que se dizia bastante satisfeito com os benefícios que obtinha ao trabalhar sob esquemas nacionais de substituição de importações orientadas para dentro. Deve-se mencionar, por último, um conflito intra-regional de interesses com relação à inversão estrangeira privada, o qual incluía, por um lado, os países maiores da região, aos quais preocupava a possível entrada de corporações transnacionais nas re-

⁶ G. C. Abbott, *International Indebtedness and the Developing Countries*, C. Helm, Londres, 1979.

públicas menores em desenvolvimento, com a finalidade de fornecer artigos manufaturados para o mercado regional; e, por outro lado, as repúblicas menores, temerosas de que as transnacionais se concentrassem nas regiões maiores. Tendo em vista tais circunstâncias, é fácil perceber não só por que nunca se adotou na América Latina uma política comum no tocante a inversões estrangeiras, como também por que seu estabelecimento no Grupo Andino trouxe consigo graves tensões dentro do grupo e entre a sub-região e os Estados Unidos.

Todas as dificuldades que surgiram nos esquemas de integração na América Latina indicam enfaticamente: primeiro, que não existe uma via fácil e sem tropeços para a integração econômica no contexto do subdesenvolvimento; segundo, que a integração não pode substituir as reformas das antiquadas estruturas sociais e produtivas a nível nacional; e, terceiro, que seu êxito depende em grande parte da capacidade e vontade dos países membros para planejar um conjunto de mecanismos regionais que garantissem uma distribuição equitativa dos lucros e perdas que resultam da cooperação econômica regional, dando a devida importância às grandes diferenças iniciais no nível de desenvolvimento dos países participantes. Já que a distribuição equitativa das perdas e lucros da integração não são apenas um conceito econômico, mas sim uma tomada de posição, com base em percepções (e não sobre estatísticas comerciais), deve-se manejá-la mediante constantes negociações que impliquem a renúncia mútua de certos aspectos de soberania nacional política e econômica.⁷ Tal renúncia torna-se factível somente se as condições gerais externas são propícias ao crescimento econômico sustentado de uma região em processo de integração, e se os sócios individuais percebem os benefícios políticos, a longo prazo, resultantes dessa integração. Como nenhuma dessas condições esteve presente na América Latina, suas tentativas de integração estacionaram.

Em resumo, a integração econômica é um jogo político e não um exercício econômico, um assunto que apenas necessita explicação na capital das comunidades européias. Isto é mais verdadeiro ainda em uma região subdesenvolvida em geral como a América Latina, onde os laços de infra-estrutura entre suas diferentes partes são débeis, as diferenças em seus níveis de desenvolvimento são enormes, seus fluxos comerciais dirigem-se principalmente ao exterior, a distribuição do poder econômico entre os países individuais é extremamente desigual e onde todos os tipos de relações bilaterais quase coloniais especiais com a superpotência estrangeira estão presentes.

⁷ Acerca do conflito em torno deste aspecto da integração regional nos países em desenvolvimento, veja-se, entre outros, Rafael Vargas Hidalgo, *op. cit.*, e Arthur Hazlewood, "The End of East African Community: What are the Lessons for Regional Integration Schemes?", in *Journal of Common Market Studies*, vol. XVIII, n.º 1, setembro de 1979.

II

A cooperação econômica entre a América Latina e a comunidade econômica européia não tem sido particularmente estreita durante os últimos vinte anos, o que não só reflete os fatos da realidade política global, mas também os interesses econômicos a curto prazo de ambas as partes. Apesar dos diálogos periódicos (principalmente acadêmicos) entre as duas regiões — os quais incluíam economistas e funcionários governamentais —, não há provas de que a América Latina, como grupo, tenha feito qualquer progresso real em relação à definição de algum tipo de política européia, ou de que os países membros da CEE tenham sido capazes de planejar uma aproximação coletiva com a América Latina. Ainda que ultimamente os laços comerciais e de inversão entre a CEE e a América Latina tenham-se estendido consideravelmente, estes caem dentro da categoria de acordos bilaterais privados e não na de assuntos básicos inter-regionais, simplesmente porque, até recentemente, ambas as regiões se outorgavam respectivamente uma importância para propósitos econômicos e políticos. Mesmo assim, dentro do sistema da CEE existem para a expansão das relações econômicas grandes obstáculos, entre os quais a política agrícola da CEE e o regime especial de comércio para as ex-colônias européias.

Como assunto de interesse imediato, a CEE concentrou sua atenção durante os últimos 15 anos em traçar uma política econômica africana dirigida — segundo palavras de um economista nigeriano, educado na Universidade de Princeton — a estabelecer uma zona-satélite associada de livre comércio.⁸ Durante este mesmo período, apesar de declarações esporádicas sobre suas relações com a Europa industrial, a América Latina elaborava penosamente uma espécie de fonte comercial comum *vis-à-vis* os Estados Unidos. Desde meados dos anos setenta, quando se agregaram os respectivos interesses regionais da CEE e da América Latina, ambos viram-se complicados pela necessidade de criar um marco geral de política para os países menos desenvolvidos na CEE, e pela participação latino-americana nas Nações Unidas — no Grupo dos 77 — para definir a posição do conjunto dos países menos desenvolvidos frente aos principais assuntos entre Norte e Sul. Durante as duas últimas décadas, os contatos entre CEE e América Latina foram poucos e espaçados e consistiram principalmente em expressões da preocupação latino-americana pelas tendências desvantajosas na posição do seu comércio na Comunidade e críticas às políticas da CEE. Tais preocupações — que se traduziram, entre outras, na “Declaração de Buenos Aires”, promulgada conjuntamente por 22 países latino-americanos em julho

⁸ Sam Olofia, “ECOWAS and the Lomé Convention: An Experiment in Complementary Conflicting Customs Union Arrangements”, *Journal of Common Market Studies*, Oxford, vol. XVI, n.º 1, setembro de 1977.

de 1970 — motivaram a Comunidade a responder com um convite para estabelecer um mecanismo de cooperação permanente que seria conhecido como Comitê Conjunto da América Latina/CEE. A criação deste organismo propiciou — segundo um observador, pelo menos — a “manutenção de reuniões periódicas, sem acontecimentos notáveis, nas quais não se conseguiu uma melhoria do tão esperado (por parte da América Latina) ‘diálogo’”.⁹ A mesma fonte salienta o fato de que os porta-vozes de ambas as regiões explicaram — de diferentes maneiras — as causas da estagnação das relações. Do ponto de vista da América Latina esta estagnação devia-se ao interesse marginal da Comunidade na região, à prioridade que a CEE concedeu à África e ao interesse dos países membros da CEE em estabelecer relações com os principais países latino-americanos sobre uma base puramente bilateral. Por outro lado, a Comunidade sustentava que a América Latina era incapaz de elaborar uma proposição global para a cooperação mútua e, mais ainda, que a América Latina era uma região demasiadamente heterogênea para poder ser considerada uma unidade.

O interesse dos países da CEE na América Latina — demonstrado a partir de 1979 — parece talvez maior que o interesse atual da América Latina na Comunidade. Seria bem possível que as iniciativas européias tivessem relação direta com a intensificação da crise econômica internacional e com a busca global de novos mercados e saídas de fundos excedentes de inversão, por parte dos países membros da CEE. Outra razão poderia ser o alto grau de dependência européia da África, como fonte de abastecimento de matéria-primas, o que levaria à conveniência de laços alternativos similares com a América Latina. Cabe fazer notar que as iniciativas da CEE foram levadas a cabo paralelamente a suas aproximações de outras regiões em desenvolvimento, tais como a *Association of Southeast Asian Nations* (ASEAN) e o Oriente Médio Árabe.

Desta maneira, após uns dez anos de relações protocolares e cerimoniais entre a CEE e o Grupo Andino, informou-se em fevereiro passado que a Comissão da CEE havia sugerido ao Conselho a conveniência de iniciar negociações formais com os cinco países andinos, de acordo com as linhas gerais de um convênio firmado com o México em 1979 e outro, que estava já em processo de negociação e finalmente firmou-se com o Brasil, em princípios de 1980. Segundo declarações oficiais da CEE, esta iniciativa contemplou a possibilidade de um acordo básico de cooperação econômica e comercial não preferencial com os países andinos, com duração de cinco anos, que:

“Apesar das diferenças no nível de desenvolvimento entre ambas as partes, colocá-las-á na mesma posição. Na esfera comercial, incluirá a cláusula da

⁹ Banca Muniz, “EEC-Latin America: A Relationship to be Defined”, *Journal of Common Market Studies* (no prelo).

nação mais favorecida e as partes comprometer-se-ão a propiciar a expansão e diversificação do comércio. No que diz respeito à cooperação econômica, o acordo interessar-se-á no futuro, sem excluir *a priori* qualquer tema que seja da competência da Comunidade Européia. Com o objetivo de facilitar a colocação em prática do acordo, estabelecer-se-á um comitê misto de cooperação que explore e defina os campos possíveis de ação comum e que atue como foro de consulta sobre as medidas que possam ter efeitos negativos sobre o comércio mútuo”.¹⁰

Em uma reunião de ministros de assuntos exteriores do Grupo Andino e da Comunidade, realizada em Bruxelas em maio de 1980, resolveu-se iniciar negociações sobre o chamado acordo de base. Independentemente dos propósitos limitados que pudessem ter esta aproximação com o Grupo Andino, cabe observar que as iniciativas paralelas da CEE — dirigidas ao Terceiro Mundo — não parecem ir muito longe. A reunião ASEAN-CEE, que se realizou em Kuala Lumpur em março de 1980, convocada para aprovar um acordo de cooperação econômica, abordou principalmente temas de política internacional e não comerciais. Segundo um observador,

“Na reunião, as duas partes perguntavam-se de vez em quando se falavam o mesmo idioma, e o acordo econômico quase se limitou a colocar por escrito as concessões menores que a ASEAN havia recebido de seu irmão maior europeu. Estas concessões são muito menos generosas que as outorgadas pelos nove na Convenção de Lomé aos países da África, Caribe e Pacífico (ACP).”¹¹

O diálogo entre a Europa e os países árabes tampouco progrediu muito, apesar de ter-se iniciado em 1975, durante o período imediatamente posterior ao dramático incremento no preço do petróleo.¹² Os países da Comunidade consideraram este diálogo como um meio para estabelecer laços econômicos mais fortes com os árabes e para obter um acesso privilegiado, ou ao menos estável, ao seu petróleo. O principal objetivo dos árabes era político: obrigar a CEE a adotar uma linha pró-árabe no conflito do Oriente Médio e assegurar o reconhecimento da Organização para Libertação da Palestina (OLP). O diálogo entre a Europa e os países árabes, iniciado a um alto nível político, foi suspenso em princípios de 1979 porque a CEE havia-se negado de maneira sistemática a permitir que o diálogo incluísse a questão palestina e porque a

¹⁰ Comunidade Européia, “Comisión Europea propuso abrir negociaciones con Grupo Andino”, *Comunicado de Prensa* n.º 6-80, Santiago do Chile, março de 1980.

¹¹ “Asean and EEC: Politics before Business”, *The Economist*, 15 de março de 1980.

¹² David Allen, “The Euro-Arab Dialogue”, *Journal of Common Market Studies*, vol. XVI, n.º 4, junho de 1978.

Liga Árabe não se havia disposto a discutir exclusivamente assuntos econômicos e técnicos, isto é, abastecimento e preços do petróleo. Na atualidade afirma-se que os mecanismos de consulta estabelecidos para o diálogo euro-árabe não constituirão o foro principal para as iniciativas econômicas da CEE com respeito ao Oriente Médio. Parece que a CEE está considerando agora a possibilidade de fazer as ofertas diretamente aos produtores de petróleo do Golfo Pérsico, os quais, à diferença de outros membros da Liga Árabe, não têm acordos formais de cooperação ou comércio com a Comunidade.¹³

Estes exemplos de aproximações da CEE com as diferentes sub-regiões do Terceiro Mundo mostram as dificuldades que surgem das transações a contagotas que se levam a cabo com grupos específicos de países menos desenvolvidos, devido à ausência, em Bruxelas, de um marco aceito para a política externa para os países menos desenvolvidos que contenha elementos tanto políticos como econômicos. O que é pior é que o Terceiro Mundo os considera — talvez injustamente — tentativas de promover um enfrentamento entre pequenos grupos de países menos desenvolvidos, a um custo político mínimo e com ótimos benefícios econômicos para a Comunidade. A incapacidade da CEE em desenvolver um marco geral de ação, no que diz respeito a suas relações com o mundo desenvolvido, pode perfeitamente ser conseqüência dos conflitos de interesses políticos nacionais dos países membros, do estado inquietante das relações entre a Comunidade e os Estados Unidos, e dos recentes conflitos econômicos internos da CEE. Devem ter-se em mente estes complexos fatores quando se considera o futuro das relações entre a CEE e a América Latina.

Um estudo recente, realizado pelo economista belga Bernardo A. Lietaer, contém um aparentemente ambicioso exemplo das possibilidades de aproximação econômica entre a Europa Ocidental em geral e a CEE em particular, por um lado, e a América Latina, por outro. Tal estudo propõe o desenvolvimento, na América Latina, de nova estratégia “redistributiva” de desenvolvimento baseado na modernização agrícola, no desenvolvimento do interior de determinados países latino-americanos e na especialização industrial por setores, tudo isto com apoio de capital e tecnologia transnacional européia.¹⁴

Esta estratégia econômica não buscaria um crescimento para dentro, mas “um crescimento por meio da especialização de setores nos quais a América Latina possui uma clara vantagem estrutural a longo prazo e que complementaria os principais mercados mundiais”.¹⁵ O atrativo político, para a América Latina,

¹³ John Wyles, “EEC Tries to Reopen Euro-Arab Dialogue”, *Financial Times* (Londres), 6 de março de 1980.

¹⁴ B. Lietaer, *Europe + Latin America + Multinationals — A Positive Sum Game for the Exchange of Raw Materials and the Technology in the 1980's*, Sanson House-ECSIM. Londres e Bruxelas, 1979.

¹⁵ *Ibidem*, p. 159.

de tal estratégia conjunta CEE-América Latina derivaria do fato — sugere Lietaer — de que, “ao escolher um aliado demasiado débil do ponto de vista geopolítico para sequer pensar no exercício da hegemonia, a América Latina poderia aumentar suas oportunidades de instituir seu próprio estilo de desenvolvimento verdadeiramente único”.¹⁶ Esta posição representa um recuo em comparação com as idéias desenvolvidas em alguns círculos da Comunidade, em fins da década de sessenta, relacionadas com a formação de uma aliança eficaz entre a CEE e a América Latina para atenuar o domínio econômico exercido pelos Estados Unidos sobre o hemisfério ocidental.¹⁷

Algumas idéias que aparecem no estudo de Lietaer poderiam parecer atraentes para certos setores da opinião na política latina, supondo que um acordo aceitável para ambas as partes pudesse ser obtido entre os governos interessados diretamente em normas de conduta das empresas transnacionais européias na América Latina. Sem embargo, não se sabe se um arranjo “diagonal” de tal natureza ajudaria substancialmente a América Latina a sair de sua deprimente situação sócio-econômica, pela qual são responsáveis tanto o subdesenvolvimento estrutural como as crescentes dificuldades da economia mundial. Na situação internacional presente é muito pouco provável que a América Latina possa contar com uma grande quantidade de assistência externa a curto prazo, devido às atuais políticas econômicas defensivas “às custas do vizinho” — próximo ou distante — dos principais países industrializados, incluindo os membros da CEE, como o comprova o contínuo incremento de suas medidas protecionistas. Poderia resultar útil ser mais específico neste último ponto, tendo em vista o fato de haver sido informado que a Comissão da CEE acaba de adotar a posição de que certos países menos desenvolvidos, concretamente os chamados países recentemente industrializados, são países tão desenvolvidos e competitivos que o acesso de alguns de seus produtos à Comunidade deveria ser mais estritamente controlado.¹⁸ Esta mudança nas normas comerciais com relação ao Terceiro Mundo é recomendada no último memorando da comissão, que contempla a prorrogação por 20 anos do esquema geral de preferência da Comunidade. Se estas recomendações forem postas em prática, as importações de países como a Coreia do Sul, Hong Kong, Brasil ou México estariam sujeitas a quotas ou tarifas restritivas mais rigorosas para permitir que os países em desenvolvimento supostamente menos competitivos vendam estes produtos no mercado europeu. O que a Comissão apresenta como ajuda aos países menos desenvolvidos e mais pobres equivale, na realidade, às exportações daqueles países menos desenvolvidos que têm a possibilidade de competir com as indústrias da comunidade.

¹⁶ *Ibidem*, p. 155.

¹⁷ Douglas Evans, *The Politics of Trade*, McGraw Hill, Nova York, 1974.

¹⁸ John Wyles, “EEC rethink on Third World trade”, *Financial Times* (Londres), 8/3/80.

O Esquema Geral de Preferências da CEE estabeleceu-se em 1971 como resposta às demandas do mundo em desenvolvimento para obter um melhor acesso, livre de tarifas, aos mercados da CEE. Mas, como todo mundo sabe, o Esquema Geral de Preferências foi-se modificando mais tarde por meio de quotas ou tarifas restritivas, à medida que os diferentes setores industriais da CEE foram experimentando a concorrência. O esquema atual (que abarca o grupo dos 77, os territórios dependentes e alguns países como Rumânia ou China) expirará em fins de 1980. Recomendou-se aos governos dos países membros da CEE que renovem o Esquema Geral de Preferência por mais 20 anos, com revisões periódicas a cada cinco anos. Mas a Comissão da CEE propugna uma aplicação diferenciada para três categorias de países em desenvolvimento: muito competitivos, medianamente competitivos e menos desenvolvidos. A classificação estaria determinada tanto pelo nível de desenvolvimento econômico como pelo grau em que os bens exportados por um país menos desenvolvido dominaram as quotas ou tarifas restritivas dos chamados “produtos sensíveis”.

A Comissão recomenda dividir os produtos industriais em duas categorias: “sensíveis” e “não sensíveis”, com o estreito controle dos primeiros por meio de quotas ou tarifas restritivas, nos casos em que o produto provenha de um país menos desenvolvido que se considere competitivo. Apesar de que, no caso de provir de um país “menos competitivo”, o mesmo produto teria ainda um acesso mais fácil, em situações definidas como “penetração extrema de importações”, e poderiam impor-se também direitos alfandegários.

A questão acerca da maneira pela qual se espera que os países recentemente industrializados, tão em voga na atualidade, ajudem — à luz destas novas restrições — a economia internacional a sair de sua situação atual, e, especificamente, a maneira como estas medidas beneficiarão a América Latina é um repto para a imaginação.

A situação econômica mundial é mais grave do que a maioria das pessoas quer admitir. Depois de consultas privadas de alto nível com especialistas de países desenvolvidos com economias de mercado, países menos desenvolvidos e instituições financeiras internacionais, a UNCTAS (Organização das Nações Unidas cuja atitude é mais favorável em relação aos problemas dos países em desenvolvimento do que a dos governos dos países em desenvolvimento) informou nesta primavera que, depois de uma lenta e incompleta recuperação da grave recessão de 1974-75, a economia mundial havia começado a experimentar em 1979 um descenso importante em seu crescimento que, segundo algumas previsões, intensificar-se-á em 1980 antes de (de forma otimista, ainda que não segura) recuperar-se ligeiramente em 1981.¹⁹

A previsão da UNCTAD antecedeu o abrupto descenso que se registrou em princípios de 1980 nos Estados Unidos e que, com toda segurança, aponta para a intensificação da recessão também nesse país. De acordo com a mesma

fonte das Nações Unidas, espera-se que os países da OCDE experimentem taxas de crescimento de 1,1% durante 1980 e talvez de 2,7% em 1981, em comparação com uma taxa de crescimento de 3,3% em 1979. As taxas anuais de crescimento das economias socialistas européias não excederão 4% a.a. entre 1980 e 1981. Por último, será difícil que a maioria dos países em desenvolvimento alcancem taxas anuais de crescimento do PIB muito mais altas do que 5% a.a. durante o período 1980-81, ainda supondo que os países em desenvolvimento não exportadores de petróleo incrementem o total de sua grande dívida externa, estimada em 330 bilhões de dólares em fins de 1979, para 440 bilhões de dólares, no final de 1981. A combinação da deterioração dos termos de intercâmbio e das escassas perspectivas de crescimento dos volumes de exportação dos países menos desenvolvidos não produtores de petróleo dará como resultado maiores restrições a suas importações.

Desta maneira, a atual recessão mundial será muito provavelmente mais aguda e severa que a de 1974-75, quando a expansão constante das importações dos países menos desenvolvidos amorteceu o efeito depressivo da estagnação econômica nos países ocidentais industrializados sobre o comércio e o crescimento mundiais. Desgraçadamente este amortecimento reduziu-se devido aos agudos problemas na balança de pagamentos dos países menos desenvolvidos (provocado somente em parte pela alta dos preços do petróleo) e a magnitude da dívida externa desses países. O que se torna parcialmente lamentável — segundo informa a UNCTAD — é que a atual recessão na região da OCDE trouxe consigo um desemprego considerável, tanto da mão-de-obra como da capacidade produtiva. As inadequadas políticas de ajustes ao passado obrigaram os países da OCDE, incluindo todos os países membros da CEE, a “planejar” uma importante desaceleração econômica como o único remédio para a crescente inflação; até hoje estas medidas não funcionaram. À parte sua natureza extrema e seus efeitos antiinflacionários cada vez mais duvidosos, as políticas em vigor impossibilitam a realização dos ajustes estruturais necessários a nível mundial. Tais ajustes exigiriam níveis altos e constantes de inversão que não são previsíveis em circunstâncias de baixas taxas de crescimento do PNB.

Outros organismos internacionais, tais como o GATT, compartilharam a profunda preocupação da UNCTAD quanto às perspectivas econômicas mundiais. A antecipação do informe anual do GATT sobre o comércio internacional em 1979-80, publicado em meados de fevereiro, insiste em que, em termos das políticas, o estabelecimento em um futuro próximo, nos países industrializados, de “condições sob as quais a atividade inversionista possa es-

¹⁹ UNCTAD, *Interdependence of Problems of Trade, Development Finance and the International Monetary System*, TD/B/783, Genebra, 11 de março de 1980.

tender-se rapidamente é vital para a prevenção de dificuldades econômicas internacionais muito graves”.²⁰ Sob as políticas atuais — que atualmente seguem os Estados Unidos, a CEE e o Japão — esta expansão da capacidade de inversão nacional dos países industrializados ocidentais não pode considerar-se realizável, pelo menos durante 1980 e 1981. À falta de tal recuperação, as iniciativas de aproximação econômica com certos grupos regionais de países menos desenvolvidos, incluindo a América Latina, serão irrelevantes para o futuro imediato, tanto da CEE como dos países menos desenvolvidos. As iniciativas equivaleriam às tradicionais medidas “demasiado pouco e demasiado tarde”, em uma situação que requer resposta global à combinação de uma estagnação estrutural prolongada com a fase descendente do ciclo de comércio e inversão.

Um dos motivos pelos quais se podem ter tão poucas esperanças na América Latina, no que se refere às atitudes mais recentes da CEE a favor das iniciativas de aproximação entre a CEE e a América Latina ou às proposições independentes sobre esta aproximação, tem origem não em sua natureza limitada, mas em sua falta de originalidade. A atitude dos países industrializados não europeus em relação à América Latina possui um caráter similar.

No início de 1979, o Japão, por exemplo, estabeleceu um conselho consultivo privado que assessorava o primeiro-ministro, “para estudar a maneira de intensificar a cooperação regional e as relações harmônicas na região da costa do Pacífico”, incluindo a América Latina ou, pelo menos, os países latino-americanos com litorais sobre o Pacífico, desde o México até o Chile.²¹ O grupo de estudo — presidido (até antes de sua nomeação para Ministro das Relações Exteriores, em novembro de 1979) por um destacado economista japonês, Saburo Okita — tenta ressuscitar a idéia de cooperação regional no campo do comércio e desenvolvimento no Pacífico, lançada em fins dos anos sessenta. O esquema japonês para uma região de transferência de capital e livre comércio no Pacífico é surpreendentemente parecido com os que agora se discutem em alguns países da CEE. Assim, pois, a América Latina pode esperar, no melhor dos casos, uma concorrência entre a CEE, os Estados Unidos e o Japão, de maneira marginal, por seus recursos naturais e principalmente por seus mercados de inversão de capital, tecnologia e bens de capital. Ainda que tal concorrência possa oferecer aos principais países latino-americanos uma oportunidade para fechar, na atualidade, melhores contratos comerciais e financeiros com as nações industriais do que no passado, ao mesmo tempo a concorrência deixa pendentes os assuntos relacionados com os problemas básicos do subde-

²⁰ GATT, “International Trade in 1979 and Its Present Prospects”, GATT Press Release/1256, Genebra, 15 de fevereiro de 1980.

²¹ The Pacific Basin Cooperation Study Group, *Interim Report on the Pacific Basin Cooperation Concept* (Translation), Tokio, 14 de novembro de 1979.

envolvimento da América Latina e com suas conseqüências sociais e políticas.

Todas estas considerações levam-nos à inevitável conclusão de que, na ausência de medidas globais de estimulação econômica, não há forma de lutar nem contra a estagnação nos países industriais desenvolvidos nem contra o subdesenvolvimento na América Latina e demais regiões do Terceiro Mundo.

Uma Comissão Internacional independente muito respeitável, dirigida pelo ex-chanceler da Alemanha Ocidental, Willy Brandt, deu a conhecimento público, em meados de fevereiro, um conjunto de proposições a esse respeito.²² Em muitas outras partes do mundo (exceto — o que parece significativo — na Europa Ocidental) desenvolveram-se outras propostas a esse respeito. O que a Comissão Brandt tenta ver, em escala mundial, é o tipo de mudança radical nas relações entre países ricos e países pobres, e que se tem apresentado entre pessoas ricas e pobres, em determinados países industrializados desde a Revolução Industrial. Mais ainda, assinala o informe, a proposição de transferência massiva, por parte dos países industrializados ricos, para o sul pobre, é conveniente para o norte, e este inclui obviamente a CEE. Mais além o informe insiste em que os governos dos países industrializados devem estar muito mais preparados do que agora estão para abrir seus mercados às exportações dos países em desenvolvimento, por duas razões: em primeiro lugar, porque a mudança tecnológica nos países desenvolvidos ocidentais provocou muito mais desemprego do que as exportações do Terceiro Mundo, e, em segundo lugar, porque, de qualquer maneira, os países desenvolvidos não podem viver com a ilusão de que o protecionismo em relação aos países menos desenvolvidos resolverá seus problemas internos. Cedo ou tarde os países industrializados terão que adaptar-se à idéia de um processo de ajuste industrial. Quanto mais tarde, mais difícil será sua realização.

Ainda que o informe da Comissão Brandt tenha recebido o endosso (entre outros) de personalidades tão conhecidas na CEE como o ex-primeiro ministro do Reino Unido Edward Heath, o ex-primeiro ministro da Suécia Olaf Palmer, e o ex-ministro francês da agricultura Edgar Pisani, até agora não se vislumbrou reação positiva em Bruxelas. Informou-se extra-oficialmente que existem muitas pessoas na CEE que lamentam — talvez sinceramente — seu deficiente sentido de oportunidade e que insistem que, em vista das atuais dificuldades econômicas dos países industrializados, os países menos desenvolvidos terão que esperar para que se implementem, mesmo que de forma parcial, as propostas da Comissão Brandt. Assinalou-se também que a opinião que aparentemente prevalece em Bruxelas é a que afirma que a ajuda aos países menos de-

²² *North-South: A Programme for Survival*, The Report of the Independent Commission on International Development Issues under the Chairmanship of Willy Brandt, Pan Books, Londres, 1980.

envolvidos não exportadores de petróleo depende dos países da OPEP — responsáveis pela chamada crise do petróleo e por praticamente todos os demais problemas da economia mundial. Supostamente também há quem espere, de “maneira otimista”, que as proposições desapareçam de forma natural, já que surgirão inevitáveis tensões não só entre os países exportadores e importadores de petróleo, mas também entre os países recentemente industrializados e os menos desenvolvidos.

Apesar dessas expectativas, que serão mantidas na representação da CEE durante os debates sobre o temário da sessão especial da Assembléia Geral das Nações Unidas sobre as negociações globais das questões Norte-Sul (as negociações que se iniciarão em Nova Iorque em agosto/setembro de 1980), até esta data (julho de 1980) não há notícia acerca de qualquer conflito importante entre os países em desenvolvimento. Por outro lado, imagina-se que — na suposição de que seu representante falará “a uma só voz” em nome dos governos da CEE — a Comunidade Européia também esteve elaborando para a Assembléia a posição comum. Espera-se que outros governos industrializados, supostamente Estados Unidos e Japão, percebam de maneira distinta os principais assuntos econômicos e internacionais, posto que seu grau de dependência de energia e matérias-primas é diferente. Enquanto a ordem do dia da sessão especial da Assembléia Geral das Nações Unidas (que procederá às negociações globais oficiais em profundidade, que se iniciam no princípio de 1981) inclui cinco áreas principais — matéria-primas, energia, comércio, desenvolvimento, dinheiro e finanças —, informa-se que os interesses e objetivos fundamentais da CEE aparecem somente sob três categorias específicas: garantia de um equilíbrio dinâmico entre oferta e demanda de energia, prevenção do colapso dos mercados dos países menos desenvolvidos e ajuda aos países menos desenvolvidos mais pobres. Para fomentar estes objetivos espera-se que a Comunidade apóie o desenvolvimento dos recursos energéticos nos países menos desenvolvidos não exportadores de petróleo, que proporcione certo financiamento a médio prazo para as importações dos países menos desenvolvidos e que ofereça ajuda financeira adicional para a agricultura e a mineração nos países menos desenvolvidos mais pobres.

O limitado alcance dos compromissos que, segundo informações, a comunidade está disposta a assumir, na rodada seguinte de negociações entre o Norte e Sul, contrasta com as expectativas dos países menos desenvolvidos. Segundo palavras de um destacado participante de um dos países menos desenvolvidos, durante os debates sobre o temário da sessão especial da Assembléia Geral das Nações Unidas, enquanto

“O propósito das negociações é duplo — assegurar o crescimento contínuo da economia mundial e atacar os aspectos estruturais da ordem econômica

existente —, por trás da interação de posições conflitivas podem-se notar dois conceitos diferentes de cooperação econômica: um abrange somente uma série de concessões marginais que não afetam basicamente os laços de dependência e desigualdade; o outro compreende a distribuição racional e equitativa dos recursos e a transformação da ordem existente.”²³

Como assinalou este autor há algum tempo, é urgente transformar a ordem existente, não porque seja perversa, imoral ou injusta, mas porque está cheia de contradições e, no decorrer dos anos, não proporciona benefícios a ninguém, devido à sua falta de adequação às condições internacionais políticas, sociais e econômicas em rápida mudança.²⁴ A melhor prova de que a ordem econômica internacional da atualidade é inadequada reside no fato de que não conseguiu evitar que a economia mundial sofresse uma estagnação, tendo contribuído em grande parte para o caos que invade as relações financeiras internacionais, e arrastado as relações políticas internacionais quase a um estado de guerra entre os países industrializados ocidentais, o bloco soviético e os países menos desenvolvidos. Em uma época em que mesmo o futuro da CEE parece estar ameaçado pelas forças políticas destrutivas que surgem da estagnação tanto global como regional, torna-se muito difícil postular qualquer tipo de aproximação econômica mutuamente vantajosa entre a CEE e a América Latina, em conformidade com as orientações tradicionais. É difícil conceber que se possa pensar que a América Latina — ou qualquer outro continente subdesenvolvido, ou todos eles juntos — seja capaz de proporcionar o estímulo necessário à recuperação econômica dos países industrializados, suportando todo o peso dessa recuperação, supondo que esta seja levada a cabo. Pelo contrário, a recuperação econômica endógena do mundo industrial, acompanhada do progresso das negociações no que diz respeito aos principais assuntos entre o Norte e Sul, oferece um alcance muito mais amplo à cooperação entre a América Latina — rica em recursos e mercados potenciais — e a Comunidade Européia.

²³ United Nations, *Report of the Committee of the Whole established under General Assembly Resolution 326174, a/34/O. V. 104*, Nova Iorque, fevereiro de 1980.

²⁴ Miguel S. Wionczek, “The New International Economic Order: Past Failures and Future Prospects”, *Development and Change* (The Hague), vol. 10, n.º 4, outubro de 1979.