

## A DIMENSÃO POLÍTICA: A VERDADEIRA DIFERENÇA?

A cooperação é influenciada pelas tendências e forças internacionais mas também por ideologias e valores. Quais os valores presentes na relação entre as duas regiões? A democracia e os direitos do Homem podem ser a base do relacionamento político interregional? A Conferência dos Direitos do Homem que decorreu em Viena em 1993 demonstrou que, lentamente, está a emergir uma concepção universal de democracia e de direitos do Homem. É mais provável que uma concepção comum surja entre países e sociedades que partilham uma herança cultural de pluralismo e de diversidade, como é o caso dos países da União Europeia e do Mercosul.

As duas regiões reconhecem-se num modelo de sociedade que valoriza a democracia, os direitos do Homem, o pluralismo e a paz internacional. No entanto, num contexto de triunfo do mercado e com uma competição internacional cada vez mais forte, as sociedades da União Europeia e do Mercosul estão confrontadas com a necessidade de fazer escolhas: ou um modelo de lucros e crescimento a qualquer preço ou um modelo de desenvolvimento em que o crescimento e a competitividade coexistem com a preservação da qualidade de vida.

É na distância que vai entre a retórica liberal e a prática liberal que se encontra o *liberalismo pragmático*<sup>15</sup>, ou seja, a aplicação de políticas económicas liberais que respondam às necessidades de países e regiões específicas. Todos os países, sem excepção, aplicam o liberalismo pragmático. Os países em desenvolvimento devem ter consciência do hiato existente entre a realidade e a retórica, especialmente quando são pressionados para procederem à liberalização total das suas economias. Seja qual for a retórica do liberalismo, por outro lado, o Estado tem um papel fundamental no desempenho prático do liberalismo pragmático. Tem que administrar os sectores não-mercado da sociedade e garantir que a competição é devidamente temperada por políticas que olhem para a dimensão social e cultural do desenvolvimento económico.

Defende-se que a democracia e os direitos do Homem são os valores fundamentais que sustentam as relações interregionais. Esta é uma afirmação demasiado genérica mas há bases históricas que permitem uma definição mais precisa da natureza destes conceitos nas relações interregionais.

Para europeus e latino-americanos, a democracia social e a democracia política são interdependentes. A democracia não é só a estrutura formal do Estado e a sua Constituição; as forças e as articulações de interesses da sociedade são parte integrante dos regimes democráticos. A sociedade civil é a base da democracia. Finalmente, há um mesmo conceito de direitos do Homem, mesmo que os níveis da sua defesa

---

15. Hélio Jaguaribe.

sejam diferentes. Esta coincidência torna-se evidente quando se compara a Europa e a América Latina com a Ásia, onde as relações entre o Estado, a sociedade e os indivíduos têm uma base histórica diferente<sup>16</sup>.

### **Consolidação democrática, cidadania e direitos do Homem**

A União Europeia e o Mercosul devem actuar de forma a tornar irreversível a democracia e a criar uma cultura de respeito pelos direitos do Homem, duas ideias directamente ligadas entre si: é através da efectiva garantia de cidadania universal, da sua aplicação prática, que a democracia se consolida; é a prática efectiva da cidadania que garante o respeito pelos direitos do Homem.

Tanto a Europa como a América Latina enfrentam, apesar das significativas diferenças de grau, problemas graves de exclusão social o que se traduz, nesta região, em dificuldades acrescidas para a consolidação democrática. No que diz respeito ao Mercosul, importa a este propósito não esquecer as tensões e contradições provocadas pela simultaneidade dos processos de democratização e liberalização económica. Por um lado, o ajustamento estrutural e as reformas estão a provocar diferendos entre o poder executivo e o poder legislativo, situação insustentável a longo prazo e que dificulta a consolidação democrática. Os modelos económicos neo-liberais, por outro lado, não têm produzidos resultados sociais aceitáveis e têm contribuído para o aumento da pobreza na América Latina. Para contrariar esta tendência é necessário integrar a política na economia e vice-versa. Se analiticamente se justifica a distinção entre os dois campos, uma vez que operam em diferentes espaços temporais e com relativa autonomia relativamente um ao outro, é fundamental recordar os laços estreitos entre o modelo de desenvolvimento económico adoptado e a natureza e a qualidade da democracia que pode gerar<sup>17</sup>.

Para além da dimensão económica da consolidação democrática, há que frisar que a democracia política não conduz automaticamente à democratização social e cívica, podendo coexistir com violações sistemáticas dos direitos do Homem e com uma cultura de violência ao nível social. Neste contexto, é o funcionamento eficaz das instituições estatais que pode promover uma cultura de respeito pelos direitos do Homem. Um forte sistema judicial, a actuação eficaz e ao serviço da justiça de forças militares e militarizadas são elementos centrais para garantir a protecção dos direitos individuais dos cidadãos. A impunidade é um fenómeno que corrói o funcionamento e a legitimidade da norma democrática. Justiça eficaz e efectiva, responsabilização e combate à impunidade e à corrupção são imprescindíveis.

Finalmente, convém ter presente que os direitos do Homem têm várias dimensões. Os direitos civis e políticos são habitualmente os mais salientados, em detrimento de direitos que requerem uma participação

---

16. Manfred Mols

17. Dame Margaret Anstee

mais activa do Estado na protecção de parcelas da população mais vulneráveis. A protecção dos direitos indígenas é um exemplo deste tipo, sendo particularmente relevante no Brasil e no Paraguai<sup>18</sup>.

Qual poderá ser a agenda de cooperação entre as duas regiões para a promoção da democracia e dos direitos do Homem, a nível regional e internacional? A União Europeia expressa a sua atenção pela democracia e pelos direitos do Homem pelo recurso a diversos instrumentos: a inclusão de cláusulas de «condicionalidade política» nos acordos de cooperação económica, o financiamento de projectos governamentais ou não-governamentais que têm como objectivo a promoção dos direitos do Homem, o exercício de uma diplomacia «moral» ou declaratória em instituições regionais ou internacionais.

A condicionalidade política é um instrumento com uma limitada capacidade de acção, sendo mais adequada como instrumento de prevenção face a eventuais tentativas autoritárias ou para exercer pressão sobre países não-democráticos do que como auxílio à consolidação. É fundamental ter presente, de qualquer forma, que a eficácia do «intervencionismo democrático» depende em grande medida do apoio interno à democracia; se as sociedades deixam de acreditar na democracia como sistema capaz de garantir a representação política e também o desenvolvimento económico, a cooperação internacional perde a sua capacidade de induzir mudanças positivas.

Os Estados membros do Mercosul são democracias, pelo que a condicionalidade política apenas se aplica como último recurso: os desafios da consolidação dos regimes políticos requerem abordagens de sentido mais positivo. Num contexto de crescente competição internacional, em que as regras vigentes excluem o recurso a políticas proteccionistas explícitas, é preciso garantir igualmente que os direitos do Homem, sociais ou laborais, através do anti-*dumping* social, não sejam utilizados como capa para a aplicação de barreiras proteccionistas.

A abordagem deste tema deve ser feita de forma positiva, preferindo os incentivos às sanções. O financiamento contínuo de iniciativas pró-democracia e direitos do Homem é um passo importante, apesar de não ser, obviamente, suficiente. Uma vez que a desigualdade e a pobreza são os grandes desafios à consolidação da democracia e ao respeito pelos direitos do Homem, deve ser enfatizada, numa perspectiva de longo prazo, a elaboração de um projecto interregional que não separe o económico do político, que promova um modelo de desenvolvimento baseado no liberalismo pragmático, que garanta condições favoráveis de comércio e projectos de desenvolvimento económico que valorizem os ganhos sociais. A curto e médio prazo, as duas regiões devem trabalhar para o desenvolvimento de mecanismos transitórios para responder aos desafios da pobreza e do ajustamento. É manifestamente insuficiente confiar no mercado enquanto agente exclusivo de redistribuição da riqueza, que não só já demonstrou ser pouco fiável como não

---

18. Importância dos direitos indígenas salientada por Albert Koenders.

ocorre a curto e médio prazo. E é precisamente a curto e médio prazo, contudo, que a crescente pobreza pode provocar dificuldades políticas<sup>19</sup>.

No que diz respeito ao desenvolvimento de acções comuns a nível internacional, a ausência de uma política externa comum institucionalizada nas duas regiões surge como o primeiro impedimento à definição de uma agenda interregional nas instâncias internacionais. No Mercosul, a adopção de um compromisso jurídico formal em relação à democracia e a elaboração de um projecto político comum aos quatro Estados membros pode ser um primeiro passo no sentido da concertação de políticas externas. A União Europeia, por seu lado, deve coordenar a política externa e de segurança com a política comercial e de cooperação, tendo em vista a acção coerente na cena internacional e a prevenção de políticas casuísticas que prejudicam a sua credibilidade enquanto espaço de projecção da democracia e dos direitos humanos.

Também a este respeito é importante não esquecer as assimetrias de poder existentes entre as duas regiões. A diferente capacidade de influenciar a cena internacional significa que um projecto político interregional deve dar prioridade às necessidades específicas das duas regiões, dos seus países e sociedades.

A União Europeia e o Mercosul devem incorporar a sua actuação política no contexto regional e internacional. Só assim se poderão evitar duplicações e se poderá garantir uma maior coordenação e uma acção mais eficaz. A resposta à crise paraguaia é um bom exemplo de como a União Europeia e o Mercosul podem actuar em uníssono como parte integrante de um grupo de «intervencionistas democráticos». A solidariedade com a democracia paraguaia foi expressa pelos Estados Unidos, pelo Mercosul, pela Organização dos Estados Americanos e pela União Europeia; as forças democráticas internas foram claramente apoiadas por uma rede externa que desempenhou um papel central<sup>20</sup>. Poderiam ser institucionalizados mecanismos regionais que incluíssem os Estados membros da OEA e da União Europeia. O reforço de organizações regionais de direitos humanos como a Comissão Interamericana para os direitos do Homem e o Tribunal Interamericano para os direitos do Homem, bem como a coordenação nos organismos das Nações Unidas é um passo positivo para a concretização de projectos relativos à democracia e aos direitos humanos tanto na esfera regional como internacional. Uma área de cooperação que é possível desenvolver rapidamente é o estabelecimento de compromissos tendentes à ratificação de convenções e protocolos internacionais de protecção dos direitos do Homem bem como o total apoio às conclusões e ao plano de acção aprovado pela Conferência de Viena<sup>21</sup>.

## **Paz e segurança internacional**

---

19. Riordan Roett.

20. José Luís Simón.

À primeira vista, a discussão da cooperação entre a União Europeia e o Mercosul no domínio da paz e da segurança pode parecer estranha. A União Europeia ainda não tem uma política externa e de segurança suficientemente consolidada; no Mercosul, por seu lado, para além da ausência de instituições com mandato político, os Estados membros não se mostram dispostos a encetar uma maior coordenação de política externa.

Apesar das limitações, as duas regiões iniciaram um diálogo político (e convém recordar que a União Europeia tem já uma experiência de acção para a paz e a segurança na América Central). Para além disso, os novos problemas de segurança gerados pela globalização exigem respostas cooperativas. No contexto internacional do pós-guerra fria, caracterizado pela crescente interdependência entre as nações, as principais questões transnacionais afectam a segurança de todos os países.

Apesar dos diferentes contextos geopolíticos e dos obstáculos institucionais presentes, a América Latina e a Europa têm interesse na definição de uma perspectiva comum de segurança, pois a intensificação da cooperação aumentará a capacidade de influência de cada uma das regiões na política internacional. Tanto a Europa como a América Latina têm interesse em prevenir tanto a emergência de um mundo unipolar dominado pelos Estados Unidos como a de um mundo multipolar anárquico e sem entidades responsáveis pela segurança comum.

As principais áreas de actuação comum são a reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas, a participação em acções de manutenção da paz e a prevenção de conflitos. A não-proliferação e o acesso a tecnologias de destruição em massa, o tráfico de drogas e a lavagem de dinheiro, as ameaças ambientais e o terrorismo são outras áreas de preocupação e logo tópicos para uma agenda comum.

O diálogo de segurança deve incluir uma grande variedade de actores. Num fórum permanente de debate deveria assim estar incluída, para além de militares e funcionários governamentais, a sociedade civil, nomeadamente juristas, tendo como função definir o regime jurídico da nova «segurança cooperativa», e instituições não-governamentais relevantes, tanto para fornecer informação como para representar as diferentes preocupações e as visões alternativas da sociedade civil<sup>22</sup>.

A elaboração de um projecto de cooperação política entre a União Europeia e o Mercosul deve ter os Estados Unidos em consideração. A atitude dos Estados Unidos para com a União Europeia, enquanto parceiro na cena internacional e competidor económico, é central. Neste sentido, uma eventual desagregação do projecto europeu seria negativa não só para a Europa mas também para os Estados Unidos, que, numa ordem internacional instável, necessitam mais ainda deste parceiro. No que diz respeito à América Latina, se, por um lado, o apoio dos Estados Unidos ao processo de democratização foi crucial, o declínio das ameaças de segurança da guerra fria e o concomitante declínio da importância estratégica, por

---

21. Alexandra Barahona de Brito, Riordan Roett, João Clemente Baena Soares, Gelson Fonseca, Albert Koenders.

22. Alfredo Valladão.

outro lado, fizeram com a América Latina adquirisse, face àquele país, uma maior autonomia na cena internacional.

As bases da tradicional relação triangular estão assim em mutação, sendo importante forjar uma nova base que reconheça os benefícios acrescidos de acções comuns que envolvam os três parceiros. Uma das tarefas mais importantes é trazer os Estados Unidos para o diálogo, pois a maior concentração nos seus assuntos internos e o enfoque predominante na América Central e no México, seu parceiro no NAFTA, têm mantido este país mais distanciado.

Os Estados Unidos ainda encaram o diálogo político entre a América Latina e a Europa com algum cepticismo. No entanto, é necessário que todas as partes interessadas participem na definição dos princípios da segurança colectiva. Uma maior cooperação no campo da segurança entre a América Latina e a União Europeia permitiria fechar o triângulo euro-latino-americano, proporcionando uma discussão mais sólida sobre os problemas de segurança que a todos afectam. A União Europeia e o Mercosul poderiam concertar acções e posições através de uma «Conferência de Cooperação Atlântica», baseada no modelo político universalista e multicultural comum, que poderia alargar-se à participação dos Estados Unidos.

A América Latina, a Europa e os Estados Unidos, partilhando uma herança cultural comum, poderiam constituir um vasto espaço de cooperação baseado nos valores da paz, da democracia, dos direitos do Homem e da liberdade individual, política, económica e cultural. Uma cooperação efectiva entre as três partes seria certamente um contributo para a estabilidade internacional mas, para que tal seja possível, é necessário o reforço político do processo europeu e a consolidação do Mercosul<sup>23</sup>.

---

23. Alfredo Valladão; Riordan Roett, Mário Soares e Álvaro Vasconcelos.