

Cadernos do Forum Euro-Latino-Americano

**A CIMEIRA DO RIO
E O NOVO MULTILATERALISMO**

Alfredo G. A. Valladão • Hélio Jaguaribe
Luiz Felipe de Seixas Corrêa • Vera Thorstensen
Luiz Fernando Furlan • Romeo Pérez Antón
Roberto Russell • Roberto Teixeira da Costa
Christian Freres • Alexandra Barahona de Brito
Anne Anderson • César Garay • Álvaro de Vasconcelos

IEEI
Dezembro 1999

Cadernos do Forum Euro-Latino-Americano

Título

A Cimeira do Rio e o novo multilateralismo

Autores

Alfredo G.A. Valladão • Hélio Jaguaribe • Luiz Felipe de Seixas Corrêa
Vera Thorstensen • Luiz Fernando Furlan • Romeo Pérez Antón • Roberto Russell
Roberto Teixeira da Costa • Christian Freres • Alexandra Barahona de Brito
Anne Anderson • César Garay • Álvaro de Vasconcelos

Dezembro 1999

Os Cadernos do Forum Euro-Latino-Americano são uma publicação do IEEI, que conta com o apoio da Comissão Europeia.

Os textos aqui reunidos foram produzidos no âmbito do Forum Euro-Latino-Americano, um projecto conjunto do Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais (IEEI), de Lisboa, e do Instituto Roberto Simonsen da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (IRS/FIESP).

As opiniões aqui expressas não representam qualquer posição oficial da Comissão Europeia, nem quaisquer pontos de vista do IEEI ou da FIESP, responsabilizando apenas os seus autores.

IEEI

Largo de São Sebastião, 8 – Paço do Lumiar – 1600-762 Lisboa – Portugal
Tel: (351) 217 572 701 Fax: (351) 217 593 983 E-mail: ieei@ieei.pt

IRS/FIESP

Av. Paulista, 1313 – 01311-923 São Paulo SP
Tel: (55 11) 252 43 98 Fax: (55 11) 252 46 22 E-mail: cirs@fiesp.org.br

Índice

- 4 Nota prévia
- 5 A cooperação interregional e a regulação do sistema global
ALFREDO G. A. VALLADÃO
- 8 O Mercosul, a Europa e a nova ordem mundial
HÉLIO JAGUARIBE
- 11 Cimeira América Latina-União Europeia: Uma diplomacia activa na busca de equilíbrios estratégicos
LUIZ FELIPE DE SEIXAS CORRÊA
- 13 A «Rodada do Milénio» da OMC e as negociações interregionais
VERA THORSTENSEN
- 17 O Brasil e a União Europeia
LUIZ FERNANDO FURLAN
- 23 Las redes y los diferentes actores de la sociedad civil
ROMEO PÉREZ ANTÓN
- 25 *Networks* y el papel de la sociedad civil
ROBERTO RUSSELL
- 29 O papel dos empresários nas relações União Europeia-Mercosul
ROBERTO TEIXEIRA DA COSTA
- 32 Las redes en las relaciones euro-latinoamericanas
CHRISTIAN FRERES
- 39 O «caso Pinochet»: Argumentos para um Tribunal Penal Internacional
ALEXANDRA BARAHONA DE BRITO
- 43 A defesa dos direitos humanos e a importância do Tribunal Penal Internacional
ANNE ANDERSON
- 47 La defensa de los derechos humanos y el Tribunal Penal Internacional
CÉSAR GARAY
- 50 Notas finais
ÁLVARO DE VASCONCELOS
- 54 Programa da conferência «A Cimeira do Rio e o novo multilateralismo»

Nota prévia

O presente volume é uma compilação dos textos apresentados nas diferentes sessões da conferência «A Cimeira do Rio e o novo multilateralismo». Este evento foi uma iniciativa do Forum Euro-Latino-Americano – um projecto comum do Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais (IEEI), de Lisboa, e do Instituto Roberto Simonsen da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (IRS/FIESP) – que contou com o apoio da Comissão Europeia e do Banco Bilbao Viscaya Brasil.

A conferência decorreu na sede da FIESP, dias 24 e 25 de Junho de 1999, precedendo à I Cimeira União Europeia-América Latina e Caraíbas, habitualmente referida como *Cimeira do Rio*. Esta importante reunião – a primeira que agrega Chefes de Estado e de Governo daquelas duas regiões – realizou-se no Rio de Janeiro, a 28 e 29 de Junho. Na Declaração do Rio de Janeiro, documento emanado da cimeira, os participantes comprometeram-se a promover e desenvolver os laços de cooperação nas áreas política, económica e cultural/educativa, visando, em última análise, uma parceria birregional estratégica.

Os principais temas em debate na conferência de São Paulo foram a globalização, a regionalização e o multilateralismo – sendo dada particular ênfase à Cimeira do Rio e às negociações da Rodada do Milénio – bem como a contribuição dos diversos actores da sociedade civil, das *networks* e dos novos sistemas de informação para estes processos. Neste contexto, foram discutidas as relações no triângulo União Europeia-Mercosul-Estados Unidos. Por último, abordou-se a questão da defesa internacional dos direitos humanos e a relevância do Tribunal Penal Internacional, tendo como pano de fundo a intervenção no Kosovo e o caso Pinochet.

A reunião de São Paulo constituiu ponto de partida para o novo programa do Forum Euro-Latino-Americano, subordinado ao tema *A União Europeia, o Mercosul e o novo multilateralismo*.

1

A cooperação interregional e a regulação do sistema global

Não há dúvida de que um mundo cada vez mais interdependente requer regras e normas universais, assim como instituições para administrá-las e garantir que serão respeitadas caso forem transgredidas. Mas a regulação do sistema global, hoje, depende do carácter unipolar das relações internacionais no pós-Guerra Fria. O processo de definição de novas regras do jogo gira claramente em torno da potência norte-americana. Os Estados Unidos, tanto no campo da estratégia militar quanto no das prioridades políticas e económicas, costumam assumir sempre a iniciativa. A dinâmica da fabricação de novas normas universalizáveis assenta na proliferação criativa dos processos de regulação americanos, e na capacidade de exportá-los. As autoridades de Washington admitem e reivindicam o objectivo de regular o sistema global «de maneira compatível com a prática americana».

O principal parceiro dos Estados Unidos neste domínio é a União Europeia. De tal forma que a maior parte das regras do jogo do mundo globalizado tem vindo a definir-se pelo diálogo/confronto entre estes dois pesos pesados da economia e da política internacional. Em geral, a iniciativa parte dos norte-americanos que apresentam propostas simples e relativamente radicais. Estas são retomadas, digeridas e trabalhadas pelos europeus que sugerem emendas. A conciliação negociada – por vezes duramente – entre as duas posições faz emergir um resultado final que se impõe pouco a pouco, *nolens volens*, ao resto do planeta.

A Europa, todavia, não é o único interlocutor dos Estados Unidos. A América Latina, no quadro do actual renascer do pan-americanismo, e a Ásia emergente no âmbito da APEC, também se encontram na órbita da integração reguladora polarizada pela América do Norte. As relações trans-Pacífico, ainda têm um carácter pouco institucionalizado. Do ponto de vista americano, trata-se mais de um instrumento regional pedagógico visando a inserção dos países asiáticos no universo de regras liderado pelos Estados Unidos. O projecto pan-americano assume, pelo contrário, uma dimensão muito mais ampla. A renovação da OEA, as Cimeiras das Américas e as negociações no âmbito da ALCA representam exercícios que beneficiam de fundamentos políticos e jurídicos extremamente sólidos. O pan-americanismo, hoje, é uma máquina de harmonizar princípios e regras da convivência internacional. Além de servir a estratégia reguladora de Washington, ele também constitui um dos principais veículos para a participação atida dos latino-americanos no grande debate sobre as futuras normas de conduta universais.

Na realidade, a Europa e a América Latina são os principais parceiros dos Estados Unidos no mundo. As duas regiões partilham com o aliado norte-americano laços profundos, institucionais e antigos (OTAN, OEA, TIAR), baseados em valores comuns inequívocos: sociedades pluralistas, Estado de direito, democracia política, participação dos cidadãos, liberdade económica e respeito pelos direitos humanos e pela diversidade cultural e religiosa. É neste «ângulo atlântico», com os Estados Unidos no vértice, que se elaboram as novas regras do jogo mundial e se lhes dá uma força institucional e legal. Este ângulo constitui portanto o fundamento da influência norte-americana na regulação do sistema global e também a forma da participação da Europa e da América Latina.

Quais são, muito esquematicamente, as características desse modelo unipolar ancorado no «ângulo atlântico»? Do ponto de vista económico, a referência é o *Consenso de Washington* «plus». Trata-se da visão ortodoxa da «democracia de mercado» – disciplina fiscal, desregulação, privatização e liberalização financeira e comercial – à qual se veio agregar (como consequência das crises asiática, russa e brasileira) um novo «pacote» – melhor supervisão financeira, flexibilidade do mercado de trabalho, maior transparência das políticas e acções governamentais e empresariais. Quanto à segurança, os desdobramentos da intervenção no Kosovo apontam para um modelo de «polícia internacional» cuja acção deveria fundamentar-se nos princípios dos direitos humanos e do direito internacional em geral. Na visão norte-americana porém, esta força de coerção – da qual a OTAN seria

o embrião e o polo organizador – não deve necessariamente nem sempre apoiar-se na actual expressão institucional do direito internacional, ou seja, a ONU. Esta organização mundial multilateral manteria as suas prerrogativas e seu papel de última instância de legitimação, mas o seu aval *ex-ante* não seria indispensável em caso de urgência.

Apesar de não concordarem inteiramente com esta interpretação, não há dúvida de que os países da União Europeia e da América Latina compartilham, no essencial, estas concepções e princípios. No entanto, as duas regiões expressam pontos de vista diferentes quanto à aplicação destes mesmos princípios. Europeus e latino-americanos defendem um modelo de integração económica que integra elementos de partilha de soberania e de cooperação política e macro-económica. Trata-se portanto de uma integração «profunda», bem diferente da simples zona de comércio livre proposta pelos norte-americanos. Da mesma forma, tanto do ponto de vista económico quanto político, os dois conjuntos regionais pretendem promover uma maior participação de toda a comunidade internacional na definição das regras globais, seja em matéria de controle dos fluxos financeiros ou dos critérios consensuais para uma intervenção de força internacional.

No «ângulo atlântico», a partir de uma base de valores comuns, surgem duas concepções – nem sempre antagónicas – da regulação do sistema global. Por um lado, a ideia de um mundo unipolar, compatível com a prática legal norte-americana, temperado por uma permanente «auditoria» europeia: um sistema de promoção da «democracia de mercado» concebido como uma abertura e integração económica mundial à volta do grande mercado norte-americano. Por outro, um «multilateralismo cooperativo» fundamentado na criação e na interdependência de processos de integração regional profunda. Cabe ressaltar que esta visão não deve ser confundida com os sonhos de um mundo «multipolar» dos saudosistas do equilíbrio de potências. Pensar que, na era da globalização, a paz e a prosperidade possam ser garantidas pela relação de forças entre mega-blocos regionais é cair nos mesmos erros catastróficos que, em escala menor no século XX, provocaram duas guerras mundiais e o equilíbrio do terror nuclear durante quarenta anos de Guerra Fria.

A questão todavia, é que a visão alternativa à unipolaridade tem que mostrar a sua viabilidade, tanto do ponto de vista de seu dinamismo económico quanto da sua eficiência político-militar. Não faz sentido reclamar do peso da liderança de Washington e, ao mesmo tempo, depender das forças americanas cada vez que uma intervenção se torna necessária. Como também não faz sentido vituperar contra a dominação económica dos Estados Unidos e continuar a contar tão só com a locomotiva americana para garantir o crescimento e a estabilidade do mercado mundial.

Hoje, a União Europeia e o Mercosul constituem os dois processos de integração regional com mais condições para tentar demonstrar que uma alternativa pacífica ao mundo unipolar é factível. Para isto será necessário um aprofundamento da cooperação entre os dois conjuntos regionais. É hora de transformar o «ângulo atlântico» em «triângulo», reforçando a sua capacidade de negociar em pé de igualdade com o parceiro norte-americano. Três temas serão fundamentais para tentar dar consistência a este relacionamento euro-mercosulino:

1) O caso Pinochet, a criação do Tribunal Penal Internacional e a acção da OTAN no Kosovo levaram para a praça pública o debate sobre os limites e a própria definição, hoje, da soberania estatal. Este tema toca várias problemáticas: não-ingerência e «direito ou dever de ingerência», regulamentação de um instrumento de coerção internacional (princípios e critérios da intervenção, meios militares, regras de engajamento, comando), reforma urgente das Nações Unidas (incluindo o direito de veto), cooperação político-militar como momento chave dos processos de integração regional profunda. Estas temáticas deverão ser um dos eixos fortes do diálogo União Europeia-Mercosul.

2) As crises financeiras globais de 1998-1999 lançaram a discussão sobre a prevenção e os meios de gestão dos riscos sistémicos no mercado financeiro globalizado. A Europa, com a sua experiência nascente do euro, e o Mercosul, com a sua recente determinação de trilhar a longa via da moeda única, são os dois interlocutores essenciais capazes de avançar novas ideias neste campo.

3) O lançamento da Rodada do Milénio da OMC, no final de 1999, coloca claramente a questão da compatibilidade entre os modelos de integração profunda e a liberalização comercial multilateral. A União Europeia e o Mercosul tem obviamente todo interesse em apresentar posições coordenadas neste domínio.

Outro tema essencial nos próximos anos será o problema da promoção da diversidade cultural mais ampla possível num quadro necessário de valores e práticas universais. Entre a visão norte-americana da cultura como simples produto para o mercado e a dos fundamentalismos identitários e xenófobos que recusam qualquer elemento universal, a cooperação União Europeia-Mercosul, baseada na defesa e aprofundamento do pluralismo cultural pode ter um papel crucial na regulação do sistema global.

Alfredo G. A. Valladão

2

O Mercosul, a Europa e a nova ordem mundial

O processo de globalização que se acelera nas duas últimas décadas, e a implosão da União Soviética em 1991, geraram novas condições internacionais caracterizadas, economicamente, pela tendência para a formação de um grande mercado mundial relativamente unificado, e politicamente, pelo término do regime bipolar que regulava o mundo desde o fim da Segunda Guerra Mundial.

Como já tive oportunidade de salientar em outros escritos, a globalização ora em curso constitui a terceira onda de um processo iniciado no século XV com as descobertas marítimas (chegada de Colombo à América, e descoberta do caminho marítimo para a Índia por Vasco da Gama). As descobertas marítimas geraram as condições que conduziram ao mercantilismo, com o qual se configurou a primeira onda de globalização. A revolução industrial constituiu a segunda onda de globalização, acentuando e ampliando o alcance da primeira. A revolução tecnológica contemporânea gerou, em escala incomparavelmente mais universal e abrangente, a terceira e actual onda de globalização.

Nas suas três distintas etapas, o processo de globalização caracterizou-se sempre pela formação de uma polaridade entre um centro – mercantil, industrial ou tecnologicamente predominante – e uma periferia compelida a manter com o centro relações assimétricas desfavoráveis de intercâmbio. Estima-se que a vantagem do centro relativamente à periferia era, no mercantilismo, da ordem de 2 para 1, de 10 para 1 no período industrial, e situa-se actualmente na ordem de 30 para 1.

No que se refere à ordem mundial, o colapso da União Soviética deixou os Estados Unidos como única superpotência. A incontrastável predominância económica, tecnológica e militar dos Estados Unidos encontra, no processo de globalização, condições ideais para a expansão e consolidação da sua hegemonia, conducente a uma nova ordem mundial, sob a forma de uma *Pax Americana*. O processo de formação dessa nova ordem mundial, embora se encontre em avançado estágio de realização, defronta-se, no entanto, com obstáculos internos e externos que abrem espaço para um modelo alternativo da ordem mundial, a *Pax Universalis*.

A globalização

O presente processo de globalização caracteriza-se pelo facto de as novas condições tecnológicas, baseadas nas múltiplas aplicações da cibernética, das comunicações instantâneas e de meios super-rápidos de transporte a longa distância, terem modificado profundamente o sistema produtivo mundial. Por um lado, procedeu-se a uma descentralização desse processo, de modo que, em virtude de critérios de optimização de custos e vantagens, partes de um produto industrial podem ser produzidas em uma região, a sua montagem fazer-se noutra e a administração do sistema numa terceira região. Esse processo requer um mercado mundial aberto, com padronização internacional de normas técnicas e mercantis, sem entraves alfandegários ou de outra natureza. Em suma, um mercado mundial livre.

As condições geradas pela globalização afectam de forma muito diferenciada os diversos países do mundo, conforme se situem em três patamares distintos, correspondentes: (1) aos países de alta competitividade, (2) aos países consolidadamente ajustados à produção e exportação de produtos primários e (3) aos países de avançada industrialização que, todavia, se situem internacionalmente em condições de subcompetitividade.

Os países super-competitivos, à frente dos quais se encontram os Estados Unidos, só têm a ganhar com a globalização. Por um lado, porque lhes abre todos os mercados do mundo maximizando a sua capacidade de venda. Por outro, porque lhes permite optar, em escala mundial, pelas condições socio-geográficas mais vantajosas para a instalação dos seus sistemas produtivos.

Para os países que se consolidaram na condição de produtores de bens primários, a globalização acarreta vantagens semelhantes, abrindo o mercado mundial para seus produtos. Por outro lado, a globalização rigidifica-os na posição de produtores primários.

É para os países em avançado estágio de industrialização que, todavia, não alcançaram um nível satisfatório de competitividade internacional, que o processo de globalização acarreta efeitos extremamente negativos (particularmente graves para os países de grande dimensão, como a China, a Índia, a Rússia e o Brasil). Com efeito, estes países passam a defrontar-se com um dilema perverso. Se se abrem ao mercado mundial, seguindo a pressão das grandes potências e dos organismos internacionais, são conduzidos ao sucateamento da sua indústria subcompetitiva, compensado, apenas parcialmente, pelos modernos sectores produtivos que as empresas transnacionais neles resolvam instalar, ao preço, sem embargo, da desnacionalização de tais países. Se, diversamente, tentarem proteger-se da super-competitividade das grandes potências mediante os instrumentos clássicos do proteccionismo, pagam o preço de uma obsolescência crescente e sofrem severas retaliações das grandes potências e dos organismos internacionais.

Uma possível solução

Apesar das sérias dificuldades com que se deparam, os países de avançada mas subcompetitiva industrialização podem superar o dilema em que se encontram. Para esse efeito, necessitam dar atendimento a três condições principais: (1) inserir-se em mercados regionais suficientemente amplos para permitir modalidades não obsoletas de proteccionismo; (2) adoptar medidas apropriadas para, no âmbito desses mercados regionais satisfatoriamente protegidos, conduzirem, o mais rapidamente possível, os seus sectores mais eficientes a níveis razoáveis de competitividade internacional; (3) mobilizar, nomeadamente através dos mercados regionais em que se insiram, condições de negociação internacional suficientes para sustentar as duas condições precedentes.

No caso do Brasil e demais partícipes do Mercosul, este é o mercado regional que lhes permitirá satisfazer as três condições precedentemente enumeradas. Importa, apenas, que o Mercosul adopte as medidas possíveis para a sua expansão no âmbito da América do Sul incorporando, desejavelmente, todos os países da região. Para uma maximização eficaz da capacidade competitiva dos seus sectores produtivos mais eficientes, os países do Mercosul deverão adoptar a prática da livre concorrência no interior do mercado comum. Os sectores que nele se revelarem mais competitivos são os que terão possibilidade de atingir níveis internacionais de competitividade.

Por outro lado, para que o regime de livre concorrência interna seja vantajoso para todos os países do Mercosul, importa adoptar medidas que permitam que as vantagens da maior competitividade não fiquem restritas ao país a que pertençam as empresas mais eficientes ou ao território nacional em que operem, mas sejam compartilhadas por todos os partícipes. Entre as diversas formas que permitam atingir esse benefício de coparticipação, avulta a formação de *tradings mercosulistas* de que sejam accionistas as instituições dos diversos países membros, *pro rata* de critérios apropriados. Assim concebidas, as empresas competitivas do Mercosul convertem-se em plataformas de exportação da região, em benefício de todos os partícipes.

O Mercosul e a ALCA

O projecto de constituição, até 2005, de um sistema pan-americano de comércio livre – a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) – é estruturalmente incompatível com o Mercosul e com os benefícios que os partícipes deste possam usufruir desse mercado comum. É precisamente para protegê-los da economia mais competitiva do mundo que as economias subcompetitivas do Mercosul necessitam desse mercado. As três condições precedentemente enumeradas de que depende a superação da presente subcompetitividade dos membros do Mercosul, seriam automaticamente desatendidas se os países em questão ingressarem num livre mercado pan-americano antes de a competitividade média das suas economias (ou do Mercosul, no seu conjunto) se equiparar satisfatoriamente à competitividade norte-americana.

O Mercosul e a União Europeia

Uma estreita e bem concebida articulação do Mercosul com a União Europeia – desde que os principais obstáculos que se antepõem a tal projecto sejam inteligentemente contornados ou compensados – apresenta-se como um objectivo de forte relevância económica para ambas as partes e de decisiva e urgente importância estratégica para o mundo.

Diversamente do que ocorre no caso dos Estados Unidos, a União Europeia é um conjunto de países muito diferenciados, em relação à maioria dos quais, bem como em relação à maioria das transações que se efectuem entre os dois blocos, o Mercosul não é subcompetitivo. Por tal razão, uma

articulação apropriada entre o Mercosul e a União Europeia tenderá, economicamente, a ser reciprocamente vantajosa, e politicamente, revestir-se-á da mais alta relevância estratégica.

O tipo de articulação desejável entre as duas partes em questão requer a adopção de um regime de equidade racional, que atenda satisfatoriamente às necessidades agrícolas da Europa, e compense, também satisfatoriamente, os aspectos mais relevantes da subcompetitividade relativa do Mercosul. É evidente a futilidade de se conceber um acordo astucioso, que acarrete resultados desequilibrados entre as duas partes. Diversamente, um regime de relacionamento económico racionalmente equitativo e equilibrado acarretará os maiores benefícios para ambas as partes e para o seu posicionamento internacional. Extravasar-se-ia as dimensões deste breve texto qualquer intento de dar maior elaboração a essa questão. Basta mencionar, como indicação da plena viabilidade de tal tipo de acordo, o facto de que o intervalo de competitividade média do Mercosul em relação à União Europeia é significativamente menor que o intervalo que, na União Europeia, separa seus partícipes mais desenvolvidos dos menos desenvolvidos.

A nova ordem internacional

Mais do que importantes benefícios económicos comuns, uma estreita articulação política entre o Mercosul e a União Europeia reveste-se da mais alta relevância estratégica para o mundo. Reduzindo tão complexa questão aos seus termos mais simples, pode-se observar, como precedentemente já foi mencionado, que o sistema internacional se defronta actualmente com a construção de uma nova ordem mundial que comporta duas soluções alternativas: *Pax Americana* ou *Pax Universalis*.

Já foram apresentados, precedentemente, os principais aspectos relacionados com a *Pax Americana*. Mencione-se apenas, como se antecipou, que esse projecto, embora se encontre em avançada fase de realização, se defronta com importantes obstáculos internos e externos. O principal obstáculo interno decorre da recusa, por parte do povo americano, de arcar com os sacrifícios materiais e humanos requeridos para a construção de um império mundial americano. Acrescente-se que, na medida em que a elite do poder americana logre contornar esse obstáculo, mediante expediente de alta tecnologia que permita excluir significativos sacrifícios humanos (como ocorreu recentemente nas guerras do Golfo e da Jugoslávia), os requisitos para que se efectue eficazmente um projecto de império americano mundial revelam-se incompatíveis com a preservação da democracia americana. Os precedentes históricos nesse sentido são inequívocos: a conversão da República Romana em Império Romano fez-se, a partir de César, à custa das suas instituições democráticas.

Ademais de obstáculos internos, a *Pax Americana* defronta-se com obstáculos externos, como também já pode ser observado. A China, a Rússia, a Índia, o mundo islâmico e outras potências – embora, mesmo conjuntamente, não disponham presentemente de condições de poder comparáveis às dos Estados Unidos – já dispõem de condições para se manterem fora da órbita da hegemonia americana. Por outro lado, tudo indica que, a longo prazo, a China se tornará uma nova superpotência e a Rússia recuperará o seu antigo nível de poder, para além dos progressos inevitáveis que serão alcançados por outras potências. Deste modo, a *Pax Americana*, ademais dos sacrifícios fatais que imporá aos valores liberais da sociedade americana e à sua democracia doméstica, tenderá, no longo prazo, à formação de uma nova e perigosa bipolaridade entre o mundo americano e o mundo Sino-Russo. Essa nova bipolaridade, se não conduzir a uma suicida terceira guerra mundial, terá necessariamente de ser resolvida por um compromisso que conduza a uma *Pax Universalis*.

O mundo, entretanto, pode ser desde já encaminhado para uma *Pax Universalis*, dentro de um regime multipolar coordenado sob a égide das Nações Unidas. Condição fundamental para que o mundo siga essa orientação é a adopção, pela União Europeia, de uma política externa própria, um de cujos requisitos é a estreita articulação com a América Latina, através da sua instância operacional que é Mercosul. Uma outra condição, é a adopção de um sistema colegiado de regulação do mundo no qual os Estados Unidos disponham de condições que assegurem o pleno atendimento dos seus interesses nacionais. A *Pax Universalis*, que já foi prevista e preconizada por Kant como a única solução dos problemas internacionais, é uma construção da racionalidade equitativa, que pode ser encaminhada desde já por uma inteligente iniciativa Euro-Latino-Americana, ou que tenderá a emergir, na segunda metade do próximo século, depois de o mundo atravessar um novo e perigosíssimo regime bipolar.

3

Cimeira América Latina-União Europeia: Uma diplomacia activa na busca de equilíbrios estratégicos

O Brasil terá o privilégio de sediar a primeira reunião de cúpula entre Chefes de Estado e de Governo da América Latina e da União Europeia, a ser realizada no Rio de Janeiro nos dias 28 e 29 de Junho. Esse encontro entre o Presidente da Comissão Europeia e os líderes de 48 nações ligadas por tantos vínculos históricos, económicos, culturais e humanos tem um valor político grande. Reafirmam-se, ao mais alto nível, os propósitos de aproximação entre as duas regiões. A escolha do Brasil para sediar o evento tem, da mesma forma, um significado especial. Trata-se de uma demonstração conjunta de apreço pelo nosso país, e de confiança na nossa capacidade de articulação diplomática.

A simples realização do encontro no Brasil já seria, portanto, um facto altamente positivo, mas o Presidente Fernando Henrique Cardoso e o Itamaraty têm-se empenhado em obter resultados ainda mais importantes. Nos encontros de cúpula, muitas vezes os aspectos protocolares e simbólicos acabam tendo muita visibilidade. No Rio de Janeiro, porém, o que está efectivamente em jogo para o Brasil é o objectivo de consolidar parcerias externas que contribuam para o desenvolvimento do país. Essa é a tarefa mais importante da nossa diplomacia, em todas as frentes de negociação de que participamos.

A parceria com a União Europeia é prioritária. Os seus quinze membros são, em conjunto, o principal mercado para as exportações brasileiras, e também a principal fonte de investimentos directos no Brasil. Com a Alemanha ou a França temos importantes programas de cooperação científica e tecnológica. Devemos portanto aproveitar ao máximo as oportunidades como a da Cimeira do Rio de Janeiro para aprofundar o relacionamento com a União Europeia e, nesse processo, de colocar em pauta alguns pontos que são de especial interesse para o Brasil.

O intercâmbio comercial entre o Brasil e a União Europeia desenvolveu-se de modo extraordinariamente desequilibrado no decénio 1988-1997, especialmente a partir de 1993. Nesses dez anos, as nossas importações cresceram 355%, mas as exportações apenas 28%. Entre 1995-1998, o Brasil acumulou um défice de cerca de seis bilhões de dólares nas trocas com a União Europeia. Evidentemente, essa evolução é insustentável.

É certo que o desequilíbrio nos fluxos de comércio com a União Europeia se deveu, em boa medida, a factores económicos que impulsionaram as importações de modo geral (retoma do crescimento e aumento da procura interna, resultantes do Plano Real; evolução das taxas de câmbio; abertura comercial do período 1990-1994). As nossas exportações, por outro lado, têm tido um comportamento insatisfatório também em razão de deficiências estruturais associadas ao chamado «custo Brasil» (infraestrutura; educação da mão-de-obra; carga tributária). Todas essas considerações, contudo, não invalidam o facto de que o Brasil tem sofrido os efeitos negativos das tantas práticas comerciais proteccionistas da União Europeia, tais como altos níveis tarifários e/ou quotas tarifárias para produtos em que somos competitivos ou o uso de alegadas preocupações de carácter sanitário, fitosanitário e ambiental, para barrar a entrada de produtos estrangeiros nos seus mercados. Somam-se a estas práticas as imensas perdas para o nosso sector primário provocadas pela Política Agrícola Comunitária, que subsidia pesadamente os produtores europeus e as suas exportações.

Segundo o estudo divulgado em 1998 pela Fundação Getúlio Vargas, o PIB brasileiro teria um salto de pouco mais de 5% na hipótese de abolição das barreiras ao comércio com a União Europeia. Esta cifra serve para quantificar os prejuízos decorrentes da situação actual. Por esse motivo, a diplomacia brasileira tem-se empenhado de modo muito firme sobre o lançamento de negociações para a formação de uma zona de livre comércio entre os países do Mercosul e da União Europeia, dando-se assim expressão concreta aos propósitos de aproximação biregional registados no Acordo-Quadro de Cooperação Interregional, assinado em Madrid em Dezembro de 1995.

* Artigo publicado dia 01.06.1999 no jornal *O Globo*: «Uma Busca de Equilíbrios Estratégicos».

O objectivo das negociações de livre comércio e a preocupação em relação às barreiras aplicadas a produtos brasileiros, em especial do sector agropecuário, estiveram no centro das conversações mantidas pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso na sua viagem à Alemanha, a Portugal e ao Reino Unido, em Abril último. A imprensa nacional deu ampla cobertura a essa ofensiva diplomática. Também o Ministro Luiz Felipe Lampreia, eu próprio e todos os embaixadores do Brasil nos países da União Europeia temos feito inúmeros contactos com interlocutores europeus a fim de procurar assegurar o lançamento, na Cimeira do Rio de Janeiro, de negociações sobre liberalização comercial. Não podemos ainda ter a certeza do êxito, pois as preocupações de determinados países europeus em relação à liberalização do comércio de produtos agrícolas continua a representar um obstáculo importante. Mas temos a convicção de que estamos a dar a esta questão o melhor encaminhamento possível.

Temos o firme propósito de manter um mínimo de paralelismo nas negociações para formação, até 2005, da Área de Livre Comércio das Américas, e para abertura de mercados também com a União Europeia. Não desejamos vincular-nos de maneira preferencial a um único parceiro comercial. Atribuímos prioridade central à manutenção do padrão de equilíbrio na repartição geográfica dos nossos fluxos de comércio e de investimentos externos. Trata-se, em última análise, de assegurar para o Brasil maiores espaços de manobra nas negociações económicas internacionais. Não podemos prescindir para tanto da parceria com a Europa. Resta ver se existe de facto uma disposição inversamente simétrica por parte da União Europeia. Algo que vá além de formulações vagas, e que permita criar vínculos capazes de gerar equilíbrios estratégicos num mundo hoje caracterizado por fortes pressões centralizadoras em torno dos Estados Unidos. A Cimeira do Rio de Janeiro representará nesse sentido um teste para o novo ordenamento internacional. A diplomacia brasileira está activamente empenhada em contribuir para que este teste resulte positivo.

Luiz Felipe de Seixas Corrêa

4

A «Rodada do Milénio» da OMC e as negociações interregionais

O século XXI será iniciado dentro de um novo contexto internacional: a liderança dos Estados Unidos na área da segurança e na área económica; o papel de destaque deste país, da União Europeia, do Japão, do Canadá e, agora, da China no comércio internacional; a globalização da produção, dos mercados e do capital; o crescente papel das empresas transnacionais na produção e no comércio de bens e serviços; o fortalecimento dos acordos regionais entre os países; e o desafio da volatilidade dos capitais que gerou crises económicas profundas na Ásia, na Rússia e na América Latina.

Diante desse novo contexto internacional, a Organização Mundial de Comércio (OMC), criada em 1995 para substituir o antigo organismo regulador do comércio internacional, o GATT, prepara-se para mais uma rodada de negociações multilaterais. Com 135 membros e 29 países em processo de acesso, a OMC é hoje uma importante peça do cenário internacional, uma vez que assumiu o papel de liderança no campo do comércio internacional como elaboradora e supervisora das regras sobre o comércio, como foro de negociação de novas regras e, mais importante ainda, como tribunal internacional nos casos de conflito comercial.

Sendo assim, qualquer discussão sobre as novas relações entre o Mercosul e a União Europeia deve, não só ter em conta as regras da OMC como quadro de referência, mas também levar em consideração o dinamismo de tal quadro, que deverá passar por importantes alterações com a nova rodada de negociações multilaterais que se aproxima.

O programa de trabalho para a «Rodada do Milénio»

A Conferência Ministerial da OMC, órgão máximo da organização, quando se reuniu em Maio de 1998 em Genebra, na sua segunda sessão, definiu o programa de trabalho que o Conselho Geral deverá empreender com vistas à III Conferência Ministerial a ser realizada em Novembro de 1999 em Seattle, nos Estados Unidos. O grande objectivo desta Conferência será o lançamento de uma nova rodada de liberalização do comércio, a já denominada Rodada do Milénio. O programa inclui negociações entre os membros da OMC para recomendações sobre os temas e as fases da próxima rodada, que devem ser aprovadas por consenso. Entre elas:

- Recomendações sobre questões relativas à implementação dos acordos e decisões existentes, como tarifas, agricultura, têxteis, regras sobre comércio, TRIMs, TRIPs e serviços;

- Recomendações sobre uma nova rodada de negociações sobre agricultura e serviços, como já ficou estabelecida na Conferência de Marraqueche, de forma que tais negociações comecem nos prazos previstos;

- Recomendações sobre o trabalho futuro já previsto nos acordos e decisões existentes, através de revisões. Os temas dessas revisões podem incluir: têxteis, barreiras técnicas, medidas sanitárias e fitossanitárias, *anti-dumping*, subsídios, regras de origem, TRIPs, TRIMs, serviços, solução de controvérsias e revisão de políticas comerciais;

- Recomendações relativas a outro trabalho futuro, com base no programa estabelecido em Singapura, e que podem incluir: investimentos, concorrência, transparência de compras governamentais e facilitação de comércio;

- Recomendações sobre o acompanhamento do plano proposto pela Encontro de Alto Nível sobre Países em Desenvolvimento, e que pode incluir a redução ou isenção de tarifas para todas as exportações dos países menos desenvolvidos, além do perdão da dívida externa desses países;

- Recomendações levantadas através da consideração de outras questões propostas e acordadas pelos membros relativas às suas relações multilaterais de comércio, e que podem incluir: redução tarifária, comércio electrónico, meio ambiente, acordos regionais e padrões trabalhistas.

O Conselho Geral também submeterá para a III Conferência, com base num consenso, recomendações para decisões relativas a aspectos de organização e administração do programa de trabalho, incluindo a abrangência, estrutura e prazos, de modo a garantir que o programa de trabalho seja iniciado e concluído rapidamente.

Os trabalhos preparatórios para a III Conferência Ministerial foram iniciados logo após a Conferência Ministerial de Genebra, e estão a ser coordenados pelo Conselho Geral. Estes trabalhos foram divididos em três fases.

A primeira fase, realizada no segundo semestre de 1998 e início de 1999, foi dedicada à identificação dos temas e pontos específicos do comércio internacional que os membros da OMC gostariam que fossem introduzidos na agenda das próximas negociações multilaterais. Tais temas têm sido listados e reagrupados pelo Secretariado.

A segunda fase, que deverá terminar antes Julho, está a ser dedicada à elaboração de propostas concretas sobre temas e pontos específicos a serem levados como recomendações à Conferência Ministerial. Deve incluir propostas sobre a abrangência, a estrutura e o prazo para as futuras negociações.

A terceira fase, que antecederá a realização da Conferência, em Novembro, será dedicada à negociação do texto de recomendações do Conselho Geral aos Ministros, com as propostas sobre implementação e sobre novos temas, dentro do programa de trabalho da OMC, e que os membros desejam levar a futuras negociações.

As discussões até agora realizadas, indicam o consenso dos membros para recomendarem:

- Negociações abrangentes, incluindo uma agenda ampla de temas, de forma a permitir um balanço (*trade-off*) equilibrado de pontos positivos e negativos para os interesses dos diferentes membros;

- Uma estrutura de negociações do tipo acordo único (*single undertaking*), que não permita a escolha dos membros para aceitarem apenas alguns temas da agenda, deixando outros de lado;

- Um prazo determinado, em torno de três anos, para impedir os desgastes da Rodada Uruguai que durou sete anos.

Os temas e os actores da próxima negociação

Com a multiplicidade de temas até agora apresentados, incluindo temas já existentes mas também temas novos, é possível prever-se a complexidade das futuras negociações. Como nas rodadas anteriores, os actores do processo irão posicionar-se contra ou a favor das propostas, dentro de um quadro que se convencionou denominar de geometria variável, uma vez que será mutável de acordo com os interesses dos diversos membros.

Boa parte dos temas em negociação irão dividir os trabalhos entre membros desenvolvidos e membros em desenvolvimento, tal como aconteceu nas últimas rodadas. Mas o tema agricultura apresentará outro cenário: a União Europeia, o Japão e a Coreia contra os grandes produtores e exportadores de alimentos como os Estados Unidos e o Grupo de Cairns. Facto novo será a União Europeia situar-se agora no centro de um grande bloco de membros formado por países que têm fortes laços económicos com a União, como a EFTA, e também por países em processo de adesão à União, como os da Europa Central.

O tema têxtil, como aconteceu anteriormente, defrontará membros produtores e exportadores como a Índia, o Paquistão, o Japão, a ASEAN e Hong Kong-China, contra os importadores como os Estados Unidos, União Europeia e outros membros desenvolvidos da OCDE.

O tema regras de comércio, incluindo *anti-dumping*, subsídios e regras de origem, deve opor membros como os Estados Unidos, as Comunidades Europeias, a Austrália e o Canadá, os grandes utilizadores desses instrumentos, contra os exportadores de produtos industrializados como o Japão, a Coreia, a ASEAN e Hong Kong-China.

Com o crescimento constante do número de acordos regionais de comércio, e com o crescente temor de que tais acordos regionais acabem por criar barreiras aos países que a eles não pertencem, o tema acordos regionais e o fortalecimento de regras para a sua formação, deverá antepor posições defendidas pela União Europeia e integrantes dos seus vários acordos, NAFTA e Mercosul, contra membros independentes como o Japão, a Coreia, a Índia e Hong Kong-China, que sentem prejudicadas as suas exportações para tais grupos.

Os novos temas em negociação (tais como investimento, concorrência, transparência de compras governamentais, facilitação de comércio e comércio electrónico) irão certamente dividir membros desenvolvidos contra os em desenvolvimento, ainda não convencidos da necessidade de novos acordos. Os grandes temas de conflito explícito incluem o meio ambiente e os padrões trabalhistas, de forte interesse para alguns membros mais desenvolvidos – que estão a ser pressionados por segmentos importantes das suas sociedades, como os sindicatos, as ONGs e os partidos políticos – e outros membros que consideram tais temas como formas disfarçadas de barreiras ao comércio para as exportações de produtos que empregam factores mais competitivos. Como se pode prever, os interesses económicos dos diversos membros em cada tema de negociação permitirá a formação de diferentes grupos negociadores.

As negociações interregionais

As negociações de um eventual acordo entre a União Europeia e o Mercosul terão como quadro de referência as negociações desenvolvidas em Genebra durante a próxima rodada. Assim, é importante ter em mente os interesses de cada região nas futuras negociações. Uma lista preliminar permitiria incluir:

Temas de interesse da União Europeia:

- Tarifas industriais, picos e escalada tarifária: diminuição das barreiras tarifárias do Mercosul
- Serviços: maior liberalização dos sectores
- TRIPs: cumprimento dos compromissos e combate à pirataria e à contrafacção
- Concorrência: negociação de regras multilaterais
- Investimento: negociação de regras multilaterais
- Meio ambiente: negociação de regras sobre o comércio e o meio ambiente
- Padrões trabalhistas: negociação de regras sobre o comércio e o cumprimento de padrões trabalhistas

Problemas enfrentados pela União Europeia:

- Prioridades da União Europeia: Europa Central e Oriental e os países ACP
- Preocupação da União Europeia com a perda de mercado que um eventual acordo ALCA poderia acarretar

Temas de interesse do Mercosul:

- Agricultura: maior liberalização através de tarifas e tarifação, transparência das licenças de importação, menores subsídios à exportação e menores apoios internos
- Têxteis: liberalização das quotas de produtos sensíveis
- Tarifas industriais: diminuição dos picos e da escalada tarifária
- Barreiras técnicas e fitossanitárias: regras para os acordos de reconhecimento mútuos
- Meio ambiente: não criação de novas barreiras
- *Anti-dumping* e extensão do *anti-dumping* para os acordos regionais: regras para os membros desses acordos
- Regras de origem pan-europeia: criação de barreiras para os países terceiros

Problemas enfrentados pelo Mercosul:

- Como diversificar a pauta de exportações do Mercosul para União Europeia
- Como agregar maior valor às exportações do Mercosul
- Como negociar acordos paralelos Mercosul-União Europeia e Mercosul-NAFTA
- Como aumentar as exportações das multinacionais europeias instaladas no Mercosul
- Como resolver o problema do maior nível de exigência da União Europeia em termos de barreiras técnicas e fitossanitárias

Será diante deste quadro de conflitos de interesses, bem como dentro do quadro de referência da OMC, que deverão ser iniciadas as novas relações entre a União Europeia e o Mercosul.

Vera Thorstensen

5

O Brasil e a União Europeia

Aspectos comerciais

Com mais de 373 milhões de habitantes, um PNB de cerca de 8 trilhões de dólares e um rendimento *per capita* de 20.000 dólares, a União Europeia representa hoje o maior mercado mundial, e o principal alvo das atenções e exportações do Brasil.

Em 1998, as exportações brasileiras para a União Europeia alcançaram um total de 14.744 milhões de dólares, representando 28,8% do comércio do Brasil com o mundo e apresentando um crescimento de 1,6% em relação a 1997, sendo os principais mercados de destino das vendas do Brasil para a União Europeia: Alemanha (5,9%), Países Baixos (5,4%), Bélgica-Luxemburgo (4,3%), Itália (3,8%), Reino Unido (2,6%) e França (2,4%).

É importante mencionar que, ao longo dos últimos 30 anos, a economia brasileira passou por profundas transformações que acarretaram uma mudança drástica no perfil das exportações. O país passou de uma economia agro-exportadora para uma economia exportadora de bens industrializados, com razoável grau de diversificação na composição das vendas.

Foram muito significativas as mudanças no perfil das exportações brasileiras, especialmente quando examinadas à luz do dinamismo dos fluxos do comércio mundial. Actualmente, cerca de 50% dessas exportações são constituídas por produtos dinâmicos, ou seja, produtos cuja participação no comércio mundial evoluiu para taxas anuais superiores a 12%, no período de 1981-1991 (na década de 1960, essa participação era inferior a 6%). Refira-se ainda que a crescente participação de produtos dinâmicos na pauta de exportação do Brasil ocorreu a despeito do seu baixo conteúdo tecnológico.

Actualmente, o Brasil mostra-se como um importante exportador de produtos manufacturados, com 57,5% do total exportado em 1998. Entretanto, apesar da expressiva redução nas vendas do segundo semestre de 1998, o sector apresentou uma taxa de variação positiva de 0,6% frente a 1997.

A União Europeia teve um papel relevante no desempenho das nossas exportações de manufacturados, absorvendo 19,3% da exportação desses produtos. Os semi-manufacturados continuam com elevada participação, 28%, e a participação dos produtos primários manteve-se em 52,2%. Quanto à composição das nossas exportações para a União Europeia, é possível identificar discrepâncias que, além de significativas, mostram-se persistentes ao longo dos últimos 30 anos: exportações menos intensivas de produtos industrializados; baixo conteúdo tecnológico em relação às exportações totais; e reduzida participação de produtos dinâmicos ou muito dinâmicos.

O Brasil vem empreendendo nos últimos anos um enorme esforço no intuito de diversificar a pauta de exportação, especialmente no que se refere a produtos de maior valor agregado. Contudo, ainda levará algum tempo para produzir resultados concretos em relação à União Europeia. Tal realidade deve-se: à alta competitividade de nossos produtos agrícolas e agro-industriais (apesar das restrições tarifárias e não tarifárias); à sofisticação dos mercados consumidores da União Europeia, frente à pouca diversidade da pauta de produtos brasileiros exportados para esses mercados com alto valor agregado; à incapacidade brasileira de exploração de nichos de mercado com maior valor agregado; e, fundamentalmente, à falta de uma estratégia comercial brasileira.

As importações brasileiras por blocos económicos e principais países de origem no comparativo 1997-1998, demonstra decréscimos em todas as regiões, excepto no que se refere à União Europeia. Este bloco foi, em 1998, o principal fornecedor das compras brasileiras, somando 16.826 milhões de dólares, e registando assim um acréscimo de 2,9% em relação a 1997, apesar da queda de 6,2% das compras externas brasileiras no mesmo período. Desta forma, a participação relativa dessas compras na pauta de importação aumentou para 29,9%, face aos 26,7% no ano anterior.

Fica então patente a importância da formação de uma estratégia consistente para o comércio do Brasil com a União Europeia, fundamentalmente baseada no esforço conjunto *sector privado/Governo Federal*. Governo e empresa são parceiros nesta luta e precisam coordenar acções para uma definição exacta das prioridades.

Assim, devemos atentar para as principais tendências da União Europeia, as quais são derivadas das transformações experimentadas desde sua criação, especialmente a partir de 1992:

- a concentração do comércio entre os países membros daquele bloco;
- o crescimento do rendimento e a ampliação da competitividade dos produtos europeus;
- a difícil penetração no mercado único europeu, em virtude das novas regras de comércio;
- a existência de barreiras tarifárias que afectam principalmente os produtos de baixo valor agregado;
- a crescente competição que os produtos brasileiros já enfrentam em Portugal, Espanha e Grécia;
- as modificações qualitativas e quantitativas introduzidas em 1996 no Sistema Geral de Preferências europeu;
- a perspectiva de gradual modificação da Política Agrícola Comum (PAC), com a entrada de outros países europeus em 2000 (Hungria, Polónia e República Checa) e com as negociações multilaterais previstas para 1999 no âmbito da OMC;
- as medidas discriminatórias, ainda persistentes, contra alguns produtos brasileiros, como o café solúvel, calçados, têxteis, carne de frango, carne bovina e açúcar, entre outros.

É relevante o baixo poder de negociação do Brasil, nomeadamente ocasionado pelo facto de que, enquanto a União Europeia representa 28,8% do nosso comércio com o mundo (nosso principal mercado), o Brasil representa, em conjunto com o Mercosul, menos de 3% do comércio daquele mercado (FUNCEX).

Assim, torna-se patente a necessidade de galgarmos uma posição efectiva junto à União Europeia, através da mobilização de esforços para a identificação das oportunidades e tendências da procura europeia, além da busca de um estreitamento cada vez mais assíduo, visando o estabelecimento de uma ambiciosa aliança entre a União Europeia e o Mercosul. Impulsionar estas relações económicas, significaria a obtenção de benefícios mútuos tanto para União Europeia quanto para o Mercosul. O Brasil apresenta-se como o país de maior peso relativo no Mercosul, abrangendo uma média de dois terços dos indicadores económico-sociais do conjunto dos seus integrantes. Evidenciam-se, portanto, as vantagens desta tão promissora união.

Para o Mercosul, o enfoque de aproximação mostra-se vantajoso para uma projecção internacional com um parceiro forte e de economias fundamentalmente complementares. Em contrapartida, para a União Europeia, esta aproximação facilitaria o acesso a um mercado de aproximadamente 400 milhões de consumidores, criando-se, assim, um dos mais dinâmicos exemplos de acordo comercial.

Existem muitos interesses comuns a serem perseguidos entre estes dois blocos e para ambos, este acordo seria um meio de consolidar e expandir os seus fluxos comerciais entre os dois continentes, buscando uma organização do sistema internacional de comércio numa base mais equilibrada.

Investimento

Com um mercado de 207 milhões de habitantes e um PIB de 1.157 bilhões de dólares, o Mercosul tem-se mostrado um dos principais focos de investimentos internacionais. Desde o início da década de 1990, os investimentos na região têm vindo a crescer sistematicamente. Além do enorme mercado consumidor, há outras razões para o crescente interesse pelo Mercosul por parte das empresas globais e outros investidores: necessidade de actuar nos principais mercados internacionais e de expandir os negócios; e busca de novas oportunidades, devido à estagnação dos mercados tradicionais.

O ciclo de investimentos no Mercosul pode ser dividido em duas partes: até 1995 com as privatizações das empresas estatais argentinas, e após 1995, com as privatizações das empresas do governo brasileiro e o crescente interesse dos investidores internacionais pelo mercado brasileiro. Dentro deste contexto, a União Europeia tem-se mostrado um importante parceiro comercial e económico.

Os investimentos directos estrangeiros (IDE) no Mercosul atingiram a soma de 9.660 milhões de dólares em 1996, sendo 53% oriundos da União Europeia. Em 1997 houve um aumento do total de investimentos na região que atingiu 17.282 milhões de dólares, com a participação de 46% da União Europeia (dados do IRELA).

Entre as 20 maiores empresas estrangeiras na América Latina, 15 (75%) estão localizadas no Mercosul, das quais 12 estão instaladas no Brasil. Por outro lado, das 20 maiores empresas estrangeiras na América Latina, 9 (45%) são da União Europeia. Os Estados Unidos também possuem 9 empresas no *ranking*. O Mercosul sempre teve vínculos históricos, culturais e comerciais com a Europa e, entre os seus países membros, o Brasil é actualmente o que mais tem recebido investimentos directos estrangeiros.

Em 1996, o Brasil foi destino de 8.085 milhões de dólares em IDE, sendo 3.639 milhões (45%) originários da União Europeia. Em 1997, os investimentos aumentaram em 57%, atingindo um total de 12.730 milhões de dólares, dos quais 41% da União. Como já foi mencionado, a segunda fase do ciclo de investimentos no Mercosul é caracterizada pelo elevado volume de IDE no Brasil, oriundo principalmente da aquisição das empresas estatais brasileiras, instalação de novas empresas e novos investimentos das matrizes em empresas já instaladas.

É interessante observar a participação espanhola e portuguesa neste ciclo de investimentos no Brasil. Historicamente, Espanha e Portugal não faziam parte dos investidores tradicionais no Brasil; as suas posições de destaque devem-se principalmente à sua participação no processo de privatização das empresas estatais brasileiras e investimentos em novas empresas, principalmente no sector dos serviços.

Os principais investimentos da Espanha foram feitos pela Telefónica (Telesp), Santander (Banco Noroeste), Banco Bilbao Viscaya (Banco Econômico) e Iberdrola-Coelba (Companhia de Eletricidade da Bahia). Quanto aos principais investimentos de Portugal, estes foram feitos pela Portugal Telecom (Telesp Celular) e Grupo SONAE (Rede de Supermercados Cândia, Big Shop, etc).

Se considerarmos o *stock* de IDE no Brasil até 31 de Dezembro de 1998, verificamos que os países membros da União Europeia têm grande participação nos índices de ingresso de capitais no Brasil, o que demonstra a confiança no país e no potencial de mercado do Mercosul.

Esta confiança é recompensada com o retorno do investimento. Para as empresas da União Europeia, investir no Mercosul tem sido um bom negócio, dada a rentabilidade do capital das empresas instaladas no Brasil. Mais uma vez, as empresas da União Europeia localizam-se em posições privilegiadas. Os maiores índices de crescimento foram apresentados pelas empresas suecas com aproximadamente 17,2% em 1997, seguidas pelas empresas inglesas e suíças, com 16,3% e 14,3%, respectivamente.

É interessante observar que, na maioria das vezes, um grande investimento atrai outros investimentos de menor porte: são os fornecedores de produtos e serviços dos grandes investidores nos seus respectivos países de origem que, dentro do conceito de *follow-sourcing*, se instalam junto com os clientes.

Por fim, o investimento estrangeiro é importante não só pelo factor económico – caracterizado pela geração de riquezas – mas também pelo aspecto social – a criação de novos empregos. Desta forma, com o recente ajuste cambial, investir no Brasil tornou-se ainda mais atraente e, apesar de um início de ano conturbado, o Brasil conseguiu superar a crise e os principais grandes investimentos planeados para 1999 foram mantidos, demonstrando claramente que este é o momento certo para investir.

Aspectos políticos

O comércio internacional do mundo actual apresenta novas características que devem ser levadas em consideração na análise do quadro das relações comerciais e económicas, tais como:

- Formação de espaços regionais como um processo de reorganização da economia internacional;
- A globalização das economias com o enfraquecimento do papel dos Estados, tendo como consequência o fortalecimento das empresas transnacionais;
- A criação de uma nova organização multilateral – a OMC – com força política para actuar como coordenadora e reguladora do comércio internacional.

Estas características, entre outras, determinam o cenário dentro do qual deve ser analisado o processo de integração do Mercosul e da União Europeia. As relações entre estes dois blocos passam actualmente por um momento decisivo. Em Dezembro de 1995, os governos do Mercosul e da União Europeia assinaram o Acordo-Quadro, que constitui o instrumento de transição para uma futura associação política e económica, e que tem como principal objectivo a liberalização progressiva e recíproca do comércio, a implementação de mecanismos de consulta política, a promoção de investimentos e o aprofundamento da cooperação técnica. O grande desafio que se configura é a construção de todo um processo de integração entre duas regiões que, mesmo tendo fortes laços culturais, não desenvolveram ao longo dos anos laços económicos intensos.

Os dois blocos estão voltados para a ampliação da capacidade de negociação internacional diante de terceiros. O regionalismo é instrumento de reforço colectivo no marco da globalização. Talvez isso seja claro para o Mercosul, sobretudo diante da perspectiva de negociar com o NAFTA esquemas de integração hemisférica. É perfeitamente plausível, portanto, a hipótese de que, uma vez obtido um acordo de livre comércio com a União Europeia, o Mercosul adquira trunfos adicionais na negociação hemisférica, especialmente o de deixar aberta uma porta de comércio que permita equilibrar uma abertura de mercado para os produtos americanos (a concorrência seria proveitosa para os três conjuntos, admitindo-se que funcionem as vantagens comparativas). O triângulo Mercosul-União Europeia-Estados Unidos deve ser considerado, sendo a competição (no plano económico) o eixo que o une, eixo esse que poderá ter um sentido conflitivo ou cooperativo.

O Mercosul procura firmar-se no cenário internacional, criando a sua própria identidade, como uma potência comercial, negociando acordos com terceiros países e/ou blocos. Existe um grau significativo de convergência entre a União Europeia e o Mercosul na defesa de uma concepção de integração que vá além do comércio, e no desenvolvimento de um sistema internacional mais equilibrado, assente no multilateralismo.

São fortes os interesses de ambas regiões neste tipo de acordo. Do lado da União Europeia, a formação do NAFTA e as negociações da futura ALCA sinalizaram aos europeus que os norteamericanos tinham partido para uma estratégia de formação de espaços regionais e zonas preferenciais. Esta estratégia dos Estados Unidos poderia significar para os europeus a perda do mercado do Mercosul.

Por outro lado, para o Mercosul, uma aproximação mais estreita com a União Europeia (o seu principal parceiro comercial) significa não só maior abertura para um grande mercado, e o estreitamento de relações com um dos grandes interlocutores do cenário mundial, mas principalmente a diminuição do peso dos Estados Unidos como líder económico e político para toda a região latino-americana.

É verdade que em algumas áreas o progresso nas negociações exige maior cautela, e provavelmente os resultados não serão imediatos. Por melhores que sejam os dados sobre o relacionamento económico-comercial entre a União Europeia e o Mercosul e os avanços no processo de integração, seria no mínimo infantil supor que este relacionamento tenha alcançado níveis compatíveis com o potencial de complementaridade política e económica entre as duas regiões.

Quanto ao comércio entre os dois blocos, é preocupante, por exemplo, o facto de que as importações da União Europeia provenientes do Mercosul estejam a crescer em proporções menores do que as exportações comunitárias para os nossos mercados. O menor crescimento das vendas para os países da União Europeia é consequência, principalmente, do enorme peso, em nossa pauta de exportação para aquele mercado, de produtos básicos, cujo acesso sofre restrições decorrentes das mudanças do Sistema Geral de Preferências comunitário e do elevado grau de subsídios no âmbito da Política Agrícola Comum europeia.

Neste sentido, é de fundamental importância a identificação das barreiras que actuam nas relações económicas entre os dois parceiros, sendo este um passo bastante relevante sobretudo no momento em que se iniciam as negociações para a construção de uma zona de livre comércio entre as duas partes. Entre as possíveis áreas de conflito, e tendo como objectivo encontrar soluções aceitáveis para ambas as partes, algumas devem merecer especial atenção durante as negociações: produtos identificados como sensíveis, barreiras técnicas, defesa comercial, regras de origem e estratégia de diversificação da pauta de exportação.

Produtos Sensíveis

Para a União Europeia, os principais problemas concentram-se na área agrícola e de produtos alimentares. Para o Mercosul, por seu lado, os aspectos problemáticos situam-se na área agrícola, na área industrial e na área de serviços, uma vez que vários sectores ainda apresentam baixos níveis de competitividade. No caso do Brasil, por exemplo, as vendas externas para a União Europeia apresentam um padrão bastante tradicional, concentrado num grupo bastante reduzido de produtos semi-manufacturados que estão estreitamente associados à base de recursos naturais do país. Além do baixo grau de sofisticação tecnológica, as exportações para a União Europeia apresentam também reduzido dinamismo. A rigor, as vendas brasileiras para o mercado comunitário são fortemente influenciadas por oscilações nos preços internacionais de um número reduzido de *commodities*. O quadro, portanto, não é promissor em termos de uma expansão sustentada das exportações brasileiras para esse mercado.

No início das negociações, a União Europeia deu forte ênfase à exclusão de produtos agrícolas ditos sensíveis de um tratamento preferencial. No entanto, dada a importância do sector agrícola e alimentar para as exportações dos quatro membros do Mercosul, foi feita forte pressão política para que tais produtos não fossem excluídos. O argumento utilizado foi de que, dentro das regras da OMC, a construção de uma zona de livre comércio só poderia ser efectuada se incluísse parte substancial do comércio entre as partes. Dessa forma, nenhum sector deveria ser excluído *a priori*, havendo, no entanto, um cuidado especial nas negociações.

Desta forma o acordo deverá prever um tratamento especial para os produtos sensíveis, de modo a adequar as exigências de desmantelamento tarifário e de restrições quantitativas a um período razoável de adaptação dos sectores afectados. Assim, no caso da União Europeia, os produtos agrícolas e alimentares deverão contar com cláusulas de salvaguarda especiais dentro do acordo. No caso dos países do Mercosul, já foram seleccionados vários produtos considerados sensíveis nas áreas agrícola, industrial e de serviços. O acordo poderá prever, além das cláusulas especiais de salvaguarda, um programa progressivo de desmantelamento tarifário que permita à indústria adaptar-se às novas condições competitivas.

Produtos industrializados e diversificação da pauta de exportação

É latente a urgência de diversificação da pauta de exportação do Mercosul para a União Europeia. Esta estratégia pode incluir diversos produtos como sejam têxteis e confecções, papel e celulose. Outros produtos deveriam ser objecto dessa estratégia, nomeadamente aqueles que o Mercosul tem vindo a exportar para o NAFTA – o que demonstra a sua competitividade – mas que não fazem parte da pauta para a União Europeia, como sejam couros e calçados, metais de ligas especiais, máquinas e aparelhos mecânicos, veículos e autopeças.

As barreiras técnicas podem criar obstáculos às exportações de produtos do Mercosul para a União Europeia, sendo necessário o reforço, no acordo, de alguns pontos que dizem respeito não só ao estabelecimento de um canal eficiente entre a União Europeia e o Mercosul sobre regulamentos e directivas para as exigências de nível técnico, como também a transparência dos processos de decisão onde essas normas e padrões técnicos são determinados.

Para o Brasil e para o Mercosul é desapontador constatar que a abertura dos nossos mercados à competição externa não tem recebido a contrapartida esperada das economias mais desenvolvidas, na forma de melhor acesso para alguns dos principais produtos de nossa pauta de exportação. É extremamente necessária a correcção desses desequilíbrios. Não se pode pressupor uma inesgotável disposição dos países em desenvolvimento para rebaixar as suas tarifas industriais, se continuarem elevadas as barreiras ao ingresso de determinados produtos do nosso interesse.

Defesa Comercial

Na área da defesa comercial, as novas regras estabelecidas tanto pela União Europeia quanto pelos países do Mercosul relativas a *anti-dumping*, anti-subsídios e salvaguardas, além do recente processo de abertura enfrentado pelos países do Mercosul, indicam que o uso destes instrumentos se fará de forma cada vez mais frequente.

Outro factor que deve ser levado em consideração, é o crescimento das barreiras técnicas, sanitárias e fitossanitárias que vem dificultando o acesso dos nossos produtos aos principais mercados.

Em muitas dessas exigências é perceptível um proteccionismo mal disfarçado. Leis de defesa comercial são aplicadas de forma pouco compatível com as normas multilaterais.

Deve ser sublinhada a especial preocupação do Mercosul com a agricultura. No intuito de separar e preservar os interesses deste sector das regras normais de competição, foi montado o maior aparato de proteccionismo e subsidiação de que se tem conhecimento. A título de curiosidade, é interessante mencionar que mais de 160 bilhões de dólares são gastos cada ano por países desenvolvidos, para impedir que a sua agricultura seja exposta às regras de concorrência, distorcendo, com o uso de subsídios, a concorrência de terceiros mercados (dados apresentados pelo Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, na Abertura da Primeira Reunião do Foro Empresarial Europa-Mercosul).

Investimento

Um elemento importante que deve ser destacado no quadro das novas relações entre a União Europeia e o Mercosul é o investimento directo e a participação das empresas instaladas no Mercosul na rede de *sourcing* das grandes transnacionais europeias. Do lado do Mercosul, a manutenção do quadro de estabilidade económica é condição fundamental para a atracção do capital europeu, além da negociação, num contexto bilateral ou comunitário, de acordos de protecção ao investimento.

Quando se analisa o porquê da diversidade das pautas de exportação dos países membros do Mercosul para a Europa e para o NAFTA, uma das principais razões apresentadas para explicar a inclusão de produtos de maior valor agregado e de maior conteúdo tecnológico na pauta do NAFTA é a participação das empresas transnacionais no comércio entre as duas regiões, principalmente em produtos como autopeças e veículos, máquinas e aparelhos mecânicos e eléctricos, e também na área da informática.

Assim, diante da globalização da economia e do papel cada vez mais significativo das empresas transnacionais no comércio exterior, outra estratégia relevante de diversificação da pauta de exportação do Mercosul seria a análise de novas formas de apoio à presença de transnacionais europeias na exportação de produtos de maior valor agregado e de maior conteúdo tecnológico.

O campo para o fortalecimento dos vínculos do Mercosul com a União Europeia é muito vasto. Esse fortalecimento deverá estar focado na facilitação das trocas comerciais, conduzindo a uma zona de livre comércio no sentido pleno da expressão. O incremento do comércio cria a massa crítica necessária que permite elevar o patamar do relacionamento entre os países e alicerçar um processo de integração mais amplo. O comércio tem a propriedade de colocar em foco as outras esferas que exigem acção conjunta e coordenada, facilitando a identificação de interesses comuns.

Luiz Fernando Furlan

6

Las redes y los diferentes actores de la sociedad civil

¿La fase de las redes en el escenario mundial?

A juicio del autor, es importante justificar la aplicación del concepto de «red» al análisis del Nuevo Multilateralismo, de los actuales procesos de integración, de las relaciones de cooperación entre áreas continentales (como las que busca promover la próxima Cumbre de Río de Janeiro). Con el propósito de encuadrar esa justificación, se propone considerar si la expansión de las redes y la profundización de su dinámica constituye la característica de la fase presente del desarrollo de vínculos tecnológicos, económicos, políticos, culturales.

Esa consideración exigiría precisar (no necesariamente definir) la noción de red como categoría del pensamiento social. ¿Es admisible, por ejemplo, concebir las redes como sistemas *monográficos* (formados en torno a uno o unos pocos asuntos), *abiertos* (de fácil entrada y salida), *discontinuos* (exentos de persistencia pero disponibles constantemente), *superponibles* (compatibles con otras redes y potencias de diversa índole, lo que los hace supranacionales y, más en general, transfronterizos)?

Así precisado, el concepto de red comprende sistemas gubernamentales y no gubernamentales, antiguos y recientes, de primer grado y de grados ulteriores (como Internet, que constituye una red de redes de comunicación).

La afirmación de la supremacía actual de las redes en el escenario mundial supone, en opinión del autor, que ellas han desplazado a los Estados-Naciones de esa posición privilegiada, aún tomando en cuenta que algunas de las redes recientemente formadas son de naturaleza estatal y favorecen lo que se ha denominado la «transgovernabilidad». Una versión atenuada de la hipótesis del predominio de las redes sólo afirmarían que éstas han reducido la capacidad de regulación y gestión de los Estados, aunque sin arrebatarles una cierta superioridad «en última instancia».

Las redes como uno de los factores de vigorización de la sociedad civil

En cualquiera de las dos versiones, la aceptación de la hipótesis según la cual el fortalecimiento de las estructuras reticulares constituye la dinámica central en el mundo de hoy implica el reconocimiento de una capacidad incrementada de los agentes de la sociedad civil.

Aún cuando se perciba el surgimiento de redes gubernamentales, parece indiscutible que el balance se salda en beneficio de actores no gubernamentales: ONGs, empresas, comunicaciones culturales y científicas entre particulares, etc. Las redes generan mercados con nuevas características institucionales, han originado una biblioteca mundial y han convertido a la difusión masiva en eminentemente transfronteriza (a través de cadenas: un diario – Internet –, otro diario o emisora, y análogas). Una parte de las demandas que se dirigían a las autoridades públicas son encaminadas a ONGs de muy diversa envergadura (de lo vecinal a lo transnacional), que las responden mediante su propio funcionamiento en lógica de redes.

Todas esas circunstancias llevan inclusive a pensar que la dinámica reticular es afín a la característica diversidad, a la coexistencia de compromisos que exhibe la sociedad civil muy por encima de cualquier Estado (comprendido el más abierto a la pluralidad el Estado democrático). No debe descartarse la posibilidad de que el fortalecimiento de los agentes de la sociedad civil redunde en expansión de las redes y, recíprocamente, esta expansión fomente la autonomía y el potencial de aquellos agentes.

En virtud de todo lo anterior, cabe prever que la relación público-privado continuará evolucionando. No desaparecerá el Estado pero las políticas públicas se concebirán cada vez más como parciales, contribuyentes al logro de resultados en diálogos múltiples con una sociedad civil capaz de iniciativas, mundializada y progresivamente confiada en sus autorregulaciones.

Redes, sociedad civil, integraciones y nuevo multilateralismo

¿Son las redes (especialmente las empresariales, de mercado y de comunicaciones) los impulsores de una globalización que rebasa y desvirtúa las políticas de integración y los convenios interestatales (inclusive los de las cumbres)?

Si eso no es fatal, ¿bajo qué condiciones podrá diseñarse y aplicarse eficazmente políticas públicas de integración y de cooperación con los pueblos menos desarrollados o directamente marginados?

¿Qué responsabilidades tienen las redes y los actores de las sociedades civiles en el apoyo (o la sustitución equivalente) a las políticas públicas de integración y de cooperación? ¿Están siendo satisfechas esas responsabilidades?

Romeo Pérez Antón

Networks y el papel de la sociedad civil

En primer lugar, y teniendo en cuenta los objetivos de la conferencia, me limito a justificar la aplicación del concepto de «red» al análisis de las relaciones de cooperación entre Europa y América Latina. Para ello, es necesario caracterizar esta relación como así también precisar la noción de red como categoría de pensamiento social.

Actualmente, las relaciones Europa/América Latina incluyen un conjunto muy amplio y diverso de actores, identidades, intereses, prácticas e instituciones sociales que definen lo que podríamos considerar sus nuevos rasgos constitutivos: densidad, complejidad y crecientes especificidad geográfica e institucionalización.

El primer rasgo surge del aumento en la asiduidad y número de contactos e intercambios entre gobiernos, asociaciones e individuos de ambas regiones. Las burocracias gubernamentales interactúan con una frecuencia antes desconocida. De modo similar, las elites no gubernamentales (partidos políticos, empresarios, sindicatos, iglesias, intelectuales) y las ONGs se relacionan mediante instrumentos múltiples que funcionan como correas de transmisión de identidades, prácticas sociales e intereses. El aumento de los intercambios posibilita, a su vez, una mayor influencia de estos actores sociales en las relaciones interestatales biregionales. Por su parte, la complejidad resulta del incremento de los temas e intereses incluidos en la agenda de la relación que abarcan asuntos muy variados que van desde lo comercial y financiero hasta la defensa de los derechos humanos y la protección del medio ambiente. El tercer rasgo, la creciente especificidad geográfica, refleja la propia diferenciación de las prioridades e intereses europeos en América Latina como la de los países latinoamericanos entre sí. Por cierto, este aspecto no es nuevo y ha caracterizado las relaciones europeo-latinoamericanas e intra-latinoamericanas desde su mismo origen. Sin embargo, más por desinterés que por fallas cognoscitivas, aunque este último factor no debe desestimarse, Europa tuvo una visión de América Latina de tipo «globalista», esto es, la consideró como una unidad para la cual valía, con ligeros matices, una sola estrategia general. Esta perspectiva fue gradualmente reemplazada por otra más sutil que ha dado lugar a la puesta en práctica de políticas especiales para subregiones o países que exhiben el mayor interés de Europa en la región, principalmente de orden económico¹. Por su parte, las diferencias de prioridades e intereses entre los países latinoamericanos tienden a profundizarse o, al menos, a hacerse más manifiestas². Al mismo tiempo, el fortalecimiento de los procesos de integración subregional en el área posibilita encarar un nuevo tipo de vinculación biregional diferenciada, que muy probablemente marque el futuro de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina, al menos en la próxima década. Finalmente, la institucionalización se expresa en dos ámbitos principales. El primero corresponde al diálogo político entre la Unión Europea y América Latina que se realiza a su vez en tres niveles: en el marco interregional mediante el diálogo Unión Europea-Grupo de Río, a nivel subregional a través del diálogo grupo a grupo con América Central, la Comunidad Andina y el Mercosur, y en el ámbito bilateral con Chile y México³. El segundo ámbito comprende tanto a los acuerdos de cooperación entre ambas regiones, particularmente los así llamados de «cuarta generación», que la Unión Europea estableció entre 1995 y 1997 con los países del Mercosur, Chile y México, como a los numerosos acuerdos bilaterales entre países europeos y latinoamericanos sobre una amplísima gama de temas.

¹ Sobre la creciente especialización de las políticas de la Unión Europea hacia América Latina, véase, Wolf Grabendorff, "América Latina y la Unión Europea: hacia un birregionalismo selectivo" en Alberto Van Klaveren (eds.), *América Latina en el mundo*, Editorial Los Andes, Santiago de Chile, 1997.

² Esta situación, por ejemplo, se aprecia en las diversas reuniones realizadas desde 1994 a la fecha con el propósito de despejar el camino para la construcción del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Durante esta fase preparatoria los países mostraron diferencias importantes sobre aspectos fundamentales. Al respecto, ver Roberto Bouzas, "Trade and Investment Issues in the Americas: A Look Ahead", ISEN, Documento de Trabajo n° 28, febrero 1999, y Gustavo Svarzman, "La Argentina y el Mercosur ante el proceso de integración hemisférica" en *Boletín Informativo Techint* 295, julio-setiembre 1998, pp. 37-60.

³ Ver "Expectativas y Perspectivas de la Primera Cumbre UE-América Latina-Caribe", IRELA, Informe de Conferencia n°2/98, p. 7.

Los nuevos rasgos constitutivos de la relación europeo-latinoamericana muestran que ella transita por canales múltiples, aunque aún está lejos de conformar una matriz de interdependencia compleja en el sentido de Keohane y Nye⁴. Además, una parte de las relaciones biregionales, cuya dimensión es difícil establecer, se articula a través de redes que involucran actores públicos y privados.

Digo una parte porque me parece imprescindible diferenciar analíticamente *relación* de *red*. Ambos conceptos denotan aspectos distintos y a la vez relevantes para abordar el tema que nos ocupa. El término *relación* hace referencia a conexiones, comunicaciones o tratos entre personas, en este caso de ambas regiones (por ejemplo, el aumento o disminución de los flujos de comercio e inversiones o de los contactos y visitas de autoridades). Por su parte, el concepto de *red* incluye, pero trasciende esta dimensión: *red* (en el sentido de *network*) presupone una asociación de individuos que tienen intereses comunes – y con frecuencia también valores comunes – constituida para proveer servicios de asistencia mutua, compartir información y alcanzar determinados objetivos. Así, una *red* implica un sistema cooperativo con algún grado de regularidad e institucionalización – que posibilita una cierta capacidad de gestión y administración – entre los diversos actores sociales que la integran. Puesto de manera simple, puede haber relaciones, incluso densas, sin que haya redes.

En los últimos años se ha producido un aumento exponencial de redes que no reconocen límites geográficos ni temáticos. Se distinguen por la naturaleza de los actores que la forman y por sus fines. Existen redes gubernamentales, privadas y mixtas con fines públicos y privados. Estas redes procuran objetivos loables (por ejemplo, prevenir la degradación ambiental, proveer asistencia técnica, luchar por los derechos humanos, etc.) como perversos (reprimir opositores políticos, promover el crimen organizado, favorecer el narcotráfico, etc.).

Ciertamente, estamos frente a un fenómeno nuevo respecto a otros procesos comparables del pasado en términos de vitalidad (nivel de actividad), densidad (articulación horizontal transfronteriza), densidad temática (en relación a los temas que atienden), diversidad metodológica (en relación a las modalidades de desempeño) y flexibilidad (capacidad de reacción frente a nuevas circunstancias y necesidades)⁵. Su legitimidad, finalmente, depende de sus fines y de la capacidad que disponen para servir sus propósitos. En suma, nos encontramos frente a un fenómeno complejo, amplio, diverso y en crecimiento.

Este estado de cosas ha originado distintas opiniones sobre el lugar de las redes en la configuración de las relaciones internacionales. Más específicamente, sobre su posición *vis à vis* la unidad constitutiva del sistema internacional moderno, es decir, el Estado-Nación. Este debate se inscribe en otro mayor sobre las implicancias de la globalización entendida en un sentido amplio para el Estado-Nación y, al mismo tiempo, recoge elementos de una polémica mucho más acotada sobre las relaciones de las ONGs con el Estado⁶.

En el capítulo anterior, Romeo Pérez Antón presenta una primera hipótesis fuerte (que afirma la supremacía actual de las redes en el escenario mundial y el consiguiente desplazamiento de los Estados-Naciones de su anterior posición de privilegio) y una segunda en versión atenuada (que afirma que las redes han reducido la capacidad de regulación y gestión de los Estados sin arrebatársela una cierta superioridad en «última instancia»).

Ambas hipótesis se sustentan en un hecho – el incremento de la capacidad de los actores de la sociedad civil – y en un supuesto – que el fortalecimiento de las redes constituye la dinámica central en el mundo de hoy –. La segunda hipótesis, además, se funda en una idea en boga que sostiene que las redes (obviamente las privadas tanto con fines públicos como privados) tienen altas probabilidades de constituirse en una esfera autónoma de la interacción social.

Veamos en primer lugar la hipótesis fuerte. Afirmar que las redes desplazan al Estado – en un contexto en el que también se dice que el Estado no desaparece – presupone, en el caso de las redes transgubernamentales, confundir estructura con proceso. En realidad, la dinámica transgubernamental constituye una de las expresiones más interesantes de las capacidades ampliadas de los Estados-

⁴ Véase, Robert Keohane y Joseph Nye, *Power and Interdependence. World Politics in Transition*, Little Brown, Boston, 1977, cap. II.

⁵ Ver *El Capital Social. Hacia la construcción del índice de desarrollo sociedad civil de Argentina*, PNUD/BID, Representación en Argentina, Buenos Aires, 1998, p. 27.

⁶ Sobre este último aspecto, ver Lester Salmon, "The Rise of the Non-Profit Sector", *Foreign Affairs*, vol. 73, no. 4, 1994, pp. 109-122.

Naciones. La afirmación carece de sentido cuando se hace referencia a las redes privadas. Estas últimas pueden promover la formación de nuevas estructuras de autoridad más funcionales a sus intereses pero no podrían ellas mismas constituir las dadas que no son «competidoras» del Estado-Nación.

El debate sobre las relaciones entre las redes y el Estado, al igual que el que tiene lugar sobre globalización y Estado, suele carecer de perspectiva histórica y, por eso mismo, tiende a desconocer o soslayar que las formas de Estado se han ido transformando a lo largo de los siglos desde la formación del así llamado «orden westfaliano»⁷. Nada hace prever que el Estado cederá en los próximos años su lugar de privilegio a otras estructuras de autoridad. Por lo tanto, me parece más interesante a los fines de esta conferencia introducir otras líneas de reflexión sobre la cuestión redes y Estado.

La primera tiene que ver con la dinámica transgubernamental y con su influencia en las relaciones europeo-latinoamericanas. Las relaciones transgubernamentales, como lo ha señalado Slaughter, vinculan partes separadas de los Estados funcionalmente distintas. Estas partes (por ejemplo, agencias del Ejecutivo, tribunales de Justicia, etc.) establecen vínculos crecientes con sus contrapartes extranjeras y crean una densa red de relaciones políticas que constituye al «nuevo orden transgubernamental»⁸.

Este fenómeno ha sido destacado por la literatura especializada hace ya más de veinte años para caracterizar las relaciones gubernamentales entre los países del llamado Primer Mundo. En América Latina, los procesos de democratización, regionalización y apertura económica han posibilitado el desarrollo de vínculos transgubernamentales estrechos que tienden a la formación de redes. En menor medida, y como parte de este mismo proceso, la dinámica transgubernamental también alcanza a las relaciones europeo-latinoamericanas, y es muy probable que de lugar a la integración de diversas redes en la próxima década. Estas redes pueden ocupar un papel fundamental en la transmisión de conocimientos, la comunicación de experiencias y la promoción de objetivos compartidos. Al mismo tiempo, la existencia de estas redes tiende a reducir la capacidad del Estado de actuar como una unidad coherente.

Este último aspecto me lleva a mi segunda línea de reflexión que se vincula con la hipótesis atenuada que afirma que las redes no gubernamentales reducen la capacidad de gestión y regulación del Estado. Es indudable que la conformación de redes transfronterizas incide sobre la configuración del poder estatal; el Estado tiene menos control sobre los procesos políticos, económicos y sociales que se producen dentro de su territorio y depende en mayor medida que en el pasado de *constituencias* no territoriales organizados en redes que presentan distintos tipos de demandas. Este proceso revela que la gestión de los vínculos biregionales será más ardua que en el pasado, y que la adopción de decisiones estará cada vez más sujeta al juego de las fuerzas y presiones domésticas, particularmente del lado europeo en razón de la mayor complejidad de su sistema social entendido en un sentido amplio.

En este caso, admito, las redes cercenan parte de las capacidades estatales, aunque, nuevamente, no lo desplazan. Además, hay que considerar que las redes funcionan en gran medida dentro de los límites establecidos por los Estados y que colaboran en muchas ocasiones con los gobiernos, particularmente cuando ellos son democráticos.

Por otra parte, es necesario debatir sobre la conveniencia de que las redes de ONGs procuren como objetivo universal alcanzar un alto grado de autonomía del Estado. La experiencia de los últimos años muestra que en muchos casos la búsqueda de autonomía reduce la eficacia de las ONGs en vez de fortalecerla y, en consecuencia, que la estrategia más conveniente puede ser la de crear espacios de colaboración con el Estado – y el mercado – sin que esto implique la pérdida de capacidad para servir sus fines⁹.

⁷ La literatura neo-marxista ha mostrado, por ejemplo, la relación que existe entre el desarrollo del capitalismo y los cambios en las formas de Estado, tal es el caso del reemplazo progresivo del Estado liberal por el de bienestar producido en Europa a partir del último cuarto de siglo XIX como resultado de la extensión de la industrialización y la movilización de los obreros industriales. Véase, Robert Cox, "Social Forces, State and World Orders: Beyond International Relations Theory", en Robert Keohane, *Neorealism and its Critics*, Columbia University, Nueva York, 1986, p. 226.

⁸ Ver Anne-Marie Slaughter, "The Real New World Order", en *Foreign Affairs*, vol. 76, no. 5, 1997.

⁹ Ver Bishwapriya Sanyal, "NGOs' Self Defeating Quest for Autonomy", en *Annals, AAPSS*, 554, November 1997, pp. 21-32.

Asimismo, es preciso considerar que las redes privadas con fines privados (tal el caso de las redes empresarias) pueden actuar como fuerzas compensadoras o de neutralización de otras redes similares. Por ejemplo, la creciente integración de intereses económicos entre los países del Mercosur y la Unión Europea ha contribuido a acrecentar las fracturas del frente interno comunitario. En efecto, la dinámica del proceso de vinculación entre las dos regiones lleva a la aparición o fortalecimiento de distintos actores sociales que se benefician de una mayor liberalización comercial y que, por consiguiente, se «politizan» positivamente, actuando como «fuerzas compensadoras» frente a los intereses proteccionistas de distinto tipo. Es difícil anticipar cuánta influencia habrán de ejercer estas fuerzas sociales en el proceso europeo de toma de decisiones. Sin embargo, es claro que su existencia hace al juego más complejo que en el pasado y, por tanto, toda especulación sobre el futuro de la relación comercial entre las dos partes debe tener en cuenta el poder relativo actual y potencial de estos actores en la política europea.

Finalmente, es de interés desarrollar una tercera línea de análisis – más compleja que las dos anteriores y de más largo plazo – sobre formas posmodernas de configuración del espacio político. El estudio de esta cuestión exige mirar hacia atrás hasta fines de la Edad Media cuando el Estado desplazó a los otros dos modos de organización política en competencia con él: la ciudad-estado y la liga de ciudades. Y lo hizo, no porque hubiera un curso necesario, sino porque su lógica institucional le dio ventajas para movilizar recursos y responder a las demandas y presiones de nuevas fuerzas sociales y políticas.

En un brillante libro, Hendrik Spruyt, sostiene que los cambios institucionales se producen en dos etapas. Primero, un cambio dramático del marco general lleva a la formación de nuevas coaliciones políticas que favorecen esquemas institucionales funcionales a sus preferencias ideológicas e intereses materiales. Segundo, diferentes tipos de instituciones ejercen presiones competitivas entre sí, hasta que emerge la más eficiente y eficaz, esto es, la que mejor responde a los desafíos y oportunidades de ese marco general modificado¹⁰.

La apelación al análisis de Spruyt es pertinente porque el proceso de globalización nos coloca poco a poco en el umbral de una situación de cambio dramático del marco general. Corresponde aclarar en este punto que no considero al proceso de globalización como lineal o necesario. Sin embargo, comparto con Rosenau, la idea de que las fuerzas de globalización probablemente prevalezcan sobre las de fragmentación, a pesar de que la pugna entre ambas estará marcada por fluctuaciones en las dos direcciones. «Eventualmente, la dinámica de la globalización, será la base sobre la cual se organice el curso de los acontecimientos»¹¹.

Si así se dan las cosas, es altamente probable que se incrementen las fuerzas sociales y las coaliciones políticas que, tras banderas políticas, económicas, ecológicas, sociales y culturales, promuevan formas posmodernas de organización del espacio político. Poner los ojos en el origen y desarrollo de estas fuerzas y en las redes que las articulan puede proporcionarnos algunas claves para entrever los cambios políticos institucionales del próximo siglo.

Roberto Russell

¹⁰ Hendrix Spruyt, *The Sovereign State and Its Competitors*, Princeton University Press, Princeton, 1994, pp. 192-194.

¹¹ James N. Rosenau, "The Complexities and Contradictions of Globalization", en *Current History*, noviembre de 1997, vol. 96, no. 613, p. 362.

8

O papel dos empresários nas relações União Europeia-Mercosul

O processo de globalização, ou internacionalização, como alguns preferem chamar, intensificou-se nos últimos anos e, no caso do Brasil, ganhou maior dimensão na actual década, com a abertura da economia brasileira.

No quadro da economia mundial, vários acontecimentos nos ajudam a entender esse processo. A predominância das chamadas políticas neoliberais com a eliminação, ou pelo menos a substancial redução, das barreiras que bloqueavam a livre movimentação de produtos e serviços, bem como o fim da Rodada Uruguai e a consequente criação da OMC em substituição do GATT, são factores sempre lembrados para explicar a intensificação das relações internacionais. Convém também não esquecer a ampla movimentação de capitais e a existência de excedentes financeiros que circulam hoje com muito mais rapidez e liberdade entre os diferentes mercados. Foram estimulados pelo surgimento de novos produtos financeiros, apoiados por estruturas multinacionais de bancos e outros intermediários, operando em tempo real. Do mesmo modo, a simplificação dos sistemas tributários, regra geral, beneficia o livre trânsito desses capitais e, nalguns casos, cria até facilidades para que esses capitais especulativos (que alguns preferem chamar de *capital andorinha*) sejam privilegiados em relação aos aplicadores locais.

Vivemos assim uma nova realidade. Apesar das críticas e dos desequilíbrios temporários que puderam ser observados num passado mais recente, particularmente depois da crise russa e asiática, devemos buscar conviver com essa situação e administrar da melhor maneira todo o tipo de implicações económicas provocadas por essa nova realidade, especialmente quando se tratam de países emergentes, mais dependentes do fluxo de capitais.

Os países do Mercosul, beneficiários em diferentes circunstâncias dessa situação, têm vindo, no entanto, a pagar um certo tributo à alteração da conjuntura internacional quando o seu quadro interno deixou de atender a alguns dos requisitos que os detentores desses capitais identificam como condicionantes às suas aplicações. Em função deste cenário, empresas e empresários, locais e internacionais, têm procurado, de forma crescente e definitiva, um maior espaço para um diálogo profícuo entre si, com a finalidade de intensificar correntes de comércio e de investimentos recíprocos.

Observa-se paralelamente que os governantes passaram também a buscar um diálogo ampliado e consistente com os empresários nos seus respectivos países. Abriam-se canais de comunicação, até então fechados, para uma troca de ideias e participações mais intensa dos representantes do sector privado com os responsáveis pela área internacional. Outro componente desse quadro, justificando uma maior interacção dos governos e empresários, foi a criação de zonas de livre comércio entre os diferentes países.

A formação do NAFTA, onde se observou um amplo diálogo entre os empresários e as autoridades constituídas dos países envolvidos (Estados Unidos, Canadá e México) é um exemplo bem ilustrativo. As negociações processam-se entre as autoridades responsáveis, em permanente contacto com seus empresários, que foram ouvidos e opinaram sobre as condições em que os acordos estavam evoluindo.

Portanto, diante deste novo quadro, não é de estranhar que os empresários – seja através de associações ou até mesmo sem maiores formalismos – procurem canais de comunicação mais amplos e que rotineiramente atendam os seus requisitos de uma maior troca de informações, de experiências e até de um melhor relacionamento social.

Um bom exemplo foi a criação do Conselho de Empresários da América Latina (CEAL), oficializado em 1989 e precedido por reuniões entre empresários argentinos e brasileiros. Essa aproximação procurou um melhor relacionamento ou conhecimento recíproco entre os dois países vizinhos, separados por rivalidades históricas. Actualmente, o CEAL reúne cerca de 350 empresários do sector

privado da região. A iniciativa, que precedeu inclusive a organização formal do Mercosul, já indicava que, mais cedo ou mais tarde, esses tipo de diálogo seria fundamental para que essa união aduaneira pudesse ter uma participação importante dos empresários.

Experiência mais recente foi o lançamento formal no Rio de Janeiro, em Fevereiro de 1999, durante a reunião entre empresários do Mercosul e da União Europeia, do *Mercosul-European Union Business Forum* (MEBF), cujo objectivo é criar um canal de comunicação entre empresários das duas regiões. Inspirado no *Transatlantic Business Dialogue* (TABD) – que criou um diálogo permanente entre empresários europeus e norte-americanos – o MEBF tentará reproduzir entre o Mercosul e a União Europeia aquela experiência. Muito embora tenha participação governamental, é fundamentalmente uma iniciativa empresarial. Parte-se do princípio que os empresários podem, e devem, sugerir medidas práticas que favoreçam o maior intercâmbio entre empresas europeias e do mercado, visando ampliar o comércio entre as duas regiões e também fomentar os investimentos recíprocos.

Na reunião de Fevereiro no Rio de Janeiro, criaram-se três subgrupos destinados a facilitar e ampliar a nossa relação comercial com os europeus: Acesso a Mercados, Investimentos/Privatizações e Serviços. Em consequência desse trabalho, e ao detalhar os entraves que impediam a ampliação do comércio entre as duas regiões, concluiu-se que deveríamos caminhar para a criação de uma zona de comércio livre.

Já antes, no final de 1995, havia sido assinado um Acordo-Marco entre as partes, com o objectivo de fortalecer as relações existentes e preparar as condições para a criação de uma associação interregional. Naquela ocasião, tinha ficado evidente que a viabilização de um acordo de comércio livre estaria fortemente vinculado à participação dos empresários, como estabelece o art.º 4 do Acordo, que sugere a criação de condições que favoreçam o estabelecimento da associação. No entanto, para viabilizar esse acordo, é condição fundamental superar as barreiras agrícolas que inibem as nossas exportações para a União Europeia.

Não é pois de estranhar que os representantes do Mercosul tenham eleito como tema de destaque da chamada *Cimeira do Rio* – reunião dos chefes de Estado da União Europeia e da América Latina – a liberalização do comércio de produtos agro-industriais para poder melhor aceder ao mercado europeu.

O sector privado deve assim continuar a empenhar os seus esforços para pressionar os respectivos governos, no sentido de penetrar em mercados que apresentam um grande potencial para as nossas exportações mas que, no entanto, não nos oferecem possibilidades de competir, devido principalmente aos subsídios concedidos aos produtores locais.

Observada sob o ângulo brasileiro, a relação existente entre o nosso país e a União Europeia é muito forte. Em 1998, 29% das exportações brasileiras destinaram-se à União Europeia, enquanto uma parcela de 20% foram para os Estados Unidos e 17% para os demais países do Mercosul. Do restante, 11% destinaram-se aos demais países do Hemisfério Ocidental e 23% para o resto do mundo. Refira-se ainda que tem sido crescente o volume de nossas exportações para a União Europeia, assim como para os países que integram a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA).

No entanto, existe uma diferença entre o que exportamos. Os produtos manufacturados representam 90% das vendas para o Mercosul e 81% para os países da ALCA, mas apenas 38% para a União Europeia. Quanto aos produtos básicos, estes representam 46% do total vendido, e 8,2% para ALCA. De ressaltar que os 30 produtos com maior participação para União Europeia representam 70,3% do total das vendas, enquanto que para ALCA, os 30 principais representaram apenas 34,6% do total.

O perfil das nossas importações guarda semelhança com o das exportações. A União Europeia fornece 29,2% das nossas importações, enquanto os países que compõem a ALCA fornecem 47,6%. O comércio com os Estados Unidos também tem um peso importante para os manufacturados, que representam 65% do total.

Apesar da origem diversificada dos capitais estrangeiros aqui aplicados, dados de 1995 indicam que os europeus eram os maiores investidores, representando 34% do *stock*. Estados Unidos e Canadá vinham logo a seguir, responsáveis por 30% do total, enquanto o Japão detinha 9%.

No passado recente esta situação não sofreu alterações substanciais, aumentando a participação da Europa (no seu conjunto), da França, da Espanha e de Portugal – importantes actores no processo de privatização – e diminuindo a fatia do Japão e da Alemanha. Números recentes indicam que a

Espanha estaria até a superar a Alemanha. Cresceu também a representatividade do Panamá e de países do Caribe, em resultado da intensificação dos investimentos financeiros. Portanto, quer sob o ângulo comercial, quer sob o ângulo do investimento, a União Europeia constitui um importante parceiro para o Brasil e também para o Mercosul.

Devemos estar conscientes e perfeitamente sintonizados com os governos do Mercosul, no sentido de não criarmos maiores facilidades às importações europeias antes que haja algum progresso sensível na questão agro-industrial.

Roberto Teixeira da Costa

Las redes en las relaciones euro-latinoamericanas

Estas reflexiones no pretenden ser exhaustivas: se trata de un tema que requiere de una investigación empírica rigurosa y sostenida para poder sacar conclusiones definitivas. No obstante, pueden servir para los debates sobre las relaciones euro-latinoamericanas del fin del siglo. El papel de las redes, humanas y tecnológicas, en esta relación biregional no ha sido estudiado con tanto detalle como los aspectos políticos y económicos o la cooperación al desarrollo, sobre los que existe bastante literatura. Esto, a pesar de que las redes se relacionan estrechamente con estos otros aspectos, enriqueciendo su potencial. Son especialmente importantes las redes transnacionales humanas, porque dan sustento a largo plazo a cualquier vínculo internacional, y hacen posible superar los distintos problemas que puedan surgir. De hecho, este trabajo se centrará más en las redes como fenómeno socio-político que tecnológico, ya que este último aspecto requiere otros conocimientos.

Las redes transnacionales y la Red: transformando el sistema internacional

Desde hace varios años, en los medios de comunicación y en los textos de ciencias sociales encontramos constantes referencias a la importancia de las redes en la formación del nuevo sistema internacional. Sin duda, en el cambiante contexto actual, surgen muchos nuevos actores y se acentúan una serie de relaciones que antes no figuraban con tanta relevancia. Estas relaciones se organizan de manera más o menos formal en lo que llamamos «redes».

Este no es el lugar para indagar profundamente en este concepto y su importancia, pero cabe destacar algunas cuestiones. Primero, las definiciones sobre qué son las redes varían bastante. Puede parecer un problema meramente académico, pero tiene sus implicaciones prácticas. Muchas definiciones parten de una visión del mundo como un sistema crecientemente desorganizado donde las redes parecen suplantar al Estado, pero sin realmente establecer un nuevo orden.¹ Una visión diferente, orientada hacia la contribución de las redes a la construcción de la sociedad internacional, se encuentra en un reciente estudio de Margaret Keck y Kathryn Sikkink. En su trabajo, centrado en el análisis de la acción transnacional de las ONGs, afirman que las redes son «formas de organización caracterizadas por patrones voluntarios, recíprocas, y horizontales, de comunicación e intercambio... [el concepto] enfatiza relaciones fluidas y abiertas entre actores comprometidos y eruditos que trabajan en áreas temáticas especializadas» (Keck y Sikkink, 1998: 8). Aunque se trata de un estudio muy elaborado e innovador sobre el tema de las ONGs y los movimientos sociales, no abarca otros tipos de redes que pueden tener efectos contradictorios.

Segundo, los estudios sobre redes son relativamente incipientes y sus conclusiones se basan en una simple extrapolación de los datos existentes hacia el futuro, desde una perspectiva algo optimista. Este optimismo se basa, en parte, en las corrientes de ideas que prevén una reducción notable del papel de los Estados y su sustitución parcial – al menos en algunos ámbitos – por actores no gubernamentales. Así, los bancos centrales ceden espacio a los mercados financieros, algunos servicios sociales son privatizados, y las organizaciones no gubernamentales (ONGs) gestionan una proporción creciente de la ayuda oficial al desarrollo (AOD).

A pesar de la sensación de proceso imparable que dan estos cambios, son todavía relativamente marginales.² De cualquier manera, está claro que las redes privadas interactúan con actores estatales, así que los gobiernos, al menos parcialmente, también forman parte – no necesariamente en conjunto o como resultado de una determinación específica – de las redes. En este sentido, Halliday afirma que

¹ Como afirma Halliday (1994: 105-106), los autores que promueven la visión de un mundo transnacionalizado, pecan de un excesivo optimismo, que contribuye a dejar de lado al Estado con demasiada facilidad. Además, señala, con razón, que el proceso de internacionalización conlleva dos procesos contradictorios, de integración y de fragmentación.

² Incluso Keck y Sikkink admiten que es muy difícil medir la influencia de estos actores múltiples (op. cit.: 202-203).

«los procesos transnacionales o internacionales, en vez de debilitar al Estado, lo desarrollan y lo alteran» (Halliday, 1994: 107).

Una tercera cuestión tiene que ver con la confusión entre redes y «La Red».³ Esta se refiere a un fenómeno relativamente reciente, vinculado a la revolución tecnológica y de las telecomunicaciones que hemos observado en los últimos años, donde destacan Internet, Intranet, CNN, World Wide Web, etc. Las redes que hemos visto en los párrafos anteriores son redes humanas, mientras el segundo tipo que introducimos aquí es un medio, no el único, de interconexión nacional e internacional. Es cierto, no obstante, que las redes transnacionales a las cuales nos hemos referido antes, se sirven de la red global para facilitar su comunicación, el intercambio de información y para llevar a cabo distintas acciones conjuntas.

En todos los casos de redes, la información es el elemento central. Es la información, o mejor dicho, el acceso a ella, un factor clave (pero no el único) que determina hoy en día la posición de cada actor y sus posibilidades de influencia en el sistema internacional. Como dicen Keck y Sikkink en otro estudio, «las redes movilizan información estratégicamente con el fin de ganar influencia sobre organizaciones y gobiernos mucho más poderosos que ellos» (Keck y Sikkink, 1995: 1).

Este tema – el acceso a la información – es crucial para entender las redes transnacionales que, en cierto sentido, persiguen equilibrar la desigual distribución de acceso a la información que existe actualmente en el mundo.⁴ Es, según algunos especialistas, uno de los problemas principales para el próximo siglo. Coincide con este diagnóstico la ONG internacional Panos, que se centra en el conocimiento más que en la información, y destaca el papel político del conocimiento.⁵ Vemos, así, un papel importante para las redes transnacionales, que pueden y deben aportar esa diversidad, utilizando los nuevos medios a su alcance.

Las redes en las relaciones euro-latinoamericanas

Claramente, se observa una creciente evidencia de la relevancia de las redes – sean del tipo que sean – en el sistema internacional (ver al respecto, Tarrow 1996). Si bien algunos análisis pueden pecar de voluntaristas, creo que las redes transnacionales y la red tele-informática apuntan hacia una renovación – necesaria, por otra parte – de ese sistema, aunque también conlleva riesgos y problemas. En estas reflexiones, nos centraremos en el caso particular de las redes transnacionales en las relaciones euro-latinoamericanas. Esta cuestión es particularmente relevante en el contexto actual de la I Cumbre entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe, ya que en ella (al menos así prometen los documentos oficiales) se pretende crear «una nueva asociación mediante un avance cualitativo en el diálogo político, las relaciones económicas y la cooperación»⁶. Esta asociación implica evidentemente esfuerzos gubernamentales, pero también es esencial que se involucren redes euro-latinoamericanas en el diseño, la ejecución y el seguimiento de tales esfuerzos para que la asociación tenga un sentido y una efectividad más amplios.⁷

Hace varias décadas, las organizaciones privadas y públicas han reconocido el valor de conectar con organizaciones en otros países porque: (1) tienen las mismas inquietudes; (2) disponen de algunos recursos, técnicos o financieros, que necesitan; (3) tienen información y/o capacidad especial de análisis de la misma; o (4) una combinación de los anteriores puntos. Al mismo tiempo, ofrecen algo a

³ Definida por Burton (1997: 24), como el sistema mundial de ordenadores interconectados, abarcando el poder de computación, el *software* y la infraestructura de telecomunicaciones.

⁴ Como dice Claude Moisy (1997), CNN Internacional sólo llega al 3% de la población mundial, de la que tres cuartas partes no posee siquiera una televisión. Además, afirma que aunque crece la Web exponencialmente, sólo tienen acceso a ella una fracción minúscula de la población en el planeta. Por otro lado, los medios internacionales apenas cubren noticias que ocurren en el mundo porque están presentes sólo en una parte pequeña del mismo. Moisy también dice que el «enfoque *establishment*» que predomina en la toma de decisiones sobre política internacional, continuará a pesar de las nuevas tecnologías de información, que no han ampliado significativamente la participación.

⁵ En este sentido, Panos afirma que «lo que necesitamos en esta nueva «sociedad de la información» es diversidad; una multitud de intermediarios de información... Donde las tecnologías de la información y comunicación (TIC) pueden realmente cambiar la situación es en proveer el acceso a estas bases de datos diferentes y competitivos, lo que nos permite a todos, a través de los medios y los foros de la sociedad civil, participar en un debate democrático, constructivo y bien informado» (Panos, 1998: 3).

⁶ Declaración Pública de la Unión Europea y los Países de América Latina y el Caribe. Nueva York, 22 de septiembre de 1998. Se puede encontrar en la Web de la Cumbre: www.cimeira.mre.gov.br.

⁷ Esta idea está reflejada varias veces en el último documento de «reflexión» de la Comisión Europea, que dice que «las relaciones políticas entre la Unión Europea y América Latina no pueden limitarse al diálogo entre los poderes públicos exclusivamente: es necesario democratizar y desburocratizar la cooperación política, favoreciendo la participación de los grupos surgidos de la sociedad civil...» (CCE, 1999: 8).

su contraparte de lo que ésta carece. Se crea así un incentivo para establecer algún tipo de red, sea puntual o sostenido, formal o informal, entre varias organizaciones.

Estas redes han existido siempre, aunque nuestro conocimiento sobre su importancia sea más reciente. En cualquier caso, forman una parte importante de la base de las relaciones internacionales. Quizás lo diferente en la actualidad es que muchas de estas redes tienen como fin explícito o implícito transformar esas relaciones.

En el caso de las modernas relaciones entre la Unión Europea y América Latina, las redes han tenido cierta importancia, particularmente en relación a tres temas: democracia y derechos humanos, desarrollo sostenible y equitativo, y pacificación (este último enfocado en Centroamérica). En relación al primer tema, recordamos las redes creadas entre grupos de solidaridad europeos, exiliados latinoamericanos y organizaciones de derechos humanos en el Cono Sur en los años setenta y ochenta. El objeto de estas redes era denunciar las violaciones de derechos humanos y apoyar a la oposición interna en los países que sufrían las dictaduras. Un segundo objetivo fue el de influir en las políticas de los países europeos hacia los gobiernos autoritarios.

Con respecto a la democracia, las fundaciones políticas alemanas tuvieron un papel importante. Las fundaciones alemanas que establecieron oficinas en la región a lo largo de los años sesenta y setenta crearon muchas redes entre latinoamericanos y entre estos y contrapartes en Alemania en muchos ámbitos (no sólo en cuestiones políticas).⁸

Es igualmente importante señalar las redes de actores políticos. La mayoría probablemente son informales, pero muchas se han enmarcado dentro de las distintas internacionales políticas, en especial la Internacional Socialista y la Internacional Demócrata Cristiana. Aunque ambas han bajado de perfil en los últimos años, tuvieron una gran relevancia en los setenta y ochenta, coincidiendo con el activismo internacional de líderes mundiales de cierta relevancia, y con el inicio de procesos democratizadores en muchos países latinoamericanos. De forma más institucionalizada, desde los años setenta se han consolidado contactos entre parlamentarios de la Unión Europea y América Latina a través de una serie de Conferencias Interparlamentarias.

Otras redes – como ONGs, fundaciones y políticos – se formaron a raíz de los conflictos y los procesos de pacificación en Centroamérica (destaca la red de ONGs, *Copenhagen Initiative for Central America* - CIFCA). Otra vez el principal objetivo fue denunciar la situación en el istmo, aunque la influencia sobre políticas europeas parecía situarse casi al mismo nivel de importancia; de hecho, han tenido bastante relevancia en el proceso del Diálogo de San José entre la Unión Europea y los gobiernos centroamericanos. En ambos casos, las redes persisten, aunque el nivel de intensidad de las relaciones y la cantidad de acciones conjuntas se ha reducido sensiblemente en los años noventa.

También se han creado redes significativas entre académicos y universidades de ambos lados del Atlántico.⁹ En el ámbito de las relaciones internacionales, algunos recordarán el Programa RIAL (Relaciones Internacionales de América Latina) en el que participaron varios destacados especialistas europeos. Desafortunadamente, con los cambios en América Latina, RIAL perdió sus apoyos internacionales (especialmente los de fundaciones norteamericanas) y gran parte de sus líderes asumieron cargos oficiales, con lo cual esta red se ha ido fragmentando.

Sabemos bastante menos sobre las redes de actores empresariales, pero seguro que han tenido su importancia, aunque quizás tengan estructuras menos formales.

Las redes: medio e instrumento de cooperación

Con los avances en las relaciones euro-latinoamericanas que hemos observado desde finales de la década de los ochenta, se han ido conformando nuevos instrumentos de cooperación, donde las redes han tenido un papel destacado. La importancia de las redes es particularmente evidente en las estructuras de la Unión Europea, por varias razones, a saber:

- *Necesidades de la integración.* Debido a la necesidad que tienen las instituciones comunitarias en el proceso de integración europea de crear alianzas con actores externos, se favorece «la interacción con 'euro-grupos' donde sea posible» (Greenwood, 1997: 4). Esta tendencia ha contribuido

⁸ No obstante, con la reducción de los fondos de estas fundaciones (en parte porque se destina más atención a Europa Central y del Este), es de suponer que estas redes no serán tan importantes en el futuro.

⁹ El mismo Forum Euro-Latinoamericano es una red de este tipo.

a la creación de una multitud de redes traseuropeas en todos los ámbitos de la política pública, que se ha ido extendiendo a las relaciones externas de la Unión. Por ejemplo, la línea de cooperación descentralizada, gestionada por la DG-VIII, requiere para la co-financiación de proyectos, la creación de consorcios con miembros de un mínimo de países europeos y latinoamericanos (o de otras zonas en desarrollo). En su actuación externa, las redes también encajan bien en la política comunitaria de apoyar esfuerzos de integración en el Sur, destacando su larga experiencia en América Latina.

• *Evitar los sesgos nacionales.* Las distintas unidades de la Unión Europea han tendido a tomar cierto aire nacional debido a cómo fueron establecidas o al papel dominante que imprimieron los funcionarios de esos países, intencionadamente o no, con un determinado sesgo hacia un estado miembro o varios. Tal es el caso, por ejemplo, de la DG-IB, que ha sufrido la acusación de tener una imagen de «españolista». Para evitar esta tendencia, y en aras a evitar cualquier atisbo de tráfico de influencias, se ha favorecido crecientemente la creación de consorcios de instituciones de varios países europeos (que puede incluir a España).¹⁰

• *La búsqueda de la eficiencia.* En la Comisión Europea se hace cada vez más palpable la debilidad de la estructura administrativa y su incapacidad de enfrentarse a la demanda de apoyo de instituciones europeas (y por supuesto, latinoamericanas). Una solución parcial a este problema, que además encaja con los anteriores criterios, ha sido la creación de programas gestionados por unidades externas y/o basados en la financiación de redes. Tal es el caso del URB-AL, que promueve la cooperación entre actores locales europeos y latinoamericanos en distintos ámbitos¹¹; el programa ALFA, de cooperación universitaria euro-latinoamericana, etc. En otros programas tradicionales, también se incentiva la creación de redes/consorcios.

¿Cómo ha sido la experiencia? Evidentemente se han creado muchas redes en distintos campos (académicos, ONGs, empresas, etc.), pero hasta la fecha no se conoce ninguna evaluación de la durabilidad y la efectividad de las mismas. Aunque sería aventurado hacer una valoración muy concreta de esta experiencia, hay suficientes datos para darnos una idea de sus fuerzas y debilidades.

Por el lado positivo, el incentivar la creación de redes euro-latinoamericanas fortalece a instituciones que tienen dificultades en establecer y mantener relaciones externas. Esto es especialmente importante en el caso de América Latina, donde muchos centros académicos, ONGs y otras entidades privadas, han visto reducidas la financiación pública nacional y la cooperación internacional. Para estas organizaciones los contactos internacionales pueden convertirse casi en un lujo. Algo parecido está ocurriendo en Europa, como resultado – no intencionado, pero evidente – del proceso de recortes presupuestarios que han sido necesarios en el programa de convergencia, de cara a la creación de una Moneda Única.

Si bien el Internet aumenta las conexiones internacionales de cualquier centro hoy en día, no es un sustituto del contacto personal, que permite crear la confianza necesaria para iniciar proyectos comunes. Pocos centros tienen los fondos para invertir en esa fase, con lo cual se debilitan los contactos. Aunque hay muchos contactos establecidos en otros ámbitos (participación en programas educativos, seminarios y conferencias internacionales, asociaciones profesionales, etc.), muchos de éstos son puntuales.

Una red crea un lazo más o menos sólido entre un grupo de personas e instituciones de varios países europeos y latinoamericanos. Si se llevan a cabo varias actividades conjuntas durante cierto periodo, se crea un «interés propio» en la supervivencia y consolidación de la red. Los miembros invierten tiempo y recursos en ella y tiene una vida e identidad propias. Eventualmente, podría incluso llegar a tener una estructura, una pequeña oficina, un boletín y/o sitio en Internet, etc.

Pero, también se han observado problemas con las redes creadas como resultado de programas comunitarios. En primer lugar, la mayoría de las redes podrían ser calificadas de oportunistas. En efecto, parecen haberse establecido sólo para lograr fondos de la Comisión; en muchos casos, no es lógica su razón de ser, más allá de ese fin. Por otro lado, es improbable que estas redes tengan

¹⁰ Tal es el caso de la Red Euro-latinoamericana de Análisis y Seguimiento de la Cooperación Europea con América Latina (RECAL), fundada por AIETI, un centro español, pero extendida a otros seis centros en otros tantos países europeos. No obstante, la iniciativa RECAL no se debe a una obligación impuesta por la Comisión Europea que financiaba la red, sino a la percepción de que tal modelo era mejor visto que otros en donde una institución se presentaba sola para solicitar fondos.

¹¹ URB-AL ha apoyado la creación de cinco redes desde su creación en 1997, con tres más previstos. Tiene un boletín disponible en: secretariat@urb-al.com, y cada red ha creado un sitio en Internet, que se puede conseguir a través de: <http://europa.eu.int/en/comm/dg1b/URB-AL/>.

posibilidades de sostenerse una vez que termine la financiación de la Comisión. Esto se convierte en un tema central para las redes ya que ese final es muy probable, debido a su política de «café para todos» (no repetir la financiación muchas veces para una misma entidad, promoviendo una distribución más «equitativa» de los escasos fondos).

Pocas redes en los ámbitos de instituciones privadas sin ánimo de lucro disponen de fondos complementarios, con lo cual son muy vulnerables a las decisiones – con frecuencia arbitrarias – de la Comisión. Los estados miembros no reconocen, todavía, la importancia de apoyar redes de este tipo, ya que consideran que es el papel de las instituciones comunitarias.

Otra vulnerabilidad proviene de la forma de financiación de la Comisión, que crecientemente dificulta la supervivencia de las redes. Los reglamentos actuales requieren que las instituciones que firman contratos con la Comisión (un centro por cada red) dispongan de un aval por el monto de la subvención, aunque luego sólo avanza hasta un tercio de la misma (pagando el resto al final, una vez aprobada por el control financiero). Con lo cual, las redes deben asumir un fuerte riesgo financiero durante la vida del proyecto.

Europa y Estados Unidos: ¿referencias en competitividad o complementariedad?

Hay un último tema que emerge con referencia a las redes y que tiene relación directa con la Cumbre de Río que ocupa nuestra atención. El objetivo es analizar la importancia relativa que las instituciones latinoamericanas dan a Estados Unidos y a la Unión Europea como referencias externas. Es evidente que para la mayoría de las organizaciones de la región ambos socios son los principales referentes, pero también que su importancia relativa está transformándose, debido a varios factores.

Un primer factor relevante es la *dimensión de las relaciones*. No hace falta redundar en las cifras para saber que Estados Unidos predomina como fuerza económica en América Latina, incluso, crecientemente, en el Cono Sur, zona tradicional de la influencia europea. Si bien es cierto que las inversiones europeas en la región aumentan, ningún país por sí sólo llega a estar al mismo nivel que Estados Unidos. Incluso en la cooperación al desarrollo, donde la Unión Europea en su conjunto puede jactarse de superar a Estados Unidos, ningún donante bilateral europeo provee más ayuda oficial que este país (con la excepción de 1996, en que fue superado por Alemania). En el ámbito político, el gobierno de Washington ha sido determinante – para bien y para mal – en muchas situaciones recientes (por ejemplo en el conflicto entre Ecuador y Perú), mientras la Unión Europea ha tenido un perfil muy bajo.¹²

Otro factor no menos importante tiene que ver con la participación mucho más activa de *entidades privadas en el sustento a redes* que se van creando entre centros norteamericanos y latinoamericanos. El papel de las instituciones públicas en la mayoría de los casos es secundario. Contrasta con el predominio de financiación pública en las redes euro-latinoamericanas que, en la práctica, ha supuesto un elemento de debilidad. La existencia de estos fondos privados en el caso de iniciativas Estados Unidos-América Latina, puede contribuir a su mayor sostenibilidad, aunque también depende de la capacidad de gestión de la red. En cualquier caso, no existe *per se* un sesgo hacia la creación de redes, por lo que cuando se crean es por su propio valor, no únicamente o principalmente como instrumento de financiación.

Un tercer factor es el de la *cercanía geográfica*. Aunque un viaje de el Noreste de Estados Unidos al Cono Sur puede durar casi tanto como desde Madrid, Bruselas o Roma, existe una sensación de proximidad que no se da con los europeos, que deben «cruzar el charco». No es probablemente un factor determinante, pero cuando se suma a otros, se convierte en significativo.

La cercanía económica y geográfica explica la gran influencia que tienen distintos actores en América Latina, a pesar de que pueda existir una mayor distancia cultural de la que hay con relación a Europa occidental continental (habría incluso que circunscribir esa afinidad cultural al «arco latino» del sur de Europa).

¹² Algunos podrían creer que se repite la fórmula vista en Bosnia, Palestina y otros sitios, de que «Estados Unidos manda y Europa paga la cuenta».

Un último factor se refiere al *predominio de Estados Unidos en la Red tele-informática*.¹³ Su situación como fuente de gran parte del *hardware* y del *software*, el lugar singular que todavía mantiene el inglés como *lingua franca* del Internet¹⁴ (aunque con fuerte competencia) así como las posibilidades de escala que tiene su propio mercado, permite al país norteamericano influir y controlar muchos de los sectores emergentes. Estados Unidos es el principal referente para información sobre América Latina, y es dónde muchos latinoamericanos buscan la información que necesitan sobre diversos temas. En este sentido, los países europeos están más retrasados tecnológicamente y su mercado sufre todavía de un alto grado de fragmentación (debido, en parte, a las diferencias lingüísticas y culturales). Por tanto, en este ámbito, Europa tiene que dar grandes pasos, aunque en el caso del español, segundo idioma de la Red, hay un elemento clave para vincular Europa y América Latina. De hecho, se han creado varios portales de Internet con socios españoles y latinoamericanos.

La referencia a Estados Unidos en el marco de las Cumbres de las Américas es importante, porque se tiene la sensación de que más allá de su falta de progresos hacia la creación del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA), el proceso de las Cumbres ha creado una dinámica de organizaciones cívicas, académicas y empresariales, creando redes de diverso tipo¹⁵, un fenómeno que no se observa en el caso de las relaciones euro-latinoamericanas (con o sin cumbres). Es cierto que entre las reuniones de Miami (1994) y Santiago de Chile (1998) ha pasado suficiente tiempo como para impulsar tal dinámica, y que hasta ahora, la relación biregional Unión Europea-América Latina ha adolecido de un foro de ese nivel (con la excepción parcial de las Cumbres Iberoamericanas); no obstante, ha habido un largo proceso de diálogo político (San José, Unión Europea-Grupo de Río, Unión Europea-Mercosur) que podría haber jugado ese papel dinamizador.

Uno de los problemas, sin embargo, de la Cumbre euro-latinoamericana y caribeña, es la falta de una agenda concreta, alrededor de la cual se puedan organizar (a favor o en contra) distintas redes transregionales. Esta falta de concreción ha contribuido a una tardía y desorganizada movilización de los actores sociales frente a la Cumbre de Río. Si no salen propuestas concretas en esta reunión de alto nivel, es posible que el impulso político se desvanezca, sin dejar un legado de redes complementarias.

Reflexiones finales

Sería una lástima si no fuéramos capaces de fortalecer las relaciones entre la Unión Europea y América Latina mediante la creación de nuevas redes y el refuerzo de las existentes. Forman un complemento esencial de otros aspectos importantes de los vínculos biregionales, particularmente en relación a la necesidad de «democratizar y desburocratizar» los vínculos, tal y como reclama la Comisión Europea (CCE, 1999). No es fácil ser optimista, porque el momento de la Cumbre parece ser inoportuno, debido a la falta de liderazgo en Europa y la situación precaria en que se encuentra gran parte de América Latina.

Pero, a veces esos son los mejores momentos, precisamente porque nadie espera grandes iniciativas. Sin necesidad de pasar a un optimismo extremo, podríamos imaginar un resultado positivo si los representantes de los gobiernos presentes tomaran en serio el desafío de crear una verdadera «asociación estratégica». Requiere creatividad, lo que significa ir más allá de los intereses de corto plazo, o una simple réplica del ALCA.

Europa debe y puede ofrecer algo más, y eso tiene precisamente que ver con el factor humano, que es la base de las redes. Los PC y las telecomunicaciones no dejan de ser medios, aunque facilitan el contacto humano. No obstante, y ahí se presenta otro reto para las relaciones latinoamericanas-europeas, muchos no tienen acceso a esta tecnología, por lo que su posibilidad de participar en redes es limitada o nula.

¹³ Al respecto, ver artículo de Burton (1997), y el sitio Web preparado por Molly Molloy, «Internet Resources for Latin America» (January 1999-NMSU Library: lib.nmsu.edu/subject/bord/laguia). Según este texto, Estados Unidos y Canadá representaron el 66% de los usuarios del Internet en 1997.

¹⁴ Llama la atención la preocupación mostrada por el Instituto Cervantes, órgano público español encargado de promover el idioma castellano en el mundo, cuando su director afirma que la situación del español en la red es preocupante: ha descendido en términos relativos y es la quinta lengua, con un 1,5% de páginas escritas en Internet, según un estudio suyo (*El País*, 11.05.1999).

¹⁵ Por ejemplo, el Consejo de Liderazgo para las Cumbres de las Américas (Universidad de Miami), la Conferencia de Mujeres Líderes de las Américas, organizada por el Diálogo Inter-Americano y el *International Center for Research on Women*; la Red Interamericana de Democracia; el Grupo de 50 (empresarios líderes de las Américas), con patrocinio del Carnegie Endowment; y el *Task Force* de la Sociedad Civil, organizado por el Grupo Esquel, con la colaboración de la OEA.

Si bien el discurso oficial latinoamericano se vuelve cada vez más pragmático, entre muchos ciudadanos comunes y la clase política, Europa sigue ofreciendo una alternativa a la influencia norteamericana. Podría convertirse, si existe la voluntad política, en una potencia civil, un concepto que implica la construcción de una posición singular europea que pone énfasis más en los instrumentos diplomáticos que en los coercitivos, en el papel central de la mediación a la hora de resolver conflictos, en la importancia de las soluciones económicas a largo plazo para resolver los problemas políticos y en la necesidad de que los pueblos determinen su propio destino.¹⁶

Las redes transnacionales juegan un papel central en esta construcción de Europa como poder civil, y en el acercamiento entre la Unión Europea y América Latina, por lo que se deben apoyar más constantemente, buscando nuevos instrumentos de financiamiento compartido (entre la Comisión, estados miembros de la Unión Europea y gobiernos latinoamericanos, además de financiadores privados) y programas que se mantienen a largo plazo porque se trata de inversiones para el futuro.

En este sentido, cabe mencionar las redes académicas (Ibercampus), de medios de comunicación (Ibermedia) y de investigación y desarrollo (Ciencia y Tecnología para el Desarrollo/CYTED), entre otras, creadas en el marco del proceso de la Comunidad Iberoamericana. Esta experiencia es interesante (aunque ciertamente tiene sus problemas) porque incluye a dos países europeos (España y Portugal) además de todos los países latinoamericanos. Podrían servir de base para redes más amplias que abarquen a todos los países de la Unión Europea.

En suma, como estos últimos ejemplos, hay muchas experiencias de redes euro-latinoamericanas que pueden hacer una gran contribución a la construcción de esa asociación de la que tanto se habla. Esperamos que los líderes en la Cumbre de Río reconozcan su papel y crean los instrumentos de apoyo para, al final, reforzar las relaciones euro-latinoamericanas.

Christian Freres

Referencias

- Box, Louk (1998), «Globalisation versus mondialisation: Private gain, public good and common understanding», conferencia en la Universidad de Amsterdam, 17.09.1998 (mimeo).
- Burton, Daniel (1997), «The brave new wired world», in *Foreign Policy*, Spring, no. 106, pp. 23-37.
- CCE/Comisión de las Comunidades Europeas (1999), «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social sobre una nueva Asociación Unión Europea/América Latina en los albores del siglo XXI», Bruselas, 09.03.1999 (COM(1999) 105 final).
- Greenwood, J. (1997), *Representing Interests in the European Union*, London: MacMillan.
- Halliday, Fred (1994), *Rethinking International Relations*, London: MacMillan.
- Keck, Margaret y Sikkink, Kathryn (1998), *Activists Beyond Borders. Advocacy Networks in International Politics*, Ithaca/NY: Cornell University.
- Moisy, Claude (1997), «Myths of the global information village», in *Foreign Policy*, Summer, no. 107, pp. 78-87.
- Panos (1998), «Information, knowledge and development», in *Debate and Development Series*, Londres: Panos.
- Tarrow, Sidney (1996), *Fishnets, Internets and Catnets: Globalization and Transnational Collective Action*, Madrid: Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales, Estudio 1996/78.
- Tewarie, Bhoendradatt (1998), «Which globalization? Opening spaces for civic engagement», in *Iberoamerica. Revista Nordica de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, vol. XXVIII:1-2, pp. 187-200.
- Vacchino, Juan Mario (1998), «Reflexiones acerca de la Cumbre de Fin de Siglo entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe», in *Sistema Económico Latinoamericano, Dinámica de las Relaciones Externas de América Latina y el Caribe*, Buenos Aires: Corregidor.

¹⁶ Emilio Menéndez del Valle, «Europa, potencia civil», *El País*, 01.06.1999.

O «caso Pinochet»: Argumentos para um Tribunal Penal Internacional

O presente texto analisa as implicações da prisão e extradição do General Pinochet para as relações entre a União Europeia e a América Latina, bem como as suas implicações para o desenvolvimento do direito internacional e para o futuro do Tribunal Penal Internacional. O texto divide-se em duas partes. A primeira examina o conflito entre jurisdição universal e soberania estatal, e a forma como este conflito afecta os vários actores envolvidos no caso Pinochet. A segunda parte analisa o significado da criação do Tribunal Penal Internacional para o caso Pinochet, e outros casos semelhantes, bem como para as perspectivas de desenvolvimento da legislação (e sua aplicação) internacional dos direitos humanos.

O caso Pinochet colocou em evidência um mundo dividido entre as lógicas da soberania estatal e da jurisdição universal, e revelou-nos a natureza mutante quer da política externa e internacional, quer da construção do direito internacional, particularmente no que se refere aos direitos humanos. Assim, assistimos à emergência de uma sociedade internacional na qual a lógica da soberania estatal deixou de ser predominante, mas onde os instrumentos para atingir a universalidade são ainda frágeis e contraditórios.

Os actores envolvidos neste caso são confrontados, por um lado, com a lógica da soberania nacional, e por outro, com os diferentes níveis da jurisdição universal. Cada um dos Estados implicados no caso aderiu aos protocolos e convenções regionais e internacionais sobre direitos humanos, os quais contrariam o argumento da soberania nacional relativamente a este tema. De facto, embora não haja precedentes de julgamento de um Chefe de Estado nestas circunstâncias particulares, o julgamento de crimes contra a humanidade baseia-se em princípios fundamentais a que estão sujeitas todas as partes envolvidas.

Graças a estas obrigações universais, as vítimas da repressão tiveram a possibilidade de recorrer a uma reconhecida fonte de autoridade externa a fim de desafiar a autoridade dos respectivos executivos ou sistemas judiciais nacionais. Contudo, estas obrigações entram em conflito com as decisões políticas soberanas e com o *status quo*. Consequentemente, o caso coloca-nos dúvidas acerca do *locus* da soberania, conduzindo a um conflito (entre os direitos reclamados pelos distintos actores) acerca da definição de soberania e acerca de onde reside essa soberania.

Este caso mostra que os executivos nacionais se encontram perante a impossibilidade de restringir a sua tomada de decisão à esfera das elites. Longe vão os tempos em que os executivos nacionais monopolizavam a cena mundial; no entanto, como todas as instituições, eles lutam por manter as suas prerrogativas. Uma delas é o controlo, já parcialmente contestado, da política externa. A possibilidade de que a esfera judicial venha a retirar-lhes o controlo de decisões chave no âmbito da política externa constitui um motivo de preocupação. E contudo, aparentemente, é isto que está a acontecer aos Estados democráticos. Uma das características fundamentais das democracias é a separação de poderes e a independência judicial. Num mundo de soberanias estritamente delineadas, a independência judicial não constitui uma característica das relações inter-estatais. Os juizes podem entrar, e entram, em conflito com o executivo, mas estes conflitos encontram-se restringidos à esfera nacional. Tais conflitos relacionam-se com a definição da natureza da política democrática entre os Estados-nação.

Hoje, contudo, o princípio e a prática da jurisdição universal permite aos sistemas judiciais nacionais assumir um papel muito relevante nas relações internacionais, o que poderá ter consequências imprevisíveis. No mundo actual das soberanias «plásticas» – no qual «os direitos dos direitos humanos» transcendem as fronteiras nacionais – a legítima autoridade soberana do sistema judicial transbordou para lá das fronteiras nacionais e está a desafiar a fronteira dos executivos nacionais na cena internacional. Enquanto executantes de política nas nações democráticas, os

executivos nacionais não podem deixar de aceitar a independência judicial. Assim, a sua autoridade enquanto representantes clássicos do «interesse nacional», num mundo onde as relações inter-estatais se desdobram entre Estados soberanos, fica enfraquecida.

Até que ponto deveremos atribuir poder aos tribunais e indivíduos que exigem justiça para as violações dos direitos humanos? Até que ponto deverão os tribunais nacionais ser independentes na sua luta por uma justiça transnacional? Deverá um país ficar sujeito às regras dos procedimentos judiciais de um terceiro país? Não deveriam os esforços judiciais estar centralizados nas mãos dos Tribunais Supremos nacionais, a fim de assegurar a sua consistência? Até que ponto são legítimas ou credíveis as decisões judiciais (aplicadas aos casos de direitos humanos) de tribunais com pontos de vista diferentes e em países onde a jurisprudência é feita caso a caso? Até que ponto se coloca o perigo do estabelecimento de uma «República de Juizes», como a que alegadamente se estabeleceu em Itália durante a Operação Mãos Limpas contra a corrupção e as ligações governamentais à Mafia? Um elevado grau de poder judicial que seja conflitivo com os interesses do Executivo levanta o problema da dupla legitimidade. Quem, no fundo, governa, em nome de quem e com que objectivos?

O problema surge devido à existência das democracias e de sistemas judiciais independentes. Além disso, o problema surge quando tais democracias e sistemas judiciais coexistem com outros dois fenómenos: um conjunto de leis e normas internacionais sobre direitos humanos; e grupos ou indivíduos ligados a associações transnacionais, de carácter informal, que se debruçam sobre questões normativas ou de direitos humanos e têm a perícia legal, o *know-how* e a capacidade financeira para conduzir tais casos a tribunal.

No passado, a tomada de decisão sobre política externa era estritamente delegada nos executivos nacionais, que presidiam a democracias relativamente «simples». Mas as democracias tornaram-se mais complexas, e a autoridade e a legitimidade dispersaram-se e dividiram-se de forma desigual entre os diversos actores – desde os indivíduos mobilizados à volta de questões éticas universais, passando pelas subregiões parcialmente autónomas no seio de uma nação, até às associações profissionais com fortes ligações internacionais. Como resultado, em parte, das alterações geográficas sofridas pelas democracias nacionais, verifica-se uma tendência na cena política internacional para um distanciamento relativamente à «democracia delegativa», e uma maior aproximação às formas de «democracia participativa».

Esta mudança na natureza da tomada de decisão internacional por parte dos Estados democráticos, significa que os executivos nacionais têm agora de conquistar legitimidade por outras vias. Eles já não podem recorrer a uma nebulosa, mas unitária, noção de «interesse nacional», pois deixaram de ser proprietários exclusivos desse conceito. Necessitam de enfrentar e lutar com outros actores (tanto nacionais como internacionais) com «direito» reconhecido a definir aquilo que se converteu agora numa entidade mutante e abrangente, parcialmente definida por grupos cuja legitimidade é por vezes inferior, por vezes igual, ou que por vezes até «atropela» a da autoridade do executivo nacional.

Neste contexto, actores muito diversos podem desencadear acontecimentos que têm um impacto significativo nas relações inter-estatais. Vários processos judiciais foram lançados por associações transnacionais mistas – nomeadamente exilados, juizes, a Igreja, organizações não governamentais de direitos humanos, cônsules e embaixadores, cientistas forenses, psicólogos especializados nos traumas de tortura e desaparecimento, e partidos políticos de esquerda associados às vítimas da repressão. Isto constitui um fenómeno novo. A justiça internacional está agora à disposição do cidadão comum: as ferramentas que permitem usar e aceder a essa justiça tornaram-se, actualmente, disponíveis de uma forma nunca vista anteriormente.

Portanto, a problemática Pinochet não constitui apenas o caso de um Estado que viola a soberania de outro; da Espanha que impõe a sua vontade sobre o Chile. Alguns Espanhóis desejam, tanto como alguns Chilenos, que o general regresse ao seu país. Mas outros Chilenos, com igual legitimidade, aliaram-se a outros Europeus porque querem-no julgado em nome de um princípio que, sentem, se sobrepõe ao da soberania nacional: o princípio da jurisdição universal para crimes contra a humanidade.

Isto levanta uma questão essencial: qual é mais legítima, a democracia ou a lei internacional dos direitos humanos? Uma decisão maioritariamente democrática tomada num contexto nacional condicionado, ou a decisão minoritária de defender a causa da justiça num contexto internacional aberto? Não é fácil responder a esta pergunta. O Chile, embora esteja em falta, é uma democracia, e

como tal, a soberania reside no seu povo. Este escolheu a impunidade, ao aceitar uma transição enquadrada por várias provisões de transição à Constituição de 1980, assegurando assim uma passagem gradual para uma «democracia protegida».

Se a maioria dos Chilenos aceitou que Pinochet não fosse julgado, terão os restantes Chilenos o direito de contestar essa decisão fora das fronteiras do Chile? Estima-se que a ditadura chilena levou ao exílio umas 200.000 pessoas, equivalente a quase 2% do total da população. Estes indivíduos ocuparam cerca de 140 países, na sua maioria europeus. Os exilados e os indivíduos com dupla nacionalidade têm o direito de recorrer aos tribunais nacionais para exigir uma indemnização, mesmo que os seus direitos tenham sido violados em qualquer outro país. Para estes indivíduos, e para aqueles que os apoiam, a soberania reside no seu direito à justiça.

Acrescente-se ainda que a transnacionalização e a globalização estão a afectar o papel dos actores internacionais nos processos de democratização. Tradicionalmente, os principais actores envolvidos em qualquer processo de democratização eram as sociedades e os Estados civis e políticos nacionais. Actualmente, tais processos estão a ser, até certo ponto, des-territorializados, à medida que um número crescente de actores transnacionais ou internacionais adquire uma influência crescente nas questões de política interna. O aprofundamento democrático passou a estar associado aos acontecimentos exógenos e às forças que operam fora das fronteiras dos Estados.

A teoria e a prática da cidadania e dos direitos estão a mudar em resultado das alterações nas fronteiras políticas, jurídicas e económicas – quer do Estado-nação, quer das instituições internacionais – produzidas pelos processos de transnacionalização e globalização. Cada Estado-nação enfrenta desafios que transcendem a sua capacidade política e executiva. O direito internacional e a internacionalização da decisão política tendem a enfraquecer a soberania estatal. Deste modo, a garantia do direito e do acesso à justiça desafia os conceitos tradicionais de soberania política, convertendo os temas das nações em temas da comunidade internacional.

Os conflitos gerados pelo caso Pinochet não são apenas entre jurisdição universal e soberania nacional, mas entre a lógica ética da jurisdição universal e a lógica do poder e do interesse; de facto, estamos perante um dilema complexo entre *governabilidade* e justiça. Este caso, que envolve um ex-Chefe de Estado, propagou-se muito além da América Latina. Até que ponto deveremos empenhar semelhantes esforços judiciais, sem perturbar a estabilidade mínima necessária para que os Chefes de Estado governem e se relacionem com outros Estados? Deverão a estabilidade e o interesse prevalecer sobre a justiça?

Os governos do Mercosul, por exemplo, mostram resistência às acções judiciais transnacionais não apenas por as considerarem uma imposição à soberania nacional, mas também por as encararem como uma ameaça às decisões que asseguram impunidade às violações passadas dos direitos humanos. Os esforços judiciais transnacionais conduzem as anteriores lutas nacionais entre os executivos, por um lado, e os sistemas judiciais e as organizações de direitos humanos, por outro lado, para lá das fronteiras da soberania. Como já foi dito, a autoridade, a legitimidade e a estabilidade dos executivos nacionais são desafiadas, à medida que os actores nacionais trabalham em conjunto com os agentes internacionais, com o objectivo de combater os termos em que se verificaram as transições para a democracia na região.

A Europa e os Estados Unidos evidenciam um conflito semelhante entre ética e interesses. Os Estados britânico e espanhol encontram-se perante uma encruzilhada. Por um lado, querem manter boas relações com a América Latina, e com o Chile em particular. No Reino Unido, o caso constituiu um teste para um partido que anunciou a prossecução de uma política externa mais «ética», em contraste com o seu antecessor Conservador. Por outro lado, ambos têm a obrigação de processar judicialmente, e são obrigados a extraditar, pessoas que cometeram crimes contra a humanidade.

Por tudo o que foi dito, o caso Pinochet constitui um fenómeno «moderno». Ele dá-nos uma fotografia de um momento muito particular da vida internacional. Mais especificamente, ele representa um mundo de relações inter-estatais entre nações *democráticas* com o seu poder soberano auto-restringido por valores éticos universais e compromissos legais internacionais. Embora a fidelidade constitucional resida ainda, principalmente, no Estado-nação, começa agora a emergir uma nova forma de fidelidade à justiça internacional, sinal de uma transição do nacionalismo competitivo para o internacionalismo cooperativo.

Neste contexto, qual a utilidade do Tribunal Penal Internacional relativamente às denúncias apresentadas contra ex-violadores dos direitos humanos? A sua utilidade é pouca, já que o Tribunal

não tem mandato para julgar violações passadas dos direitos humanos. Ele não pode actuar retroactivamente. É possível que possa actuar em casos de detenção/desaparecimento, dado que, até haver prova de que a pessoa «desaparecida» está morta, o crime não prescreve. Mas o mais provável é que o Tribunal se irá dedicar aos crimes presentes, o que faz sentido. O Tribunal é uma instituição nova e, como tal, inaugurará o seu trabalho com questões presentes e futuras, sem se deter em denúncias intermináveis relativas a temas do passado.

Portanto, o Tribunal Penal Internacional encontra-se dividido entre, por um lado, o mundo da *power politics* entre Estados totalmente soberanos, e por outro lado, a «governança mundial» coordenada por Estados flexivelmente soberanos. Isto representa uma tentativa de ir além do interesse próprio, operando numa referência de valores, e aceitando as limitações do sistema estatal. A decisão do Tribunal de não desafiar as estruturas de poder existentes assegurou a sua legitimidade, mas a natureza acomodativa do acordo assegura igualmente que a governança mundial baseada em regras universais, às quais todos estão *de facto* sujeitos, está ainda distante.

No entanto, embora não haja uma solução fácil, os indivíduos não deveriam ser impedidos, e de facto não podem sê-lo, de levar os seus casos a tribunal. O direito dos indivíduos de apelar justiça nos tribunais internacionais ou exteriores é um direito duramente adquirido, e não deveria ter marcha atrás. Isto significa que a luta persistente pela justiça será atribulada e complicada, servindo de teste à habilidade dos executivos, sistemas judiciais e associações informais transnacionais para negociar a via complexa entre dois conceitos de soberania. Dado que o mundo não dispõe de uma governança universal, mas abandonou já a elevada soberania, é necessário encontrar soluções nas intersecções de ambos de uma forma responsável. O caso Pinochet é um aviso para todos sobre o que poderá acontecer, se os esforços para combater a impunidade forem abandonados e os governos não se preparem convenientemente para solucionar estes casos.

Alexandra Barahona de Brito

A defesa dos direitos humanos e a importância do Tribunal Penal Internacional

O «novo multilateralismo» nos direitos humanos

É absolutamente correcto reconhecer que há um sentimento de revigoração e renovação no debate dos direitos humanos. O fim da Guerra Fria significou que os direitos humanos poderiam começar a recuperar o seu próprio lugar nas relações internacionais. A Guerra Fria constituiu uma longa distorção, durante a qual se estreitaram as prioridades e as estratégias geopolíticas obscureceram as realidades humanas. Ao longo da década passada verificaram-se desenvolvimentos cruciais como sejam o estabelecimento, em 1994, do cargo de Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, e a adopção, em 1998, de um Estatuto que contempla o estabelecimento do Tribunal Penal Internacional.

Verificam-se, em todo o mundo, tendências encorajadoras. A onda da democracia, embora avance a ritmos distintos, começa a parecer quase inexorável: só este ano, assistimos já ao fim de 14 anos de ditadura militar na Nigéria e 44 anos de ditadura militar na Indonésia. As organizações não governamentais estão a crescer de forma sustentada em muitos países, e a Internet está a forçar a abertura das sociedades fechadas. É reconfortante – talvez até realista – acreditar que a história está do lado dos direitos humanos e que os augúrios são positivos, agora que nos acercamos da barreira do próximo século.

Mas todos conhecemos a outra face da moeda: os conflitos internos que sucederam à Guerra Fria; a implacável lista de nomes – Ruanda, Camboja, Somália, Serra Leoa, Kosovo – que são testemunho das forças destrutivas que podem levar à divisão de um povo; a repetida incapacidade da comunidade internacional para prevenir eficazmente tais conflitos; as terríveis e vergonhosas estatísticas mundiais no que se refere à pobreza, fome, analfabetização e doenças; a redução da ajuda ao desenvolvimento, indicador de que a nossa consciência de mundo desenvolvido permanece relativamente despreocupada com estas estatísticas.

Tomará algum tempo até absorvermos as lições do Kosovo. Todos gostaríamos de acreditar que foi deixada uma mensagem ressonante aos ditadores de todo o mundo. O debate do Conselho de Segurança de 10 de Junho, durante o qual foi adoptada a resolução do Kosovo, destacou-se pela forma como as delegações discutiram o equilíbrio entre, por um lado, a soberania estatal, e por outro, o respeito pelos direitos humanos. Muitas delegações registaram uma mudança decisiva nesse equilíbrio e consideraram a crise do Kosovo como um passo importante para uma definição mais ampla de segurança – uma definição que assegura que os direitos humanos e as preocupações humanitárias adquirem um novo peso na abordagem do Conselho de Segurança e no seu cálculo de quando e como o Conselho deverá intervir.

Contudo, e embora seja reconfortante verificar que, no desfecho da crise do Kosovo, o papel do Conselho de Segurança saiu reforçado – e sabemos que as Nações Unidas irão liderar a construção da paz – quem poderá afirmar que o episódio constituiu uma absolvição do novo multilateralismo? A não ingerência das Nações Unidas, desde o início até ao auge da crise – ou, como alguns diriam, a não ingerência no próprio seio das Nações Unidas – mostra como estamos ainda distantes de um mundo onde a comunidade internacional pode colectivamente definir o que é que constitui uma causa justa e actuar prontamente e eficazmente para defender essa causa.

Fragilidade dos fundamentos

De facto, se fizermos uma análise mais profunda, apercebemo-nos da fragilidade dos fundamentos do novo multilateralismo. Sim, existe um Alto Comissário para os Direitos Humanos,

empenhado, corajoso, e apoiado por um Secretário Geral que prometeu que os direitos humanos estarão no centro de todos os trabalhos das Nações Unidas: «*at the core of the sacred bond with the peoples of the United Nations*». Mas o Alto Comissariado permanece com uma grave falta de fundos, e recebe um modesto apoio em termos políticos e morais por parte da maioria dos membros das Nações Unidas. Sim, foi lançado o caminho para criação do Tribunal Penal Internacional mas é muito desapontador que, apesar de todas as concessões feitas para assegurar um texto mais consensual, a Conferência de Roma tenha terminado com a oposição dos Estados Unidos, China, Índia e Israel.

E quando penso na Comissão dos Direitos Humanos, fico impressionada com a tremenda batalha de mentalidades que é preciso ainda vencer. A Comissão não só desempenha um trabalho de grande utilidade, como constitui um ponto de encontro insubstituível para a comunidade internacional dos direitos humanos – nomeadamente, porque dispõe de uma rede de mecanismos que elabora relatórios de alta qualidade e porque adopta resoluções de importante conteúdo. No entanto, muito frequentemente, a Comissão mais parece um campo de batalha do que um ponto de encontro. Os seus mecanismos de monitoramento atraem considerável indignação, sendo recusados por alguns países e ignorados por outros. As sugestões para melhorar a eficiência dos mecanismos são defendidas ferozmente. Multiplicam-se os debates sobre cooperação *versus* «confrontação», com a implicação evidente de que o empenhamento tem de significar um fim da crítica pública, e *vice versa*.

Presenciamos, assim, duas tendências contraditórias: por um lado, a sensação de que avançamos decisivamente para um novo multilateralismo, e por outro lado, a sensação de distanciamento e crescente sensibilidade por parte dos governos nacionais. O que talvez não seja de estranhar. O globalismo, em todas as suas manifestações, está a modificar completamente a paisagem internacional, mas é encarado por muitos governos e sociedades mais como uma ameaça do que uma oportunidade. A perda de controlo aos níveis local e nacional cria uma sensação de vulnerabilidade e impotência. Não nos surpreende que, numa área mais sensível, a dos direitos humanos, haja uma reacção, uma tentativa de impedir as críticas e as «interferências externas» e de contestar a legitimidade das manifestações de preocupação internacionais.

Reforço dos fundamentos

Como poderemos fortalecer esta fragilidade dos fundamentos? No pouco espaço que tenho disponível, gostaria de mencionar quatro pontos.

Edificação de instituições nacionais

Precisamos reconhecer que o multilateralismo precisa de se edificar e apoiar em bases sólidas ao nível nacional. O primeiro, e mais importante, nível de protecção dos direitos humanos é o nível nacional. O foco internacional é necessário e poderoso, mas a sua luz tende a ser intermitente em vez de constante. Nunca iluminará todos os cantos escuros das nossas sociedades. A edificação de instituições nacionais de direitos humanos genuinamente independentes e robustas é algo pouco confortável para os governos nacionais. Mas são estas instituições – em conjunto com uma sociedade civil desenvolvida – que oferecem a melhor protecção para os nossos cidadãos.

O seguinte nível de protecção é o nível regional. As instituições regionais constituem a ponte entre os níveis nacional e multilateral e têm a capacidade de combinar o conhecimento «interno» com o distanciamento «externo». Também elas constituem um elemento fundamental da estrutura. Contudo, as instituições regionais, até mesmo as mais fortes, não deverão admitir nenhuma complacência ou falta de objectividade ao nível multilateral; caso contrário, teremos uma espécie de «geometria variável» em que alguns são deixados muito para trás.

Uma abordagem integrada

A Declaração de Viena e o respectivo Programa de Acção, adoptados pela Conferência Mundial sobre Direitos Humanos há exactamente seis anos atrás, afirma que todos os direitos humanos são universais, indivisíveis, e interdependentes e irrelacionados. Ao longo destes últimos seis anos, foram feitos esforços genuínos para assegurar que os direitos económicos e sociais fossem incluídos na

discussão dos direitos humanos. Permanecem no entanto fortes divisões, tanto ao nível da análise como da política.

Aqueles que se preocupam com os direitos civis e políticos, frequentemente prestam pouca atenção ao contexto social e económico no qual estes direitos se exercem. E os decisores de política económica, ao nível nacional ou internacional, descuraram demasiado facilmente a sua responsabilidade de dar uma dimensão ética ao seu trabalho.

Obviamente, a integração precisa concretizar-se tanto ao nível nacional como internacional. O comunicado da Conferência Nacional dos Bispos Brasileiros, realizada em Julho de 1998, entitulado «Os desafios enfrentados pelo Brasil», aponta para os problemas de cerca de 100 milhões de cidadãos descritos como «excluídos» ou «invisíveis» na sociedade. Um discurso sério sobre direitos humanos no Brasil requer claramente – e estou certa de que assim acontece – a consideração integral destas realidades económicas. E o mesmo deverá acontecer em todas as outras sociedades.

Ao nível internacional, a necessidade de uma maior consistência e coerência é ainda mais evidente. Em Genebra, por exemplo, a OMC e o Alto Comissariado para os Direitos Humanos localizam-se praticamente lado a lado, mas as suas abordagens constituem por vezes mundos à parte. As instituições de Bretton Woods – o FMI e o Banco Mundial – por vezes pouco parecem instituições gémeas, e a sua relação com o sistema das Nações Unidas precisa de ser reforçado. Em resumo, o «novo multilateralismo» necessita encontrar uma forma mais eficaz de integrar os direitos sociais e económicos com os direitos civis e políticos.

Propriedade e liderança

Precisamos trabalhar mais no sentido de criar uma atmosfera de propriedade e liderança compartilhadas na área dos direitos humanos. Na Comissão dos Direitos Humanos, por exemplo, um número desproporcionado de resoluções são propostas por membros do Grupo Ocidental dos Direitos Humanos. Isto dá uma deixa às críticas daqueles que afirmam que a abordagem multilateral dos direitos humanos é uma tentativa pouco disfarçada de impor os padrões ocidentais à comunidade mundial.

Este argumento está a tornar-se cada vez mais desgastado. A Declaração de Viena, como se disse atrás, proclamou muito claramente a universalidade dos valores. O Secretário Geral das Nações Unidas repetiu apaixonada e eloquentemente que os direitos humanos não constituem propriedade de nenhuma região específica. Os países desenvolvidos e em desenvolvimento trabalharam conjuntamente e com idêntico esforço para a criação do Tribunal Penal Internacional.

No entanto, aquele argumento continua a ter ressonância nalguns meios. Daí a importância dos países latino-americanos conduzirem iniciativas à Comissão dos Direitos Humanos – como faz o Brasil, por exemplo, dando assistência a outros países no reforço do Estado de Direito; como faz o Chile, compensando as vítimas de graves violações dos direitos humanos; como faz El Salvador, construindo uma cultura da paz – e acredito que existe potencial para muitas mais acções deste tipo.

A questão da selectividade

Numa versão alargada do texto do capítulo anterior, Alexandra Barahona de Brito afirma: «Nem todos os ditadores podem ser julgados, nem todas as guerras justas podem ser vencidas. Mas isto não significa que não se deva fazer um esforço para julgar, quando surge a oportunidade. A justiça é sempre selectiva mas, desde que essa selecção se faça de acordo com o Estado de Direito, ela é bem-vinda». Concordo com esta afirmação até certo ponto. Argumentar que a comunidade internacional não pode intervir em nenhum caso de direitos humanos a não ser que, e até que, intervenha em todos os casos, implicaria uma inactividade, ou melhor, uma paralisia. Alguns tipos de selectividade são justificados. Se é verdade que existe uma hierarquia de violações dos direitos humanos, então é correcto actuar primeiramente nos casos mais graves. Se existem situações onde o empenhamento construtivo parece alcançar resultados tangíveis, e outras situações em que a pressão pública parece ser mais eficaz, então devemos escolher o tipo de abordagem que for mais conveniente. Mas se os objectivos das nossas críticas públicas são os países mais fracos – aqueles que podemos ofender, sem

que isso nos traga um preço político excessivamente elevado – então poderemos ser acusados de cinismo e estaremos a desprezar os fundamentos morais que dão legitimidade às nossas acções.

Por fim, gostaria de enfatizar o grande contributo que a América Latina pode dar ao discurso dos direitos humanos. A história recente de grande parte deste continente está envolta de violações dos direitos humanos, e o esforço de colocar um fim a esse passado permanece um desafio. Mas a experiência presente e passada deste continente, bem como o mecanismo regional que ele desenvolveu, forneceram-lhe uma vasta experiência que pode ser partilhada. A América Latina terá um papel fundamental na edificação de um novo multilateralismo no tema dos direitos humanos. Não existe tarefa mais merecedora – nem talvez mais complexa – para o século XXI, e ainda agora essa tarefa começou.

Anne Anderson

La defensa de los derechos humanos y el Tribunal Penal Internacional

Conceptuamos que nada mejor para principiar estas reflexiones que hacerlo recordando el Preámbulo de la Constitución Nacional de la República del Paraguay, el que *ab-initio* reconoce «la *dignidad humana* con el fin de asegurar la libertad, la igualdad y la justicia, reafirmando los principios de la democracia republicana, representativa, participativa y pluralista, ratificando la soberanía e independencia nacionales, e *integrado a la comunidad internacional*».

Seguidamente el mismo texto constitucional pasa a normar acerca de cuestiones esenciales para un Estado moderno y su comunidad, tales por ejemplo la calidad de vida, el derecho a un ambiente saludable, la protección ambiental, los pueblos indígenas y grupos étnicos, la propiedad comunitaria en ellos, el derecho a la participación, educación y asistencia de los mismos, la identidad étnica, el régimen de bienestar social, el narcotráfico, la drogadicción y la rehabilitación, la seguridad social, el *referendum*, la iniciativa popular y el orden jurídico supranacional en las relaciones internacionales, extremos que por vez primera ocuparon la atención y preocupación del legislador constituyente quedando consignadas estas normativas en la Ley Suprema.

Otras consideraciones que debemos recordar aquí – para lograr una fácil comprensión de nuestros dos temas esenciales – se hallan contemplada en los artículos 141: que otorga, después de la Constitución, máxima jerarquía a los Tratados Internacionales válidamente celebrados; 142: acerca de la prohibición de no poder ser denunciados los Tratados Internacionales relativos a los Derechos Humanos; 143: que enuncia principios a los que la República del Paraguay se ajusta en sus relaciones internacionales (autodeterminación de los pueblos; igualdad jurídica entre los Estados; solidaridad y cooperación internacional; no intervención y condena a toda forma de dictadura, colonialismo e imperialismo; y la *irrestricada protección internacional de los Derechos Humanos*); y 144: por el cual la República del Paraguay «renuncia a la guerra», sustentando el principio de la legítima defensa y que sus derechos y obligaciones los ostenta como país miembro de la Organización de las Naciones Unidas y Organización de Estados Americanos, o como parte en «tratados de integración».

En nuestro caso, lo que vino a facilitar enormemente la activísima participación y presencia de la delegación paraguaya ante el organismo ecuménico (integrada junto a diplomáticos por un reconocido jurista en la materia, el Profesor Doctor Benigno Rojas Vía) que sesionó en Roma en 1998, y que aprobó finalmente la creación de una Corte Penal Internacional, han sido las necesidades perentorias de mi país que debe convivir con sus pares en la mundialización y su pueblo espera días mejores. Así también la diáfana disposición constitucional prevista en el artículo 145, que enuncia: «La República del Paraguay, en condiciones de igualdad con otros Estados admite un orden jurídico supranacional que garantice la vigencia de los Derechos Humanos, de la paz, de la justicia, de la cooperación y del desarrollo, en lo político, económico, social y cultural». A partir de la aludida normativa fundamental hemos concretado un esperado anhelo, como fue la institución y el funcionamiento de la Corte Penal Internacional, siendo mi país signatario del instrumento respectivo y hallándose muy pronto a ratificarlo el Congreso Nacional.

Todos recordamos que en el lapso transcurrido entre las guerras mundiales destelló con luz propia (aunque sea por poco tiempo) la magnífica Constitución que Hans Kelsen redactó para su patria y que rigió por algunos años. Allí se creó por vez primera la jurisdicción de un Tribunal de garantías plenas constitucionales. Al finalizar la última conflagración mundial, Italia y Alemania se dieron soberbias Leyes Fundamentales donde se prohíja una efectiva protección de los Derechos Humanos sin mengua ni menoscabo de la soberanía del Estado, invocación que como bien sabemos ha permitido impunidad reiteradas veces en lugares distintos.

Percibimos entonces algo próximo a un fugaz regreso al *ius naturalismo*, pero esta vez por el lado y la senda de la Ley Internacional que adquirió un formidable vigor y fortalecimiento.

En este mismo orden de ideas y sin perder para nada de vista la tradicional concepción «absolutista» y «absoluta» de la soberanía estatal iniciada a partir de Grocio, los tratadistas más avanzados y modernos del Derecho Internacional convinieron en que la referida posición clásica e inveterada estaba limitando la plena efectividad del ordenamiento jurídico internacional estructurado para la auténtica protección de los Derechos Humanos.

Tampoco podemos pasar por alto las experiencias que en una apreciación estrictamente objetiva y jurídica se tuvo con los juicios de Núremberg-Tokio, hasta llegar al Tribunal Russell, que a más de juzgar crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad, se incluyó la tipificación del genocidio, así como la distinción de grado y lugar. Aparecía, entonces, el individuo como sujeto del Derecho Penal Internacional.

En los tiempos que corren, el funcionamiento pleno de la Corte Penal Internacional – a no dudarlo – dará una irrestricta protección al género humano, con especialidad a sus componentes más débiles, siempre y cuando principios cardinales como la legalidad de las penas, de la territorialidad sin distinción de fronteras ni soberanía propias, el pleno equilibrio de todos los países adherentes, sin distinguir a las potencias, en igualdad con los demás Estados, se logre aventar definitivamente la muy odiosa como inexplicable debilidad que conlleva la discriminación de las super potencias hacia la mayoría de los países.

Para demostrar plena y cabalmente esta aseveración, debo recordar que en 1998 tuvimos el primer caso de un paraguayo que fue ejecutado en los Estados Unidos en cumplimiento de la pena de muerte impuéstale por la judicatura del Estado de Virginia, sin contemplación alguna pese a los ruegos y súplicas de varias entidades y de la defensa procesal asumida por el Gobierno paraguayo, la que siempre cuestionó el *due process of law* (precisamente de origen anglosajón). Y lo que es más grave aún: se desoyó y desacató una disposición del Tribunal de La Haya (acordada unánimemente por la totalidad de sus connotados Jueces), nada menos, que ordenó suspender el cumplimiento de la ejecución, la revisión total del proceso, el cumplimiento de la Convención de Viena (conculcada al no notificarse al Consulado Paraguayo) y la debida asistencia legal del imputado por un defensor letrado idóneo de su confianza y entendimiento ya que, de comienzo a fin, Angel Breard (que era su nombre, en vida) estuvo reclamando el desconocimiento del idioma inglés con el que se le juzgó y condenó, irremediablemente. A raíz de tan desafortunada como ilegal e ilegítima ejecución nuestro Gobierno (ante penúltimo) inició una demanda al país ejecutor la que por estricta aplicación de articulados de la Carta de las Naciones Unidas debió resultar favorable a Paraguay, con la sanción del Estado transgresor. Inexplicablemente el penúltimo Gobierno desistió de la acción y el caso se archivó.

Bien sabemos que el debido respeto a los Derechos Humanos incide muy favorablemente en la persona, en la autodeterminación de los pueblos y en los sistemas jurídicos. Por ello tendríamos que considerar puntualmente a los Derechos Humanos en el sistema de las Naciones Unidas, en el Sistema Interamericano, en el Sistema Europeo Comunitario, en el Sistema Africano, incluyendo a la informática (*verbi gratia*: privacidad y protección de los datos personales). Tampoco hay que dejar de considerar que los Derechos Humanos siempre que sean plenamente observados son el mejor medio de legitimación del poder político. El mismo terrorismo internacional, hoy en retirada, se ha desprestigiado al máximo al conculcar frontalmente las más elementales garantías que prodigan los Derechos Humanos, lo que ha permitido que los terroristas y sus secuaces ya no sean tratados ni juzgados (judicialmente) con un *status* bastante permisivo como se dio en varias circunstancias.

Las disquisiciones del pensamiento humano más lúcido acerca del concepto de soberanía, desde Jean Bodin hasta nuestros días, fueron variadísimas y han permitido que la comunidad internacional crease organismos supranacionales en defensa y protección de los Derechos Humanos, cuyas competencias fueron *in crescendo*, con buena distinción entre la jurisdicción doméstica o interna y la jurisdicción mundial.

Encuentro una concatenación en el tiempo y en el espacio entre cuanto anticipó el Padre Vitoria en el siglo XVI, al sostener que cabrá proceder contra el Estado que negase injustificadamente a cualquiera de sus súbditos *el ejercicio de sus Derechos Humanos Fundamentales*, poniendo como ejemplo la libre práctica de una religión. Engarzando esta posición con el *modus operandi*, fines y propósitos de la Corte Penal Internacional, es pertinente concluir que los ideales que animan a ambas propuestas pueden ser válidamente identificados entre sí.

No puedo dejar de mencionar en esta ocasión tan solemne a las Encíclicas papales cuyos contenidos y enseñanzas no han descuidado el firmamento ético y normativo de los Derechos

Humanos. Las mismas revoluciones inglesa, norteamericana y francesa tuvieron un común enunciado principista al afirmar *la existencia de Derechos Fundamentales del ser humano, los que están por encima del Estado*, por tener aquellos valor más elevado que este, siendo uno de los fines primordiales del Estado *garantizar la total efectividad de esos derechos*, que no son otros que los Humanos.

Recapitulando: en la medida que los Estados «decrecen» en sus soberanías, el género humano fortalecerá sus defensas jurídicas. Si la Corte Penal Internacional logra integrarse con Jueces absolutamente imparciales y como el resultado de un rigurosísimo examen concursal de selección, habremos avanzado muchísimo. Y si el poder de «veto» no se vincula para nada a la Corte Penal Internacional, se estará llegando a la meta por todos deseada. Caso contrario, la jurisdicción penal internacional sólo será una utopía.

César Garay

Notas finais

Os participantes no seminário «A Cimeira do Rio e o novo multilateralismo» começaram por fazer um balanço do *aquis* do próprio Forum, nomeadamente do último Forum, tendo o debate concentrado-se na discussão da relação entre globalização e integração, entre globalização e regionalização.

Os Fora distinguiram a globalização como ideologia e como realidade objectiva. A globalização pode ser assimilada com o triunfo da ideologia neoliberal, com a proposta de um modelo único para organização do sistema económico e das relações comerciais internacionais, no fundo, o fim da história de Francis Fukuyama. Como dado objectivo, resultou das transformações tecnológicas, nomeadamente no domínio da informação. Todos participamos na globalização, seja como actores, seja como sujeitos passivos.

O regionalismo é algo diferente que não se confunde com a globalização. Enquanto que a globalização é uma tendência, a integração é um acto voluntário que tem ainda como actor principal os Estados, mas que está longe de ser o único, como foi salientado.

Há uma visão do mundo, aqui classificada de ultra optimista e utópica, onde globalização e regionalização se encontram: é na ideia de criação de uma região mundo, que seria o resultado de todos os diferentes pequenos processos de integração regional a nível de cada um dos continentes. É evidente que isto é uma visão utópica, mas é uma visão possível do futuro da humanidade que possivelmente nunca se atingirá.

A questão da diferença entre a globalização e integração, entre globalização como ideologia e integração como fenómeno objectivo, estiveram bem presentes no debate sobre que relação entre o Mercosul e a ALCA, ou melhor dito, entre o modelo de integração profunda e do regionalismo aberto.

O Mercosul é um projecto de integração profunda, porque vai além da simples criação de uma zona de comércio livre. A ALCA, por seu lado, é um projecto de comércio livre a nível continental. E põe-se a questão, como se pôs, de saber se o Mercosul deve assumir ou não, em relação ao projecto ALCA, uma política que o preserve perante o perigo da sua dissolução. Foi defendido que o Mercosul necessita primeiro de se aprofundar, e para tal conseguir um período de respiração, que lhe permita criar as instituições necessárias para sobreviver à participação na ALCA.

Na discussão sobre o Mercosul e a ALCA, manifestaram-se quatro visões: a da unipolaridade, do condomínio, da multipolaridade e do novo multilateralismo.

A unipolaridade, a *pax americana* seria o sistema em que alguns pensam que já vivemos e outros pensam que iremos em breve viver. A *pax americana* seria para eles a do império romano estendido a todos os continentes pelas legiões americanas.

À visão do mundo americano foi apresentado como alternativa a do condomínio, de uma relação estreita entre a União Europeia, o Mercosul e os Estados Unidos, o chamado triângulo atlântico. Triângulo atlântico esse, assente na convergência de interesses e de valores entre estes três grandes espaços democráticos, que seriam constitutivos de um condomínio internacional que resultaria da predominância (que hoje é quase absoluta) do mundo democrático em muitos campos, incluindo no campo militar. Foi no entanto lembrado que um projecto de condomínio mundial entre os países democráticos tem enormes desvantagens, porque será visto pelos outros como a confirmação da teoria do choque de civilizações, como a oposição entre o ocidente e o resto, e seria a base de enormes tensões e conflitos no futuro. Será, no fundo, dar razão a Samuel Huntington e o conflito das civilizações seria organizado por nós próprios, com o condomínio atlântico.

* Intervenção na sessão de encerramento da conferência.

A terceira visão, a da multipolaridade, parte da convicção de que é possível consolidar os pólos indefinidos, de que fala o Prof. Celso Lafer, que com o polo americano estabeleceriam uma relação triangular. Teríamos assim o aparecimento em vários continentes de mega blocos continentais, mais ou menos fechados, provavelmente neomercantilistas, competindo a nível global. Este é um sistema internacional possível, mas perigoso também, porque esses mega blocos poderiam competir fortemente entre si e projectariam a nível mundial o sistema internacional europeu do século XIX, e de grande parte do século XX, que levou a duas guerras mundiais. Se pensarmos que essas guerras poderiam vir a ser travadas por mega blocos, podemos ver o perigo de um tal sistema.

O projecto de multipolaridade parte do pressuposto de que a União Europeia se pode transformar numa superpotência, que a União Europeia pode ser um super Estado, à imagem dos Estados Unidos da América, e que outros, nomeadamente o Mercosul, poderiam seguir este caminho de se transformarem em super Estados competindo a nível global com os Estados Unidos da América.

O sistema multipolar não é muito provável, antes de tudo, porque a União Europeia não se pode transformar num super Estado, a não ser que fosse pela hegemonia de um dos seus Estados (o que não é nada previsível). O risco de choque entre mega blocos comerciais onde triunfe o neomercantilismo, no entanto, existe e devemos estar atentos em relação a ele.

A estes três modelos, alguns contrapõem o *novo multilateralismo*. O novo multilateralismo não assentaria num sistema multipolar tradicional. Requer a afirmação de pólos definidos e com capacidade política e militar, mas que serão contidos por um conjunto bem definido de regras internacionais aceites pelo maior número de Estados.

Para a afirmação do novo multilateralismo, a relação entre a União Europeia e o Mercosul é extremamente importante porque, de facto, só a União Europeia e o Mercosul são portadores de um modelo alternativo ao da multipolaridade tradicional ou ao da unipolaridade.

A União Europeia e o Mercosul deram um primeiro passo nessa relação ao iniciarem a negociação de um acordo de comércio livre. Dadas as características da União Europeia e do Mercosul – duas potências civis – para se relacionarem necessitam de um sólido acordo comercial. O que não impede que não devam ir além do comércio nas suas relações.

O verdadeiro teste para as relações entre a União Europeia e o Mercosul está, no futuro próximo, na capacidade de criar relações comerciais fortes, de criarem uma área de comércio livre.

O grande problema das cimeiras, como a do Rio, é a sua assimetria. Não são cimeiras entre a Europa e a América Latina (a Rússia, a Turquia, a Polónia não estão presentes). É uma cimeira entre a União Europeia, que é um grupo regional perfeitamente estabelecido, e a América Latina, que tem uma identidade mas que não corresponde a nenhuma realidade política forte do ponto de vista da integração. As cimeiras entre a União Europeia e a América Latina devem sublinhar que a integração é uma conquista importante, e a União Europeia deve identificar como parceiros o Mercosul, a Comunidade Andina e os demais processos de integração.

Várias ideias apareceram em relação às cimeiras União Europeia-América Latina, que eu vou, telegraficamente, anunciar. A ideia de que a Cimeira do Rio devia corresponder à afirmação de uma visão comum do mundo, propondo um novo multilateralismo. A reforma das Nações Unidas e a nova rodada da OMC, são dois temas fortes da agenda entre a União Europeia e a América Latina, nomeadamente o Mercosul.

Se a União Europeia e o Mercosul e os outros grupos regionais latino-americanos forem capazes de ter posições comuns na cimeira da OMC será, evidentemente, um sinal muito importante para a comunidade internacional. Esse é um objectivo que está longe de estar assegurado. Para o atingir, devem ser criadas estruturas comuns de acompanhamento a nível da sociedade civil e governamental.

Foi dito que a Cimeira do Rio deve ser alavanca para uma nova prática e cultura de cooperação, devendo dar-se prioridade à cooperação nos domínios da educação, da ciência e da tecnologia, e entre as pequenas e médias empresas.

Os últimos temas da conferência trataram das ONGs e dos direitos humanos, questões decorrentes das transformações que tiveram lugar nas sociedades e que permitem falar de mundo pós-moderno ou, mais correctamente, de mundo pós-soberano. Mas independentemente de ser mundo

pós-moderno, mundo pós-soberano ou mundo de uma nova afirmação da soberania, um debate que não foi nem poderia ser resolvido nesta conferência, é indiscutível a importância das organizações não governamentais, das redes e da temática dos direitos humanos.

A relação entre Estados e redes tem vindo a transformar o processo de decisão política. Não só os Estados são influenciados pela acção das redes, como tentam recuperá-las para a sua própria política. Numerosos são hoje os exemplos de redes criadas por governos e de tentativas de as domesticar. Reafirmar a autonomia das redes e a sua legitimidade a partir da sua autonomia, parece-me essencial.

Para a União Europeia, ou para o Mercosul, a existência de redes é crucial. As redes são o sangue dos grupos regionais. O grande défice da integração é o democrático. Não é possível falar de opinião pública regional, seja europeia ou do Mercosul. As redes são um factor de formação de opiniões transnacionais, são um primeiro passo na criação de uma opinião pública no espaço integrado, o caminho para a cidadania regional, que é o grande projecto, embora extremamente difícil, de todos que acreditam na integração. As redes podem e devem ter um papel muito importante nas relações interregionais. As relações entre a União Europeia e o Mercosul devem ser desburocratizadas.

A Cimeira do Rio é um acto político ao mais alto nível mas, regra geral, é a burocracia europeia que negocia com a burocracia do Mercosul – ao contrário do que se passa no processo da ALCA, onde existe uma participação activa da sociedade civil, sobretudo dos empresários.

A criação de uma área de comércio livre necessita que os empresários estejam profundamente envolvidos nas relações interregionais, o que já se começou a fazer com o estabelecimento do *Business Forum*, exclusivamente empresarial, ou o próprio Forum Euro-Latino-Americano, que procura juntar actores de diversos sectores da sociedade civil das duas regiões, procura ser uma rede de redes.

Na defesa dos direitos humanos houve, na última década, um extraordinário progresso na Europa e na América Latina que deve ser fortemente sublinhado. A Europa é hoje praticamente toda democrática. Há eleições democráticas de Portugal até à Rússia. A questão do Kosovo está ligada, também, à vontade de alargar a democracia àquela região do mundo e o respeito pelos direitos humanos. A América Latina, por seu lado, democratizou-se e tem feito progressos significativos no capítulo dos direitos humanos. A União Europeia e a América Latina devem cooperar fortemente no domínio dos direitos humanos e da democracia.

Vivemos um momento de transição. Há cada vez mais a convicção que os direitos dos cidadãos estão acima dos direitos dos Estados mas que, paradoxalmente, os Estados são o principal garante dos direitos dos cidadãos. A democracia, ainda, existe só a nível dos Estados; ainda não existe democracia supranacional e a justiça internacional ainda está num estado embrionário. É a nível dos Estados que se pode defender mais eficazmente os direitos dos cidadãos. No entanto, a soberania não pode ser uma licença para violar os direitos dos cidadãos e os massacrar. É sinal dos tempos que, ao mesmo tempo que se deu a intervenção no Kosovo, um tribunal britânico considerou que Pinochet podia ser extraditado.

O Kosovo é a expressão de uma nova realidade. A intervenção no Kosovo decorre e é acompanhada pela afirmação de que os direitos do cidadão estão acima dos direitos do Estado. O que coloca a questão da relação entre legitimidade e legalidade. Não foi uma intervenção legalizada pelas Nações Unidas mas, para muitos, foi uma operação legítima.

O grande desafio que se coloca no pós-Kosovo é como universalizar, como dar uma dimensão multilateral àquilo que foi um acto, à rebelia do Conselho de Segurança, que alguns classificaram de revolucionário e outros afirmaram que decorria de interesses obscuros. Não há dúvida de que houve uma intervenção assente na ideia da supremacia dos direitos dos cidadãos sobre os direitos do Estado. É, de certa forma, também o cerne da questão do chamado caso Pinochet.

A União Europeia e os latino-americanos não podem escapar a este debate se quiserem ter um ponto de vista semelhante na futura ordem internacional. Para os governos europeus e os cidadãos da maioria dos seus países a intervenção no Kosovo foi legítima, mas é claro para eles que não há ainda uma legalidade internacional que justifique a intervenção no Kosovo. Como ainda não existe um tribunal internacional que permita julgar os crimes contra a humanidade.

É necessário reformar as Nações Unidas, criar um novo multilateralismo que permita não precisar de recorrer a acções que podem ser classificadas de unilaterais para resolver tragédias humanitárias como a do Kosovo, ou para constatar a impotência da comunidade internacional, como no Ruanda.

Álvaro de Vasconcelos

A Cimeira do Rio e o novo multilateralismo

São Paulo, 24 e 25 de Junho de 1999

Abertura

HORACIO LAFER PIVA, Presidente, Federação e Centro das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP/CIESP)
RUY MARTINS ALTENFELDER SILVA, Presidente, Instituto Roberto Simonsen (IRS), FIESP
ÁLVARO DE VASCONCELOS, Director, Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais (IEEI), Lisboa
ANTÔNIO ANGARITA, Secretário de Estado do Governo e Gestão Estratégica, Brasília
FRANCISCO KNOPFLI, Embaixador de Portugal no Brasil
LUIZ FELIPE LAMPREIA, Ministro das Relações Exteriores do Brasil

I Sessão: *A cooperação interregional e a regulação do sistema global*

ÁLVARO DE VASCONCELOS (Moderador)
ALFREDO VALLADÃO, Institut d'Études Politiques, Paris (Relator)
HÉLIO JAGUARIBE, Decano, Instituto de Estudos Políticos e Sociais, Rio de Janeiro
VICENTE BENEDITO FRANCÉS, Presidente, Banco Bilbao Vizcaya (BBV-Brasil)

II Sessão: *O novo multilateralismo e o papel das cimeiras*

ROMEO PÉREZ ANTÓN, Director, Centro Latinoamericano de Economía Humana, Montevideo (Moderador)
MARIO TELÒ, Université Libre de Bruxelles (Relator)
GUILHERME D'OLIVEIRA MARTINS, Secretário de Estado da Administração Educativa de Portugal
LUIZ FELIPE DE SEIXAS CORRÊA, Secretário das Relações Exteriores do Brasil
MANUEL ARMENDARIZ, Embaixador do México no Brasil

III Sessão: *A «Rodada do Milénio» da OMC e as negociações interregionais*

RUY MARTINS ALTENFELDER SILVA (Moderador)
VERA THORSTENSEN, Missão do Brasil junto das Organizações Multilaterais, Genebra (Relator)
VITOR MARTINS, Ex-Secretário de Estado dos Assuntos Europeus, Portugal
MARIANO MUELA PAREJA, Conselheiro Económico e Comercial, Oficina Comercial de Espanha no Brasil
LUIZ FERNANDO FURLAN, Director titular, Departamento de Relações Internacionais e Comércio Exterior (DEREX) da FIESP/CIESP

IV Sessão: *O papel dos diferentes actores da sociedade civil*

RUY MARTINS ALTENFELDER SILVA (Moderador)
ROMEO PÉREZ ANTÓN (Relator)
ROBERTO RUSSELL, Servicio Exterior de la Nación, Ministério dos Negócios Estrangeiros da Argentina
COUTO DOS SANTOS, Presidente, Associação Empresarial de Portugal (AEP)
ROBERO TEIXEIRA DA COSTA, Presidente, Conselho de Empresários da América Latina (CEAL), São Paulo
SÉRGIO HADDAD, Presidente, Associação Brasileira de ONGs (ABONG)
ROBERTO SMERALDI, Director, Amigos da Terra-Programa Amazônia

V Sessão: *Networks e os novos sistemas de informação*

CARLOS HENRIQUE CARDIM, Director, Centro de Estudos Estratégicos do Ministério Extraordinário de Projectos Especiais, Brasília (Moderador)

CHRISTIAN FRERES, Asociación de Investigación y Especialización sobre Temas Iberoamericanos (AIETI), Madrid (Relator)

WOLF GRABENDORFF, Director, Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (IRELA)

VI Sessão: *A defesa dos direitos humanos e a importância do Tribunal Penal Internacional*

ÁLVARO DE VASCONCELOS (Moderador)

ALEXANDRA BARAHONA DE BRITO, Investigadora associada do IEEI (Relator)

PAULO WROBEL, Royal Institute of International Affairs (RIIA), Londres

ANNE ANDERSON, Presidente, Comissão das Nações Unidas para os Direitos Humanos, Genebra

CÉSAR GARAY, Director, Academia Diplomática do Paraguai

Encerramento

ÁLVARO DE VASCONCELOS (Conclusões)

RUY MARTINS ALTENFELDER SILVA (Conclusões)

HORACIO LAFER PIVA

JACQUES MARCOVITCH, Reitor, Universidade de São Paulo

CELSO LAFER, Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio do Brasil

