

Cadernos do Forum Euro-Latino-Americano

A UNIÃO EUROPEIA, O MERCOSUL E OS SEUS PARCEIROS REGIONAIS

Celso Lafer • Félix Peña • Vítor Martins • Vera Thorstensen
Romeo Pérez Antón • Mario Telò • Alfredo Valladão
Alberto van Klaveren • Christian Freres • Paulo S. Wrobel
Maria João Seabra • Roberto Lavagna • André Jordan
Gelson Fonseca Jr • Alexandra Barahona de Brito

IEEI
Abril 2000

Cadernos do Forum Euro-Latino-Americano

Título

A União Europeia, o Mercosul e os seus parceiros regionais

Autores

Celso Lafer • Félix Peña • Vítor Martins • Vera Thorstensen • Romeo Pérez Antón • Mario Telò
Alfredo Valladão • Alberto van Klaveren • Christian Freres • Paulo S. Wrobel • Maria João Seabra
Roberto Lavagna • André Jordan • Gelson Fonseca Jr • Alexandra Barahona de Brito

Abril 2000

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 VI Forum Euro-Latino-Americano, realizado em Lisboa dias 25 e 26 de Fevereiro de 2000. O Forum é 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 O cenário mundial e o relacionamento União Europeia-Mercosul
CELSO LAFER
- 7 Multilateralismo y regionalización: Mas allá del trauma de Seattle
FÉLIX PEÑA
- 12 Integração regional, multilateralismo e globalização
VÍTOR MARTINS
- 16 Os acordos regionais de comércio e as regras da OMC
VERA THOSRTENSEN
- 22 La integración regional en Europa y América: Las incertidumbres de um Mercosur bloqueado
ROMEO PÉREZ ANTÓN
- 23 Regional integration in Europe and in the Americas
MARIO TELÒ
- 30 ALCA: «The only ball in the game»
ALFREDO VALLADÃO
- 35 Chile, el Mercosur y la Unión Europea
ALBERTO VAN KLAVEREN
- 42 Las relaciones interregionales Unión Europea-América Latina: Del predominio de lo político al económico
CHRISTIAN FRERES
- 47 Integração e prevenção de conflitos
PAULO S. WROBEL
- 51 Integração regional e relações bilaterais
MARIA JOÃO SEABRA
- 53 Integración y gestión de crisis financieras: El caso del Mercosur
ROBERTO LAVAGNA
- 61 A integração e a gestão de crises financeiras
ANDRÉ JORDAN
- 63 Multilateralismo e regionalismo: Anotações
GELSON FONSECA JR
- 69 Human rights and democracy promotion: The exception or the rule?
ALEXANDRA BARAHONA DE BRITO

Nota prévia

O presente volume é uma compilação de textos apresentados nas diferentes sessões do VI Forum Euro-Latino-Americano, subordinado ao tema «A União Europeia, o Mercosul e os seus Parceiros Regionais». O Forum Euro-Latino-Americano é 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). A realização do VI Forum contou com o apoio da Presidência Portuguesa da União Europeia, do Ministério dos Negócios Estrangeiros de Portugal e do Banco Itaú Europa. A conferência decorreu no Centro de Reuniões da Presidência Portuguesa da UE e da UEO, dias 25 e 26 de Fevereiro de 2000.

Os temas em debate na conferência do VI Forum foram: o futuro do multilateralismo e da regionalização na sequência da reunião da OMC em Seattle; a integração regional nos continentes europeu e americano; as relações entre os espaços integrados e os seus vizinhos e, em particular, as relações entre a União Europeia e o Mercosul; e a forma como a integração influencia a prevenção de conflitos e a gestão de crises financeiras. Por fim, e no enquadramento dos debates anteriores, foram apresentadas as perspectivas para um novo multilateralismo.

Tal como a anterior conferência de São Paulo (realizada em Junho de 1999), este VI Forum enquadrou-se no projecto do Forum Euro-Latino-Americano entitulado «A União Europeia, o Mercosul e o Novo Multilateralismo».

1

O cenário mundial e o relacionamento União Europeia-Mercosul

Nesta sessão de abertura do VI Forum Euro-Latino Americano vou explorar as notas do quadro geral de vida mundial dentro do qual se insere a temática de nossa reunião. Espero que desta maneira a minha intervenção possa instigar um diálogo sobre o alcance maior de que se reveste uma cooperação construtiva entre a União Europeia e o Mercosul – expressões do regionalismo que reúnem países e sociedades que, no campo dos valores, compartilham afinidades importantes quanto às formas de conceber a vida e o mundo.

O século XX foi um século curto, assinalado por extremos, como apontou Hobsbawn. O seu termo final foi a queda do muro de Berlim e a subsequente desagregação da URSS, eventos que representaram o fim do paradigma de funcionamento do sistema internacional, que se configurou no pós Segunda Guerra Mundial. Com efeito, as polaridades definidas Leste/Oeste, Norte/Sul, dissolveram-se e liberaram em escala planetária as «forças profundas» de duas lógicas contraditórias e complementares: a da globalização e a da fragmentação.

A lógica da globalização viu-se acelerada e sustentada pelas inovações científico-tecnológicas. Estas reduziram os custos dos transportes e das comunicações; permitiram desagregar cadeias produtivas e descentralizar serviços; diluíram o significado das fronteiras e «internalizaram» o mundo na vida cotidiana dos países. Os espaços se encurtaram; o tempo se fez vertiginoso e as relações interestatais diminuíram de importância. Tornaram-se cada vez mais complexas as redes de interação – governamentais e não governamentais, públicas e privadas – que passaram a reger a estruturação e a dinâmica do sistema internacional.

A técnica não faz a História, como lembra Raymond Aron, mas transforma os meios e instrumentos da convivência humana. As transformações na convivência humana, aceleradas pela lógica da globalização, proporcionam oportunidades e promovem riscos. Os riscos nem sempre podem ser avaliados com o rigor prudente do cálculo das probabilidades e as incertezas dos processos de mudança vêm levando diferentes atores sociais, no espaço aberto pela *media*, pela atuação das ONG e pela presença da sociedade civil, a uma «teatralização» dos riscos da globalização. Foi o que se viu recentemente em Seattle, na reunião ministerial da OMC. Para a «teatralização» dos riscos contribui a percepção generalizada da existência de um «défice» de governança do mundo. Este «défice» traz à tona as discontinuidades prevaletentes no sistema internacional. Entre elas cabe destacar os impactos assimétricos da globalização que vem aprofundando a desigualdade em escala planetária e mantendo, por isso mesmo, na agenda, a problemática Norte/Sul. Tudo isso é parte dos dados que explicam a lógica da fragmentação, questionadora da atual integração do espaço mundial.

A lógica da fragmentação, que passa pela sublevação dos particularismos, pela secessão de Estados, pela desconfiança em relação às multinacionais, aos técnicos e aos políticos, tem como um de seus componentes a afirmação das identidades nacionais. Esta afirmação lastreia-se no fato que a globalização não eliminou, muito pelo contrário, a importância dos Estados e das nações na dinâmica da vida internacional. Com efeito, as expectativas e o bem estar da imensa maioria dos seres humanos segue intimamente vinculada ao desempenho dos países em que vivem. Por isso, no mundo contemporâneo, as nações e os Estados que as representam, são e permanecem sendo indispensáveis instâncias públicas de intermediação. No plano externo esta intermediação parte de uma visão assinaladora de especificidades. Entre elas cabe destacar a localização geográfica, a experiência histórica, o código da língua e da cultura, o repertório dos conhecimentos, a estrutura produtiva, o nível de desenvolvimento e os dados da estratificação social.

Estas especificidades configuram o pluralismo do mundo e explicam a perspectiva organizadora e a latitude da inserção de um país no sistema internacional. É por este motivo, como diria Ortega y Gasset, que a política externa é naturalmente a expressão do ponto de vista de um país sobre o mundo e o seu funcionamento. É a partir de sua perspectiva que cada Estado busca, ao mesmo tempo,

preservar a sua identidade nacional e valer-se das oportunidades oferecidas pelas tendências globais e regionais para manter e aprimorar a capacidade de uma sociedade de reger o seu destino. É neste contexto que se coloca o regionalismo, de que a União Européia e o Mercosul são expressões, expressões que levam em conta a importância econômica da escala e a política do *soft-power* de credibilidade de processos consensuais de integração no mundo contemporâneo.

Quem olha o mundo e o seu funcionamento na perspectiva do Brasil dá-se conta que a interação entre uma lógica integradora do espaço mundial e uma dinâmica contestadora desta lógica, tem muito a ver com o que o presidente Fernando Henrique Cardoso denomina uma globalização assimétrica e não solidária. Esta globalização, por isso mesmo, se vê permeada por instabilidades econômico-financeiras e por novos riscos em matéria de segurança, distintos dos que prevaleceram na vigência da Guerra Fria, como bem sabem os Europeus, sempre próximos dos focos de tensão que estão no centro da vida internacional.

Estas discontinuidades se vêm exacerbadas pela percepção de que, no campo dos valores, a lógica da globalização promoveu apenas o que Walzer qualifica de *thin morality*. Esta «moralidade rala» abre um espaço muito limitado para um discurso e um agir comunicativo, inspirado por uma kantiana «razão abrangente» da humanidade e voltada para «interesses gerais», à maneira de Habermas. Num certo sentido pode-se dizer que no sistema internacional, o término da confrontação ideológica, a erosão das utopias, a plenitude afirmativa dos mercados, a secessão de Estados, os fundamentalismos, tendem a levar a uma fragmentada e descentralizada reafirmação do realismo político, ou seja, a um muito generalizado agir estratégico com foco no primado dos conflitos de interesses locais, nacionais, regionais e transnacionais, e muito corrosivo dos valores universais de justiça e solidariedade.

Em síntese, no plano universal, o mundo de hoje convida a uma leitura hobbesiana-maquiviavélica da realidade universal. Com efeito, são consideráveis as dificuldades que enfrentam as instituições do multilateralismo para conter os unilateralismos, governamentais e não governamentais, com as suas inevitáveis assimetrias de poder, na qualificação de fatos e situações – as estratégico-militares, as econômico-financeiras e as axiológicas. A dissolução das polaridades definidas não levou, como alguns imaginavam no início da década de 90, a uma «paz perpétua» kantiana e os problemas da paz e da segurança – sempre a situação limite da vida internacional – são indicativas do déficit de governança, que caracteriza, por exemplo, a ONU como um *tertius inter partes*, de vocação universal, que juridicamente tem como um dos seus objetivos a domesticação da «política de poder».

A União Européia e o Mercosul, em contraste com o cenário mundial acima esboçado, são construções *grocianas*. Lidam com o conflito e a cooperação na moldura do Direito e da Diplomacia, lastreados no potencial de sociabilidade e solidariedade que vem sendo desenvolvido entre os seus membros no correr do tempo. Tem como base fazer não apenas a melhor política mas também a melhor economia de suas geografias, no contexto de valores comuns de inspiração democrática, voltados para a construção da paz e para a promoção do desenvolvimento nas suas respectivas regiões. É isto que vem sustentando a agenda da integração econômica e a efetiva transformação das fronteiras, de clássicas fronteiras-separação em modernas fronteiras-cooperação.

Construções *grocianas* como a União Européia e o Mercosul não estão à vontade e em casa num mundo hobbesiano-maquiviavélico. Por isso, diminuir a prevalência deste mundo na vida internacional é um objetivo comum, que transita por um revigoramento do multilateralismo e pelo favorecimento da multipolaridade. Um dos caminhos fundamentais desta linha de ação passa pela cooperação entre regionalismos afins – como é o caso da União Européia e do Mercosul –, cooperação esta que deve ser encarada, na sua dimensão mais abrangente, como *building blocs* em direção a um mundo *grociano*. Esta cooperação, para adquirir a consistência de *building blocs* requer, num mundo globalizado, densidade econômica. Daí a importância de um exame dos interesses concretos, que facilitam ou dificultam, de maneira equilibrada, este adensamento, no quadro geral de uma visão de futuro de um sistema internacional que se deseja construir. Em outras palavras, é preciso inserir a «barganha» dos interesses específicos no âmbito da «argumentação» relativa à promoção dos interesses comuns, voltados para um mundo mais compatível e mais favorável ao futuro da União Européia e do Mercosul e de seus parceiros regionais. É isto que está em jogo nas negociações entre a União Européia e o Mercosul, cujas dificuldades e assimetrias ninguém desconhece. O meu objetivo, nesta intervenção de abertura – redigida com a liberdade da condição acadêmica e sem o peso das responsabilidades públicas ou dos encargos empresariais – é o de contribuir para o seu encaminhamento positivo, na expectativa de que, na lição de Teillard de Chardin, a elevação no plano da reflexão contribua para a convergência.

Celso Lafer

2

Multilateralismo y regionalización: Más allá del trauma de Seattle

La cuestión de la relación entre el multilateralismo y la regionalización ocupa hoy un lugar destacado, tanto en la reflexión como en la práctica de las relaciones comerciales y económicas internacionales. *Multilateralismo* entendido como el sistema de principios, reglas de juego e instituciones que tienen como objetivo desarrollar a escala global, disciplinas colectivas en el comercio internacional de bienes y de servicios, concretamente en el marco de la Organización Mundial del Comercio. *Regionalismo* entendido como acuerdos preferenciales – por ende discriminatorios – celebrados entre un grupo de dos o más países, normalmente contiguos, cualesquiera que sean sus modalidades y sus objetivos adicionales a los económicos y comerciales. Como tales, son excepciones al principio de no discriminación y al tratamiento de nación más favorecida, piedras angulares del sistema comercial multilateral. Desde la perspectiva de este último, constituyen subsistemas con reglas e instituciones propias.

Su relevancia se ha intensificado en los últimos años, por los resultados de la Rueda Uruguay y la creación de la OMC; por el NAFTA; por la expansión de la Unión Europea; por el avance de negociaciones de acuerdos de libre comercio Norte-Sur (por ej. el ALCA, la APEC, el acuerdo de libre comercio de la UE con México, y el inicio del proceso negociador entre el Mercosur y la UE), y por la multiplicación de acuerdos de libre comercio y de integración entre países en desarrollo, entre los cuales el más significativo es el del Mercosur.

Como consecuencia de todo ello, se observa un crecimiento importante de la bibliografía sobre la cuestión (ver nota bibliográfica), incluyendo las contribuciones de destacados participantes del *Forum*, en especial, Celso Lafer y Vera Thorstensen, que tienen la virtud de brindar enfoques multidisciplinares en los que todos los factores son tenidos en cuenta, y no sólo los comerciales. Se insertan de tal forma en el marco teórico más amplio de las relaciones internacionales, y no quedan confinados al más restringido del comercio internacional.

En esta oportunidad quisiera concentrarme a efectuar – tomando en cuenta las principales conclusiones que pueden extraerse de la más reciente literatura sobre las relaciones entre multilateralismo y regionalismo – algunas consideraciones en función de las negociaciones que se están iniciando para concretar la proyectada asociación interregional entre el Mercosur y la Unión Europea.

En efecto, ambas regiones están formalmente comprometidas a iniciar la primera negociación de libre comercio entre dos uniones aduaneras, dentro del marco de los compromisos asumidos por sus respectivos países miembros en la OMC y, más concretamente, en el del artículo XXIV del GATT-1994. En abril tendrá lugar la primera reunión del Comité de Negociaciones Biregionales, bajo las Presidencias de la Argentina y del Portugal, negociaciones que continuarán luego en el segundo semestre bajo las Presidencias del Brasil y de Francia.

Pero a la vez de ser activas participantes en los esfuerzos por iniciar una nueva ronda de negociaciones multilaterales – temporariamente afectados por los frustantes resultados de la Conferencia Ministerial de Seattle – cada una de las regiones se encuentra participando en procesos negociadores que conducirán a la ampliación de sus respectivos espacios preferenciales, envolviendo incluso a países con los cuales no tienen proximidad geográfica, como es el caso por ejemplo, del acuerdo de libre comercio recientemente concluido entre la Unión Europea y México. Por lo demás, tanto la UE como el Mercosur han proclamado su adhesión a los principios de libre comercio y su voluntad de consolidar el sistema multilateral de comercio mundial, en torno a la OMC. Debemos suponer entonces que, tal como lo han declarado reiteradamente los protagonistas, tanto el Mercosur como la Unión Europea, comparten el interés de que sus propios acuerdos regionales y sus negociaciones interregionales, sean consistentes con los compromisos asumidos en la OMC.

La experiencia de los últimos años permite efectuar algunas observaciones sobre la interacción entre el multilateralismo y el regionalismo, desde el ángulo de las relaciones comerciales y económicas internacionales:

1. *En el comercio internacional, tanto el multilateralismo como el regionalismo, en sus expresiones concretas de la última parte del siglo XX, son realidades políticas, económicas y jurídico-institucionales con raíces profundas en sus respectivos ámbitos, y ambas continuarán formando parte del escenario mundial en el futuro previsible.* Tienen su propia lógica y dinámica. Sólo en un plano teórico podría imaginarse la supresión de una de esas realidades. La primera refleja un proceso más profundo de clara dimensión política, económica y cultural, que es el de la globalización. La segunda refleja la existencia de subsistemas internacionales en los que las fuerzas profundas que sustentan la distinción entre "nosotros" y "ellos", como es el caso de la Unión Europea, del propio Mercosur e incluso del NAFTA, trascienden ampliamente el plano comercial, y responden desde su momento fundacional, a poderosas razones políticas e incluso estratégicas. Ellas se nutren en el hecho que sus países miembros comparten espacios geográficos, pero sobre todo, comparten espacios históricos y culturales. El regionalismo en su expresión comercial y económica es sólo parte de procesos más amplios orientados a generar espacios de paz, de estabilidad política y de democracia, en los que predomina la lógica de la integración arraigada en los valores de sociedades abiertas. Cada vez más, son procesos que procuran sustentarse en la cohesión social, como un valor central y como un instrumento cada vez más reconocido de la competitividad a escala global.

2. *Multilateralismo y regionalismo, no son necesariamente dimensiones contradictorias de los esfuerzos por construir un sistema de relaciones comerciales y económicas internacionales de alcance global, basado en principios de libre comercio y de equilibrio entre los intereses de las distintas naciones.* Por el contrario, desde el propio proceso de creación de la Comunidad Económica Europea – pasando por su ampliación y la formación del mercado único, hasta la actual etapa de la unión monetaria – se observa una constante interacción entre los avances de esta experiencia regional con los ocurridos en el plano multilateral y en el de otras regiones. El efecto bola de nieve de los acuerdos regionales, se traduce en lo que se ha denominado el *regionalismo competitivo* y en impulsos a las propias negociaciones multilaterales. El temor al regionalismo competitivo es un factor que ha incidido en los consensos a nivel multilateral, como se observó en las negociaciones de la Rueda Uruguay. Pero a su vez el desarrollo de las disciplinas comerciales multilaterales, en especial a partir de la finalización de la Rueda Uruguay, condiciona el propio desarrollo de los esquemas regionales, reduciendo el espacio para la temida tentación a fortalezas reales o míticas. El fantasma de los *stumbling blocs* que se popularizara en la literatura académica a partir del planteo de Bhagwati en 1991, no se reflejó en la realidad, aún cuando haya margen para considerar que no todas las expresiones regionales puedan encuadrarse plenamente, o al menos en todos sus aspectos, en la figura más romántica de los *building blocs*.

3. *Principios y reglas de juego, multilaterales y regionales, interactúan en varios planos.* Crecientemente los acuerdos regionales, cualquiera que sean sus modalidades, por ejemplo, zona de libre comercio o unión aduanera, están condicionados por las reglas de la OMC. Su legitimidad internacional depende en gran medida de su conformidad con el artículo XXIV y con otros compromisos asumidos en la OMC. A su vez en algunos casos el carácter "OMC-plus" de acuerdos regionales, establece precedentes que inciden en futuras negociaciones multilaterales, como ha sido el caso en particular, del NAFTA, al menos en la visión de los Estados Unidos. Esta interacción es más evidente aún, cuando se la examina en la perspectiva del derecho interno de los países que son miembros, a la vez, de la OMC y de uno o varios acuerdos regionales. Es más notoria en el caso de países, como la Argentina, en los que su constitución asegura la primacía de los tratados sobre la legislación nacional.

4. *La tendencia observada, no sólo a la coexistencia pacífica pero también a la complementación constructiva, entre el multilateralismo y el regionalismo, podría reforzarse en, al menos, tres planos de acción:*

a) en el *multilateral*, en la medida que se logren fortalecer en la OMC los mecanismos orientados a asegurar la compatibilidad dinámica entre los acuerdos regionales (preferenciales) y los principios y reglas de juego multilaterales. Ello implicaría fundamentalmente reforzar las disciplinas colectivas en materia de reglas de origen de los acuerdos de libre comercio; efectuar un monitoreo efectivo de la evolución de los acuerdos regionales a la luz de los compromisos multilaterales, y facilitar el acceso de los particulares a la utilización de los mecanismos de solución de diferendos, en los casos en que claramente un acuerdo regional entra en colisión con principios o reglas del sistema multilateral,

debilitando o anulando su eficacia. La idea en este plano sería creer en la vocación multilateral de los acuerdos subregionales, pero por las dudas, monitorearla de cerca y reforzar su efectividad;

b) en el *regional e incluso en el interregional*, en la medida que los países miembros de un acuerdo concreten en las reglas de juego aplicables a sus relaciones recíprocas y a su política comercial externa, su expresada voluntad política de ser consistentes con los compromisos asumidos en la OMC. Para ello un elemento esencial es el de la auténtica vocación de *permanencia* de un acuerdo regional preferencial, o sea que no se lo perciba como un instrumento fácilmente “descartable” de política comercial externa. Es esa vocación – junto con la de la apertura al resto del mundo – la que da legitimidad al tratamiento preferencial en la perspectiva del sistema comercial multilateral. La mencionada consistencia a su vez, contribuye a proteger los intereses de los países de menor dimensión relativa, especialmente en los casos de acuerdos regionales caracterizados por notorias asimetrías en el tamaño de sus respectivos mercados. Contribuye asimismo a uno de los objetivos centrales de un proceso de regionalismo abierto, cual es el de crear un marco de previsibilidad para atraer inversiones de competidores globales interesados en insertar su producción y su prestación de servicios en redes que trasciendan la dimensión limitada de una región; y

c) en el *nacional*, en la medida que cada país sea capaz de desarrollar estrategias de inserción económica internacional, que permitan aprovechar al máximo la ampliación del margen de maniobra que brindan el fin del mundo bipolar de la guerra fría y la globalización económica, explotando a su favor el mayor grado de permisibilidad hoy existente para aprovechar todas las oportunidades de competitividad a escala mundial. Ello conduce a buscar alianzas comerciales externas que no sean exclusivas ni excluyentes, sin perjuicio de privilegiar como base de sustentación de tal estrategia, la alianza con su región contigua. Esto es más notorio dada la tendencia reciente a replantear, desde el punto de vista conceptual y práctico, la idea de integración al mundo y a una región determinada, privilegiando el interés nacional de crear en forma, a la vez estable, flexible y dinámica, entornos externos favorables a los esfuerzos internos de consolidación de la democracia, de modernización económica, de cohesión social, y de inserción competitiva tanto en una región como en el mundo todo. El concepto de *integración-red* con sus consecuencias institucionales, es crecientemente la contracara al desarrollo por parte de las empresas de redes de producción y comercialización a escala regional y global. En este concepto reside una de las claves para comprender la relación dinámica y complementaria entre el multilateralismo y el regionalismo, percibida desde la ineludible y privilegiada óptica, tanto de los países como de sus empresas.

En la perspectiva de las observaciones anteriores, debemos insertar el análisis de las opciones abiertas al desarrollo de las negociaciones de libre comercio entre la Unión Europea y el Mercosur. Gobiernos y empresarios (estos últimos en el marco del Foro Empresarial Mercosur-Unión Europea, MEBF), han resaltado la necesidad de que ellas sean consistentes con la OMC y con la necesidad de profundizar sus compromisos, a partir del cumplimiento de los asumidos en la Rueda Uruguay. Claramente apuntan a que una negociación global, realista y equilibrada, permita avances sustanciales en sectores tradicionales – y vitales para la economía de los países del Mercosur, como la agricultura y la agroindustria – y en sectores nuevos aún no cubiertos por disciplinas multilaterales de alcance global.

La referencia explícita, reafirmada al más alto nivel político en la Cumbre Unión Europea-Mercosur, a que las negociaciones se efectuarán en el marco de los compromisos de la OMC, implica el reconocimiento formal de que el acuerdo que se logre adoptará una de las modalidades previstas en el artículo XXIV, más concretamente la de una zona de libre comercio. Ello no agota sin embargo el potencial de la asociación interregional prevista en el acuerdo marco de Madrid, ya que mucho de lo que se puede avanzar entre las dos regiones entra dentro de la dimensión cooperación (empresaria, industrial, tecnológica, educativa) explícitamente incorporada en tal acuerdo. Es esta una dimensión insuficientemente desarrollada hasta ahora en la agenda negociadora biregional. Significativos avances inmediatos en este plano permitirían compensar un ritmo eventualmente menos audaz, en particular, en materia del acceso estable y efectivo al mercado europeo.

Pero es en el plano de la concepción estratégica del mundo y del desarrollo de ambas regiones, donde se encuentra el eje que deberá centrar el futuro relacionamiento interregional. Implica profundizar, en la práctica, el interés común en un sistema multilateral – no sólo comercial – de carácter multipolar, signado por el equilibrio y la igualdad de oportunidades.

Ello debe conducir a privilegiar en la agenda de las negociaciones interregionales, la concreción de políticas e instrumentos que permitan fortalecer las respectivas regiones y su apertura al mundo. En

este plano es donde pueden encontrarse los principales puntos de articulación entre los caminos multilaterales y regionales para la construcción de un mundo en el que predomine la lógica de la integración, frente a la tentación natural a los unilateralismos discriminatorios, que dejados a su propia dinámica pueden terminar alimentando las fuerzas que responden a la lógica de la fragmentación.

En tal sentido, el principal desafío estratégico que se plantea al trabajo conjunto entre ambas regiones es el demostrar que tanto el regionalismo como el multilateralismo, bien entendidos, pueden conciliarse con las crecientes demandas a una mayor transparencia en las negociaciones comerciales, y a una mayor participación de los sectores y países potencialmente excluidos de los beneficios de la globalización. Seattle exige extraer conclusiones hacia el futuro, en términos de una mayor participación de la sociedad civil en los procesos negociadores comerciales.

El regionalismo reunirá plenamente las virtudes atribuidas a los *building blocs*, en la medida que permita atender la problemática de identidad, de participación y finalmente, de legitimidad, que hoy en día – como consecuencia de la percepción que tiende a generalizarse sobre el lado negativo de la globalización (elitismo, exclusión, marginalización) – se ha instalado fuerte en la agenda de la opinión pública, tanto de los países en desarrollo como de los más avanzados.

Por ser el regionalismo más avanzado entre países desarrollados, cabe a la Unión Europea una mayor responsabilidad en el liderazgo estratégico y práctico del proceso que pueda conducir efectivamente a una alianza interregional con el Mercosur, que sirva no sólo para fortalecer la integración aún incipiente del Sur americano, pero también para demostrar que bien encarado, el regionalismo y su versión más ambiciosa interregional, pueden ser fuerzas motoras en la construcción de un multilateralismo acorde con las demandas implícitas en las protestas de Seattle y de Davos.

El año 2000 ofrece, en tal sentido, la oportunidad de poner de manifiesto la capacidad de liderazgo europeo, a fin de avanzar no sólo en los carriles negociadores gubernamentales, sino también en el desarrollo de una red de canales de comunicación, con la activa participación de empresarios, intelectuales, sindicalistas, parlamentarios, y diversas expresiones de la sociedad civil. De allí pueden surgir ideas y sobretodo, puede nutrirse la agenda interregional de la necesaria transparencia y legitimidad. En esta perspectiva el Forum puede cumplir una función extremadamente útil.

La nueva Comisión Europea, y las Presidencias rotativas, tanto del lado Mercosur pero en especial del europeo, tienen al respecto una responsabilidad particular de asegurar el esperado liderazgo.

Un espacio central de la agenda interregional, debería estar destinado a asegurar el trabajo conjunto de las dos regiones en el fortalecimiento de la OMC y en la superación del trauma dejado por Seattle. En tal sentido la cuestión agrícola es central, pero no es la única que requiere de enfoques innovadores y superadores entre las dos regiones. Ellos exigen además un intenso trabajo de articulación con los otros protagonistas relevantes, en particular, con los Estados Unidos, el Japón y el Sudeste Asiático, incluyendo obviamente a China.

Félix Peña

Bibliografía

Anderson Kym and Richard Blackhurst (eds), "Regional Integration and the Global Trading System", St.Martin's Press, New York 1993.

Bhagwati, Jagdish, "The World Trading System at Risk", Princeton University Press, Princeton 1991.

Bhagwati, Jagdish, "Multilateralism and Regionalism in the Post-Uruguay Round Era: What Role for the US", and Discussion by Félix Peña, in Memedovic Olga, op.cit., ps.31-41.

Bhalla A.S. and P.Bhalla, "Regional Blocs. Building Blocs or Stumbling Blocs?", MacMillan Press, London 1997.

Cable Vincent and David Henderson, "Trade Blocs? The Future of Regional Integration", The Royal Institute of International Affairs, London 1994

Demaret Paul, Jean Fracois Bellis, Gonzalo García Jiménez, "Regionalism and Multilateralism after the Uruguay Round", IEJE, Université de Liege, European Interuniversity Press, Brussels 1997.

- Demaret Paul, "The Reciprocal Influence of Multilateral and Regional Trade Rules: A Framework of Analysis", en Demaret and others, op.cit. ps. 805-838.
- Faini Riccardo and Enzo Grilli (eds), "Multilateralism and Regionalism after the Uruguay Round", MacMillan Press, London 1997.
- Frankel Jeffrey, "Regional Trading Blocs in the World Economic System", Institute of International Economics, Washington 1997.
- Geiger Till and Dennis Kennedy (eds), "Regional Trade Blocs, Multilateralism, and the GATT: Complementary Paths to Free Trade?", Biddles Ltd, London 1996.
- Lafer Celso, "Globalização e regionalização", en Carta Política, nro.67, USP, São Paulo, Setembro 1998.
- Melo Jaime de and Arvind Panagariya, "The New Regionalism in Trade Policy", The World Bank, Washington 1992.
- Memedovic Olga, Arie Kuyvenhoven, Willem T.M.Molle, "Multilateralism and Regionalism in the Post-Uruguay Round Era", NEI, Kluwer Publishers, Boston 1999.
- OECD, "Regionalism and its Place in the Multilateral Trading System", Paris 1996.
- Oman Charles, "The Policy Challenges of Globalization and Regionalisation", OECDE Development Center, Paris 1996.
- Serra Jaime and others, "Reflections on Regionalism. Report of the Study Group on International Trade", Carnegie Endowment for International Peace, Washington 1997.
- Thorstensen Vera, "Connections and Interlinkages between Regional Integration Arrangements and the Multilateral Trading System: The Perspective of Mercosur", en OECD Documents, Paris 1996, ps. 103-111.
- Thorstensen Vera and Félix Peña, "European Union Market Access: the View from Latin América", in Memedovic, op.cit., ps. 235-274.
- Trebilcock Michael and Robert Howse, "The Regulation of International Trade", Routledge, London and New York, 1995, ps. 90-96 y 427-430.
- Winter Alan, "Regionalism and the Next Round", en Jeffrey Schott (ed), "Launching New Global Trade Talks. An Action Agenda", Institute for International Economics, Washington 1998, ps. 47-60.
- World Trade Organization, "Regionalism and the World Trading System", Geneva 1995.

3

Integração regional, multilateralismo e globalização

O mundo tem, desde o fim da Segunda Guerra Mundial, conhecido experiências bem sucedidas de integração regional e de liberalização do comércio a nível multilateral. Essas experiências contrastam com a situação que, de um modo geral, prevaleceu no período entre as duas guerras, caracterizado pelos inúmeros e quase sempre absurdos obstáculos ao comércio entre as nações e pelas relações preferenciais de tipo colonial que se concretizavam essencialmente pela troca de produtos agrícolas e matérias primas contra produtos manufacturados de maior valor acrescentado. Nesse período, as tentativas de reforço de laços comerciais entre as nações foram-no quase sempre numa base bilateral, gerando na maioria dos casos (dada a natureza dessas relações) movimentos de *trade diversion* insusceptíveis de contribuir para uma mais racional afectação dos recursos produtivos.

Não vale a pena insistir nos aspectos desastrosos das políticas comerciais praticadas entre as duas guerras e inspiradas sobretudo por razões de natureza política, que, a nível europeu, contribuíram de maneira decisiva para uma progressiva deterioração económica, com efeitos de todos conhecidos.

Bem conhecidas são também as iniciativas tomadas no fim da guerra em sentido oposto, pelos actores do conflito planetário dos anos quarenta, que souberam retirar os devidos ensinamentos desses *vingt ans d'échecs* que o tinham precedido.

Com um recuo de meio século, suscita hoje admiração (não obstante a gravidade dos problemas que persistem em muitas regiões do mundo) a visão profética dos que desde meados dos anos quarenta deram vida a projectos como os que tinham por objectivo a reconstrução europeia (Plano Marshall) e a criação de instâncias internacionais para gerir o volume de liquidez internacional, contribuir (mesmo se de forma insuficiente) para a ajuda ao desenvolvimento e (apesar do malogro de um projecto que só viria a concretizar-se cinquenta anos mais tarde) conseguir disciplinar e promover a progressiva liberalização do comércio mundial de mercadorias.

Paralelamente, desenvolver-se-iam os esquemas de integração regional estabelecendo relações mais ou menos profundas entre os participantes, realizações hoje em dia numerosas mas onde, pela natureza dos laços estabelecidos e pela magnitude dos seus efeitos sobressai a que, mais tarde, viria dar lugar à União Europeia. Contudo, continua a persistir uma questão: a integração regional, por muito importantes que tenham sido os seus êxitos, não terá ela contrariado os objectivos de uma desejável multilateralização onde os objectivos de uma melhor afectação dos recursos disponíveis pudessem ser plenamente atingidos?

Em meados dos anos noventa havia mesmo quem considerasse que em relação à multilateralização, a integração regional não poderia constituir mais que um *second best*, apenas justificável enquanto não estivessem reunidas as condições políticas que permitissem a realização de um objectivo global.

O que nos leva a procurar formular a mesma pergunta de uma maneira mais precisa: conduzirão os acordos de integração regional a políticas mais ou menos proteccionistas por parte dos países participantes do que as que resultariam de uma acção exclusivamente multilateral?

Os estudos realizados pela OMC nesta matéria não permitem ainda responder a esta questão de maneira conclusiva, mas, tendo em conta a importância da contribuição que, através do seu comércio com países terceiros, a União Europeia tem dado para a expansão do comércio mundial, é legítimo supor que essa contribuição terá sido muito superior à que países como a Alemanha, a França, a Itália e mesmo o Reino Unido, poderiam ter dado caso agissem separadamente na cena internacional.

Afigura-se igualmente que a integração regional realizada a nível europeu terá também constituído uma base sem a qual os resultados das grandes negociações multilaterais que vão do Dillon Round ao Uruguay Round não teriam sido possíveis.

Nestas condições, poderá afirmar-se sem grave risco que, para além dos efeitos de *trade creation* (por si só justificáveis à luz do artigo XXIV do GATT), no plano interno terá havido importantes efeitos sinérgicos de *external trade creation* decorrentes da expansão dos investimentos e do crescimento económico, induzidos pelo comércio.

Por outro lado, e considerando agora a participação dos países em desenvolvimento no comércio mundial, afigura-se que os movimentos de liberalização (tantas vezes exigidos pelos países industrializados com base em motivações menos confessáveis) só poderão ser verdadeiramente significativos e promover uma melhor afectação de recursos, quando realizados a partir de espaços económicos dotados de uma massa crítica mínima, sem a qual qualquer forma de liberalização correrá o risco de comportar efeitos perversos de difícil recuperação.

É aliás de sublinhar que, no quadro dos exames das políticas comerciais dos países em desenvolvimento, membros da OMC, se tem insistido particularmente na necessidade da participação em esquemas de integração regional como base necessária para uma liberalização num quadro multilateral mais vasto.

Este é, desde logo, um aspecto onde, de um ponto de vista puramente teórico, a OMC tem reconhecido o carácter positivo dos acordos de integração regional, pelo facto de estes acordos, onde o grau de liberalização é, em princípio, o mesmo em todos os sentidos, não comportarem o efeito de *free-riding*, inerente à liberalização efectuada numa base «nação mais favorecida» (NMF), princípio fundamental do GATT e da OMC, onde as concessões que se efectuam são, regra geral, extensivas a todos os membros da Organização.

A este respeito é de recordar que, no Uruguay Round, se procurou reduzir a possibilidade de situações de *free-riding* através da adopção do princípio do *single undertaking*, comportando, contrariamente ao que acontecia no contexto do Tokyo Round, a obrigatoriedade de aderir à maioria dos acordos anexos àquele que criou a OMC (os chamados acordos multilaterais), procurando estabelecer em termos globais um maior equilíbrio de vantagens e obrigações (não obstante todo um conjunto de excepções previstas das quais as mais importantes são as isenções ao respeito da cláusula NMF no Acordo dos Serviços).

Acresce que, na sua qualidade de guardiã do princípio da liberdade de comércio, a OMC tem sublinhado que todas as conclusões favoráveis que se estabeleçam sobre a integração regional devem ser formuladas com a maior prudência dado que, neste domínio, apenas os esquemas de integração europeia constituem uma experiência suficientemente longa e consistente para sobre eles se estabelecer sem ambiguidade conclusões válidas.

E, no que toca à União Europeia, são quase unânimes as críticas à atitude altamente proteccionista da Política Agrícola Comum e muito generalizadas as opiniões desfavoráveis sobre os acordos preferenciais com países terceiros que na maioria dos casos estabelecem zonas de comércio livre em sentido único, criando graves discriminações com efeitos globalmente negativos sobre a economia mundial (*trade diversion*).

Quanto aos acordos celebrados pela Comunidade com vista à criação de verdadeiras zonas de comércio livre com outras regiões, e dos quais o mais importante seria neste novo século o acordo com o Mercosul, as opiniões que se têm manifestado no interior da União Europeia têm sido frequentemente desfavoráveis e, a nível da OMC, extremamente prudentes. Prudentes, no caso da OMC, dado o receio de que esses acordos constituam novos atentados ao princípio do multilateralismo. Desfavoráveis, a nível da União Europeia, pelo receio de uma perda de identidade comunitária resultante da «erosão das preferências» que uma proliferação de acordos de comércio livre com outras regiões do mundo poderia produzir.

Ora, em relação a este último ponto (e aqui se responde também aos que consideram que a integração regional não constitui mais que um *second best* em relação à abordagem multilateral) importa salientar que a identidade comunitária se define segundo vectores que largamente transcendem o domínio comercial como os relativos à concorrência (princípio básico do Tratado de Roma de 1957), aos serviços e aos mercados públicos (fundamentais no Mercado Interno e apenas embrionários no Uruguay Round), à moeda (que sai totalmente fora do âmbito da OMC), à correção dos aspectos perversos da liberalização (a coesão económica e social) e aos aspectos de natureza política (PESC e «terceiro pilar»).

Considerando agora em particular o caso dos países da América Latina e do Mercosul, podemos interrogarmo-nos sobre os efeitos de uma mudança importante que se tem verificado nas políticas comerciais de uma região onde, até há pouco, os esforços de integração eram quase exclusivamente formais, não rompendo com a tradição dos objectivos de «autosuficiência».

Com efeito, durante largas décadas, os projectos de integração regional na América Latina não parecem ter conduzido a resultados significativos e os grandes Estados que dispunham de um mercado interno com dimensão suficiente para desencadear projectos credíveis de desenvolvimento económico praticaram na maioria dos casos políticas de substituição de importações, cujos resultados foram em geral o contrário de tudo quanto se pretendia.

Nos anos noventa, e numa grande medida em virtude dos estímulos fornecidos pelo Uruguay Round, as políticas de liberalização parecem ter conduzido a resultados altamente positivos, emergindo então o Mercosul como a primeira tentativa séria e consistente de integração económica à escala do continente sul-americano. A avaliação que se pode fazer sumariamente não pode deixar de ser positiva, inclusivamente quanto ao desenvolvimento económico sustentável dessa região, pese embora as oscilações de ritmo e as consideráveis assimetrias regionais e sociais.

Se a experiência dos últimos cinquenta anos demonstra as virtudes de desenvolvimento paralelo do multilateralismo e dos modelos de integração regional, que não se afigura poder ser posta em causa, que pensar todavia do desenvolvimento de relações entre blocos integrados que correm o risco de ressuscitar o bilateralismo a um outro nível e de contribuir para a criação de «super blocos» rivais com o risco de graves confrontações a nível mundial?

Uma primeira observação suscitada por esta interrogação é a de que a integração em «super blocos» não poderá nunca ser feita na ignorância daquilo que se faz a nível multilateral, nem substituir-se ao multilateralismo.

Nunca será demasiado lembrar que o espaço económico mais vasto que existe – a União Europeia – tem sido realizado sempre numa óptica de abertura e que presentemente a sua identidade lhe é hoje conferida em função de elementos que transcendem em muito o comércio tradicional.

A participação da União Europeia em esquemas de liberalização com outros espaços económicos não pode, por definição, ter como consequência a formação de blocos agressivos e defensivos (como seria o caso, por exemplo, de um bloco asiático dominado por uma aliança entre a China e o Japão e a partilha de zonas de influência, ou de um Mercosul absorvido pela zona de comércio livre das Américas), mas precisamente a de impedir ou minorar os efeitos da criação desse tipo de blocos.

Por essa razão, um acordo União Europeia-Mercosul, que aliás transcende em muito a ideia que, ainda não há muitos anos, se fazia das zonas de comércio livre, pois engloba aspectos relativos aos serviços, à propriedade intelectual, à concorrência e aos investimentos, só poderá, caso seja possível concretizá-lo em termos práticos e não meramente formais, contribuir para um maior equilíbrio entre os grandes espaços económicos mundiais.

Quanto à dúvida sobre a sua possibilidade prática de concretização, convém que não se escamoteiem as dificuldades reais que um tal exercício comporta. Com efeito, os interesses latino-americanos no mercado comunitário concentram-se ainda largamente no domínio agrícola e aí afigura-se que a experiência dos últimos anos desde o fecho do Uruguay Round leva à conclusão de que a Comunidade não tem condições políticas para efectuar concessões significativas neste domínio e que uma nova reforma da Política Agrícola Comum, que de qualquer modo se impõe, terá de ter em conta a problemática do alargamento, pois o que está em causa é pura e simplesmente a ameaça de frustração das esperanças da maioria dos países aderentes. Nestas condições, as possibilidades de abertura ao exterior no sector da agricultura são, nas condições presentes, diminutas, o que constitui uma séria hipoteca para o desenvolvimento das relações entre a Comunidade e o Mercosul no quadro do actual Acordo. Trata-se de uma conclusão pessimista, mas que pelo menos chama a atenção para um problema que constitui uma quadratura do círculo e que não se resolve com argumentos «fracos» como os que, em geral, são apresentados pela Comunidade na OMC. Parece-me mesmo que a persistência de uma visão proteccionista, «pura e dura», por parte da União Europeia em torno da sua «sacrossanta» política agrícola é um dos maiores erros estratégicos da presente política europeia, à luz dos desafios da economia global e multipolar. Mas é um facto!

Este ponto estabelece uma ligação com uma outra questão que é a de saber em que medida o pós-Seattle poderá ou não ter uma influência negativa sobre a negociação de grandes acordos entre espaços económicos distintos a nível mundial.

Como é hoje evidente, a contestação que precedeu a Conferência Ministerial da OMC em Dezembro último não teve qualquer influência sobre o resultado final da Conferência cujo inglório desfecho teve a ver com um défice de preparação e uma falta de vontade política por parte de alguns *key players*. Basta notar a impossibilidade que se verificou de estabelecer textos comuns sobre os diversos assuntos, excepto sobre pontos secundários, e que se manteve até à reunião do Conselho Geral da OMC (a nível de Embaixadores) que precedeu de poucos dias a realização da Conferência Ministerial. O texto então apresentado pelo Director Geral da OMC não era mais que um comunicado de posições divergentes sobre os diferentes assuntos.

Não é mais possível escamotear uma realidade central: a impossibilidade de obter um acordo na agricultura constitui uma dificuldade que se afigura incontronável para a realização de um acordo global e que tal dificuldade se manifesta igualmente a nível de qualquer projecto que tenha por objectivo a realização de acordos inter-regionais. Este é o principal nó que está por desatar.

Importa talvez recuperar fôlego e recomeçar, realizando um trabalho de consciencialização, tanto a nível das negociações multilaterais, como dos projectos inter-regionais, procurando demonstrar que existe um vasto conjunto de temas sobre os quais seria possível realizar esforços comuns, com vista a atingir objectivos em que todos teriam algo a ganhar.

O terreno em que tais objectivos têm de ser definidos é o da «globalização», conceito que tem sido objecto de críticas por parte de alguns expoentes da «sociedade civil» nos países desenvolvidos, mas também por grande número de países em desenvolvimento que consideram que se trata de um fenómeno apenas favorável ao interesse das grandes empresas transnacionais.

Nesta matéria é muito provável que uma demonstração pelo método de redução ao absurdo seja suficientemente convincente, pois é fácil prever até que ponto o restabelecimento de obstáculos aos movimentos de capitais e ao investimento externo, que constituem a essência do fenómeno da globalização (muito mais que a liberalização do comércio de bens e serviços), se traduziria rapidamente por uma redução global dos investimentos, com o desenvolvimento de uma espiral em sentido negativo e com todas as suas inelutáveis consequências económicas e sociais. E manter o *statu quo* não é possível, nem sustentável.

Aliás, ao falar-se de antagonismo entre os interesses nacionais e os das grandes empresas transnacionais, esquece-se por vezes que o problema não reside no risco de uma apropriação de riqueza por parte destas, em prejuízo dos Estados e dos cidadãos, dado que tal apropriação é de qualquer maneira quase totalmente reinvestida, mas no facto de que a criação de posições dominantes e o seu abuso comportam efeitos restritivos a nível da produção e do comércio.

O tema comércio e concorrência poderia surgir como um dos mais importantes de um futuro *round* de negociações comerciais multilaterais e constituir um aspecto fundamental do enquadramento de qualquer acordo inter-regional.

Afigura-se que, ao assumir a promoção de *dossiers* como o comércio e o investimento, o comércio e a concorrência, e o comércio e o ambiente, a Comunidade deu provas de uma clarividência que os parceiros em Genebra e em Seattle não foram capazes de manifestar e seria bom que essa posição continuasse a ser assumida, quer a nível multilateral, quer a nível inter-regional, contribuindo para a consistência da nova economia global. Mas será isso possível, mantendo a agricultura europeia numa redoma de protecção, dogmaticamente defendida? Não é por aqui que passará um novo compromisso para a globalização concertada e transparente?

Vítor Martins

4

Os acordos regionais de comércio e as regras da OMC

A questão da multiplicação dos acordos regionais de comércio no mundo atual vem despertando crescente interesse. A discussão se centra no entendimento, de um lado, de que os acordos regionais, por liberalizarem o comércio entre as partes e incluírem temas ainda não negociados no âmbito da OMC, estariam fortalecendo o sistema multilateral de comércio. De outro lado, o argumento é que os acordos regionais estariam criando suas próprias regras e essas estariam minando o sistema multilateral. Diante desse conflito, o papel a ser desempenhado pela OMC, como guardiã das regras multilaterais do comércio, torna-se ainda mais relevante, não só para o estabelecimento de regras sobre a compatibilidade dos acordos regionais com as regras multilaterais, como também para a supervisão da aplicação de tais regras na formação e na evolução de tais acordos.

O GATT, desde a sua criação em 1948, previu regras para a formação dos acordos regionais na área de bens. Durante a Rodada Uruguai, o GATT negociou regras para a integração do comércio de serviços, além de dar nova interpretação a alguns conceitos ainda questionados na área de bens, e que foram incorporados à OMC. Para dar maior peso e consistência ao tema foi criado, em 1996, um Comitê especialmente dedicado aos acordos regionais. No entanto, até o momento atual, tal Comitê não conseguiu consenso para concluir sobre a compatibilidade dos acordos regionais examinados com as regras da OMC, dada a complexidade do tema envolvido e a falta de um entendimento sobre as chamadas questões sistêmicas, que se referem à interpretação dos próprios conceitos encerrados nas regras negociadas.

Com o impasse criado com a suspensão da Conferência Ministerial realizada em Seattle, em dezembro de 1999, nos EUA, o sistema multilateral e a própria OMC entraram em uma fase de discussão sobre as modificações necessárias para dar continuidade às suas funções, e para avaliar se e quando se lançar uma nova rodada de negociações sobre o comércio internacional. Com tal impasse, é natural que uma nova fase de fortalecimento dos acordos regionais seja iniciada. Novamente o multilateralismo se defronta com o regionalismo. Mais do que antes, a OMC se torna necessária para desempenhar seu papel de supervisora dos acordos regionais, de modo a preservar os avanços conseguidos no sistema multilateral, e impedir os desequilíbrios existentes nos acordos regionais.

Os acordos regionais e o GATT/OMC

O GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*), desde a sua criação, permitiu a formação de acordos regionais de comércio, como uma exceção ao Artigo I, que estabelece o tratamento de nação mais favorecida (NMF), ou seja, de não discriminação entre nações. O Artigo XXIV do GATT estabeleceu as regras para a formação de acordos regionais, incluindo áreas de livre comércio, uniões aduaneiras e os acordos de transição para a formação dessas áreas.

Existem basicamente dois tipos diferentes de acordos regionais. Na área de livre comércio, as barreiras tarifárias e não tarifárias entre as partes do acordo são derrubadas, mas cada parte continua mantendo sua própria política de comércio exterior, aí incluída sua lista tarifária contra terceiros países, e seus regulamentos sobre todos os outros instrumentos de comércio exterior. Na união aduaneira, as barreiras tarifárias e não tarifárias entre as partes são também derrubadas, mas uma tarifa externa comum é implantada com relação a terceiros países, o que obriga as partes a adotarem uma política de comércio exterior coordenada, inclusive com a harmonização das regras e instrumentos de comércio exterior.

Com a criação da OMC em 1995, as áreas cobertas pelo sistema multilateral de comércio foram ampliadas para incluir o comércio de serviços e o comércio dos direitos sobre propriedade intelectual. Os acordos regionais de comércio passaram a ser regulados não só pelo Artigo XXIV do GATT, mas também pelo Artigo V do GATS (*General Agreement on Trade in Services*).

O aparecimento de um número crescente de acordos regionais de comércio no cenário internacional teve como foco de expansão a criação das Comunidade Econômica Européia em 1957. Até o final de 1999, o número de acordos notificados ao GATT/OMC era de 118. Desses, 93 foram notificados sob o Artigo XXIV, 14 sob a cláusula de habilitação, ou seja, sob a Decisão sobre Tratamento Diferenciado e Mais Favorecido para os Países em Desenvolvimento de 1979, e 11 sob o Artigo V do GATS. Número expressivo de acordos regionais envolve a Comunidade Européia, que participa em 37 acordos, principalmente com países da EFTA (*European Free Trade Agreement*) e da Europa Central. A EFTA é membro de 14 acordos, os EUA são membros de 3 acordos e a América Latina está envolvida em 5 acordos. De todos esses acordos, atualmente, os mais significantes, quer em termos do valor do comércio envolvido, quer pela inclusão de cláusulas de integração além do comércio, são o alargamento da CE de doze para quinze membros, o NAFTA e o Mercosul (WTO, 1999, Committee on RTA, RTAs Notified to the GATT/WTO).

A regra básica para cada acordo é de notificar sua formação ao GATT/OMC, que após um exame do acordo, deve concluir sobre sua compatibilidade com as regras do Artigo XXIV do GATT ou Artigo V do GATS, fazendo as recomendações para os ajustes necessários. O exame de cada acordo notificado ao antigo GATT era feito por um grupo de trabalho especialmente criado para tal função, e com um mandato específico. Com o aumento do número de acordos regionais criados, o trabalho desses grupos passou a exigir maior coordenação. Antes da criação do Comitê sobre Acordos Regionais, todo o processo de exame dos diversos acordos comerciais notificados estava em crise. Tal crise foi gerada porque os cerca de vinte grupos de trabalho criados para examiná-los não tinham um critério único para orientá-los, nem respostas a questões extremamente sensíveis, conhecidas como questões sistêmicas, que não estavam definidas no corpo de legislação do GATT, e que os próprios grupos de trabalho também não conseguiam consenso para definir. Por essas razões, a grande maioria dos acordos era examinada sem que se pudesse concluir da sua compatibilidade ou não com as regras do GATT. O exemplo mais marcante desse problema foi a impossibilidade de se concluir o trabalho sobre a criação da CE, dado o impacto político que tais conclusões poderiam ter na própria CE e no sistema do GATT. O único caso onde o consenso sobre a compatibilidade foi alcançado se referiu ao exame da então união aduaneira checo-eslovaca.

A criação do Comitê sobre Acordos Regionais de Comércio, em 1996, vem ao encontro da necessidade de se acelerar os trabalhos de exame dos acordos notificados, de se traçar diretrizes comuns a esse trabalho, e de se tentar avançar no entendimento das chamadas questões sistêmicas.

Existe toda uma discussão na OMC, e que se reflete no Comitê, sobre a questão da multiplicação e da sobreposição dos acordos regionais e dos impactos que eles podem estar causando sobre o sistema multilateral. De um lado estão os críticos que apontam para uma série de riscos que os acordos regionais representam. Dentre eles: o desvio dos princípios do sistema multilateral através da conclusão de acordos, dos alargamentos dos acordos existentes, e da conclusão de novos acordos entre acordos regionais já existentes; a diversidade de disciplinas desenvolvidas pelos acordos regionais que são diferentes das disciplinas da OMC e que podem afetar os direitos e as obrigações das partes; a existência de regras sobre a concorrência para o comércio entre as partes, e a utilização de regras sobre anti-dumping contra terceiros, o que cria um sistema dual para o mesmo tipo de problema, e pode causar distorções ao comércio; e a existência de dispositivos para a solução de controvérsias entre as partes de um acordo regional que podem criar jurisprudência conflitiva com a desenvolvida através do mecanismo de solução de controvérsias da OMC. Em síntese, argumentam que a multiplicação dos acordos regionais está colocando todo o sistema multilateral de comércio em perigo.

Por outro lado, os defensores dos acordos regionais argumentam que tais acordos, na verdade, reforçam os benefícios potenciais criados pelo desenvolvimento de regras, uma vez que tais acordos estão avançando na liberalização do comércio, principalmente nas regras sobre medidas não tarifárias. Defendem que os acordos regionais caminham mais rapidamente que o sistema multilateral, mas compartilham seus objetivos. Em suma, afirmam que os acordos regionais estão fortalecendo o sistema multilateral de comércio.

A discussão está longe de terminar, mas todos concordam que é necessário um trabalho de coordenação e de supervisão de todos os acordos regionais, bem como o estabelecimento de regras para que o sistema multilateral seja fortalecido. A grande questão é de como interpretar as regras que o GATT e a OMC criaram para a formação dos acordos regionais e compatibilizá-las com o dinamismo do mundo atual, permitindo a flexibilidade necessária para aplicar regras que foram negociadas há mais de 50 anos, com outras negociadas mais recentemente, durante a Rodada Uruguai.

O Comitê sobre acordos regionais de comércio

No final de 1995, por iniciativa do Canadá, o Conselho Geral iniciou consultas com o objetivo de criar um comitê dedicado ao tema de acordos regionais, com o objetivo de examinar os acordos notificados, e estabelecer regras de como tal exame deveria ser realizado. Os acordos estavam sendo notificados, na sua maioria, sob o Artigo XXIV do Acordo Geral, mas já havia acordos notificados sob o Artigo V do GATS, em decorrência do alargamento da Comunidade Européia de doze para quinze membros, e o NAFTA. O acordo que cria o Mercosul, por envolver países em desenvolvimento, foi notificado sob a cláusula de habilitação, e seu grupo de trabalho foi estabelecido pelo Comitê sobre Comércio e Desenvolvimento. No entanto, dada a sua importância, o acordo está sendo examinado também sob o Artigo XXIV, o que implica o cumprimento de um número maior de obrigações, e um exame mais rigoroso.

O Comitê sobre Acordos Regionais de Comércio foi criado por Decisão do Conselho Geral de 6/2/1996, e está aberto a todos os membros da OMC. Os seus Termos de Referência são os seguintes (Decision of the General Council, 6/2/1996):

(i) realizar o exame da compatibilidade dos acordos com as regras da OMC conforme as regras de procedimento e termos de referência adotados pelo Conselho para o Comércio de Bens (Artigo XXIV do GATT), Conselho para o Comércio de Serviços (Artigo V do GATS) ou o Comitê sobre Comércio e Desenvolvimento, segundo cada caso, e apresentar seu relatório para o órgão pertinente para ação apropriada.

(ii) considerar como devem ser elaborados os relatórios requeridos sobre a operação de tais acordos, e apresentar as recomendações apropriadas para o órgão pertinente.

(iii) desenvolver, quando necessário, os procedimentos para facilitar e aperfeiçoar o processo de exame.

(iv) considerar as implicações sistêmicas de tais acordos e iniciativas regionais para o quadro do comércio internacional e as relações entre eles, e fazer recomendações apropriadas para o Conselho Geral. Em outros termos, discutir questões conceituais que estão surgindo na aplicação do Artigo XXIV do GATT e no seu Entendimento, bem como no Artigo V do GATS e tentar chegar a um consenso quanto a sua interpretação.

(v) realizar qualquer função adicional designada pelo Conselho Geral e fazer relatórios anuais de suas atividades para o Conselho Geral.

Uma das primeiras atividades do Comitê foi de discutir e aprovar suas Regras de Procedimento e seu programa de trabalho, que foi dividido em duas grandes partes. A primeira diz respeito ao exame dos acordos regionais notificados, e a segunda à forma de notificá-los, isto é, as informações requeridas para o exame, o formato de sua apresentação, e a periodicidade das notificações (WTO, Annual Reports, 1996-1999).

O exame de cada acordo inclui um processo que se inicia com a sua notificação ao GATT/OMC. O texto do acordo e uma série de informações básicas são distribuídos através do Secretariado a todos os membros do Comitê, em uma das línguas oficiais da OMC. Os membros fazem então, às partes do acordo, perguntas e pedidos de esclarecimento por escrito. As partes respondem também por escrito, e a consolidação dessas perguntas e respostas é examinada em diversas reuniões do Comitê. O Secretariado elabora minutas dessas reuniões. Quando a fase de perguntas e respostas termina, o Comitê elabora um relatório final sobre o acordo examinado, para ser encaminhado ao Conselho sobre o Comércio de Bens, Conselho sobre o Comércio de Serviços ou Comitê sobre Comércio e Desenvolvimento, conforme o caso. No relatório final, o Comitê recomenda modificações para serem tomadas pelas partes, e os Conselhos ou o Comitê apropriado pode tomar as ações necessárias para a sua implementação. No início de 2000, mais de 70 acordos regionais estão em processo de análise pelo Comitê, e nenhum acordo teve seu exame encerrado.

Outra atividade importante do Comitê está relacionada com a análise das questões sistêmicas sobre a interpretação de certos dispositivos do Artigo XXIV do GATT e do Artigo V do GATS, e que permeiam todo o exame, exigindo que se chegue a um acordo, com base no critério do consenso, sobre o significado de alguns conceitos básicos, para que todo o processo possa atingir seus objetivos. A análise das questões sistêmicas foi iniciada com a elaboração de uma lista de pontos para discussão. O Secretariado vem elaborando uma série de documentos de apoio onde compila informações factuais sobre os acordos regionais. Para cada ponto aberto à discussão, os membros e o Secretariado

elaboram propostas e documentos de análise. O Comitê então examina cada ponto sob o seu aspecto legal, levando em consideração os dispositivos da OMC, comparações horizontais dos acordos regionais, e análise dos aspectos econômicos dos acordos.

Os trabalhos do Comitê vêm se desenvolvendo, e um dos temas mais polêmicos tem sido a avaliação do que significa o termo «substancialmente todo o comércio», que deve estar incluído pelas partes que criam um acordo, bem como do significado «de outros regulamentos de comércio», além de tarifas, que devem ser desmanteladas entre as partes de um acordo, para que ele possa ser considerado como compatível com as regras da OMC. Não foi decidido, ainda, se um critério objetivo deve ser adotado para o conceito «substancialmente todo o comércio», e mesmo se a exclusão da área agrícola, por parte de certos acordos que envolvem a CE, pode ser considerada dentro das regras do Artigo XXIV. Também não foi decidido como se avaliar o impacto do conceito «outros regulamentos de comércio», que não tarifas, no funcionamento desses acordos, e se eles incluem regras de origem, e direitos *anti-dumping*, anti-subsídios ou salvaguardas.

A agenda futura para o tema acordos regionais

Durante a II Conferência Ministerial de Genebra de 1998, vários membros expressaram suas preocupações com o acúmulo de acordos regionais em exame pelo Comitê, e com as implicações que a falta de consenso no entendimento das questões sistêmicas estaria causando sobre os trabalhos relativos a cada exame. Foi também manifestada a preocupação com a multiplicação dos acordos regionais e a necessidade de se fortalecer o sistema multilateral.

Durante os trabalhos preparatórios para a III Conferência Ministerial, o tema voltou a ser discutido dentro das propostas de recomendações do Conselho Geral sobre questões relativas à implementação de acordos e decisões existentes. Dentre os pontos levantados para exame (WTO, 1999, Checklist of Issues):

(i) multiplicação dos acordos regionais de comércio e falta de um progresso substantivo nos trabalhos do Comitê sobre Acordos Regionais.

(ii) necessidade de se aplicar as regras do Artigo XXIV do GATT e Artigo V dos GATS de forma estrita, e papel de maior destaque para o Comitê.

(iii) necessidade de se evitar padrões duplos dentro do processo de revisão dos acordos.

(iv) falta de clareza das regras existentes, o que torna o exame sobre a compatibilidade dos acordos com as regras da OMC virtualmente impossível.

(v) necessidade de se fazer um grande esforço para se desenvolver disciplinas e entendimentos sobre o tema, além de se refinar e atualizar as regras existentes.

(vi) efeitos dos diferentes regimes de regras de origem sobre o comércio.

(vii) impacto no comércio dos processos de alargamento e as alterações nos direitos e obrigações dos membros sobre as terceiras partes.

(viii) impacto da sobreposição de membros nos diversos acordos regionais sobre o investimento e padrões de comércio, tanto para os membros do acordo como para terceiras partes.

(ix) necessidade de se criar formas de compensação para os danos causados em terceiras partes quando da criação ou alargamento dos acordos regionais.

(x) importância de se preservar o primado das regras multilaterais sobre as regras regionais, e garantir a complementaridade dos acordos regionais, e necessidade de se esclarecer os direitos e obrigações desses acordos de modo que façam parte do programa da OMC.

Todas essas questões são relevantes para um maior entendimento sobre o fenômeno da multiplicação dos acordos regionais, bem como para que a OMC crie instrumentos efetivos de supervisão sobre tais acordos. O impasse com o qual se defronta o Comitê de, ou primeiro concluir os exames de compatibilidade dos acordos com a OMC sem levar em consideração as questões sistêmicas, ou primeiro entrar em entendimento sobre as questões sistêmicas para depois concluir o exame de compatibilidade dos acordos notificados, foi levado para Seattle como tema para ser negociado dentro de uma nova rodada de negociações multilaterais. No entanto, novo impasse foi criado com a suspensão da III Conferência Ministerial que tinha como objetivo o lançamento da nova rodada. Assim, o tema acordos regionais volta para ser discutido dentro do próprio Comitê.

O confronto de interesses aqui se dá entre países que fazem parte de acordos regionais e aqueles que não fazem parte de tais acordos como Japão, Hong-Kong-China, Coreia e Índia, e que se sentem prejudicados nas suas exportações para os países integrantes de tais acordos. Por outro lado, existe outro conflito de interesses relacionado com os países que fazem parte de acordos preferenciais e que querem manter o quadro de preferências estabelecido, e aqueles países excluídos das preferências, como é o caso dos acordos da CE com os países da África, Caribe e Pacífico, ex-colônias européias, e da CE com os países da Europa Central e Europa Oriental.

À mesa de negociações, certamente irão se confrontar os membros que defendem o papel da integração econômica como base para o desenvolvimento, e aqueles que preferem uma posição independente, mas defendem o cumprimento das regras do comércio internacional.

As implicações para o Mercosul

Os trabalhos do Comitê sobre Acordos Regionais se revestem de especial importância para os membros do Mercosul, não só porque o Mercosul está sendo examinado quanto a sua compatibilidade com as regras do GATT/OMC, mas também porque suas discussões podem ter especial interesse nas negociações do Mercosul com o NAFTA e com a CE.

Uma questão relevante é o próprio processo de avaliação do Mercosul dentro do Comitê, que inclui a fase de exame do funcionamento do acordo, e de suas regras operacionais, principalmente a fase de transição, que inclui o regime de exceção a produtos de terceiros países e o regime de adequação a produtos dos membros do próprio acordo. Outra questão é a estimativa que está sendo realizada pelo Secretariado, do nível geral de barreiras ao comércio de terceiros países com cada membro do acordo, antes e depois da criação do Mercosul.

Uma outra questão diz respeito às alterações tarifárias realizadas por cada membro do acordo para se adequar à TEC (Tarifa Externa Comum) do Mercosul. Esse processo implicou a alteração do nível tarifário de vários produtos, para cada um de seus membros e, em vários casos, na adoção de tarifas acima dos níveis já consolidados no GATT/OMC. O resultado é que o Mercosul terá que demonstrar aos principais países exportadores desses produtos que, no todo, não houve perdas, já que os mercados afetados em algum membro podem ser compensados pelos mercados conquistados em outros membros.

Quanto aos demais acordos sob exame do Comitê, é importante seguir o processo de avaliação, uma vez que tal exame revela a forma como os países estão se integrando, quais as áreas mais sensíveis, e como tal integração pode afetar o comércio dos membros do Mercosul.

Talvez o ponto que deva merecer maior atenção seja a discussão da questão sistêmica sobre o conceito para determinar qual parte de comércio deve ser incluída em um acordo para que ele satisfaça o requisito de envolver substancialmente todo o comércio entre suas partes, e assim satisfazer as regras do Artigo XXIV para a área de bens, e o Artigo V para a área de serviços. Os membros do Comitê têm exercido forte pressão sobre a CE para que o setor agrícola não seja excluído dos seus acordos de integração. Tal discussão pode ter implicações importantes nas negociações do Mercosul com a CE, uma vez que o Mercosul é importante exportador de produtos agrícolas. Outros pontos do debate envolvem as regras de origem diagonal da CE, que criam um regime único para todas as partes com quem a CE tem acordos regionais, bem como as regras de origem do NAFTA, que estaria desviando o comércio de países terceiros.

Conclusões

As discussões sobre o tema acordos regionais representam uma área de extrema importância dentro da OMC. Não só é a OMC a responsável pela coordenação e supervisão do sistema multilateral de regras sobre o comércio internacional, como também é a responsável pela elaboração de regras e a supervisão de sua aplicação nos casos de formação de acordos regionais, dentro dos objetivos básicos de se buscar cada vez maior liberalização do comércio, e em conformidade com os princípios de não discriminação e de transparência.

Paralelamente à OMC, assiste-se ao fenômeno de multiplicação de acordos regionais que já atingem a cifra de 118 casos. Tendo, «em princípio», a OMC como quadro de referência, tais acordos passaram a criar regras próprias para o comércio, inclusive em áreas não cobertas pela OMC, defesa

comercial, harmonização de normas e padrões, regras de origem, além de concorrência, investimentos, meio ambiente, padrões trabalhistas, dentre outras, muitas vezes se aproveitando das lacunas do sistema multilateral para criar regras regionais que protejam os interesses de suas partes integrantes, em detrimento do sistema multilateral. O resultado é que os acordos centrados nos países de maior peso no comércio internacional estão criando regras próprias, que já estão originando focos de protecionismo para seus integrantes, e focos de discriminação em relação às terceiras partes desses acordos.

No contexto atual de impasse sobre o lançamento de uma nova rodada de negociações, onde o tema poderia ser avaliado em profundidade, é de se esperar o fortalecimento dos acordos regionais que procurarão saída para expandir seus comércios, dentro de regras auto-estabelecidas. Mais uma vez, o regionalismo se fortalece no impasse do multilateralismo.

Diante desse quadro, cresce a importância do papel da OMC e do seu Comitê sobre Acordos Regionais, que tem exatamente como função a revisão de tais acordos e o exame de sua compatibilidade com as regras da OMC, garantindo, assim, que tais acordos não criem regras e práticas incompatíveis com as do sistema multilateral. O Comitê tem o mandato necessário não só para negociar um consenso em termos das questões sistêmicas, como também concluir os exames de compatibilidade dos inúmeros acordos que já foram notificados. O que falta é vontade política para fazê-lo.

Caso o impasse se mantenha dentro do Comitê, é de se esperar que o mecanismo de Solução de Controvérsias da OMC seja chamado a determinar quais das interpretações possíveis dos Artigos XXIV do GATT e do Artigo V do GATS devem ser adotadas. Tal já aconteceu em dois casos recentes. O primeiro no caso da Turquia, a respeito das restrições sobre importações de produtos têxteis, a pedido da Índia, onde o Órgão de Apelação confirmou a decisão do Painel de que o Artigo XXIV não permitia que a Turquia adotasse restrições quantitativas sobre importações de têxteis, quando da formação da sua união aduaneira com a CE. O segundo no caso da Argentina, a respeito de salvaguardas sobre importações de calçados, a pedido da CE, onde o Órgão de Apelação reverteu a decisão do Painel, e concluiu que a Argentina não podia justificar a imposição de salvaguardas somente para membros não pertencentes ao Mercosul, com base em investigação que determinou grave prejuízo causado por importações originadas de todas as fontes, incluindo membros do Mercosul.

Uma outra alternativa discutida é transformar o Comitê sobre Acordos Regionais em um órgão de acompanhamento dos acordos regionais, nos termos do Órgão de Revisão de Políticas Comerciais (TPRB), que examina a política comercial de todos os membros da OMC, mas que tem apenas objetivos de transparência, sem implicações jurídicas.

O momento atual evidencia a relevância das atividades do Comitê de Acordos Regionais e da necessidade de se prosseguir na busca de um entendimento comum, impedindo, assim, que um regionalismo sem controles acabe por minar os fundamentos do sistema multilateral.

Vera Thorstensen

5

La integración regional en Europa y América: Las incertidumbres de un Mercosur bloqueado

Esta ponencia pretende enfocar, a los solos efectos de mejor comprensión, la actualidad del Mercosur configurada como acumulación de problemas, obstáculos y desafíos. No se atenderá la acumulación simétrica de capacidades, recursos y apoyos, de cuya existencia no se duda, porque creemos que el Mercosur padece una parálisis derivada no de «no poder» sino de «no saber» hacer. Se vacila, se posterga la reiniciación del avance, aunque los puntos de llegada han sido satisfactoriamente revalidados durante el segundo semestre de 1999, por no identificarse con cierta seguridad la ruta a seguir.

Esa perplejidad afecta principalmente a los agentes públicos, a las autoridades estatales y los partidos políticos. Casi toda la dinámica (que, aunque insuficiente, no debe desconocerse) surge en la fase actual de inversionistas, empresarios, sindicatos de trabajadores. La debilidad del aporte político, en el contexto de dogmática institucionalidad intergubernamental que se mantiene, redundando en pérdida de oportunidades y confunde a los decisores privados comprometidos con el proyecto mercosuriano.

Los políticos, a nuestro juicio, están pagando el precio de algunos de sus propios errores. Entre otros:

(a) Han tramitado el Mercosur como un paquete de planes y resoluciones eminentemente técnicos, lo han sustraído a los congresos partidarios, a las campañas electorales, a los propios parlamentos (que han consentido su marginalización). Los líderes políticos pro-Mercosur no han llevado esa labor a la opinión pública y los círculos más amplios de comunicación y respaldo. Se ha pactado la Unión Aduanera imperfecta sin mandatos plebiscitarios o paraplebiscitarios en ese sentido; sin hacer, por consiguiente, a la masa ciudadana el sujeto de los compromisos asumidos. En tales condiciones, los gobernantes y dirigentes partidarios, que sólo han cultivado apoyos en términos excesivamente «nacionalistas» y ajenos al Mercosur, han exhibido impotencia argumental frente a las presiones sectoriales y neoproteccionistas desatadas por las recientes crisis económico-comerciales internacionales.

(b) Parece innegable que una integración del grado que registra el Mercosur (por la liberación del comercio intrazonal la considerable unificación de la política comercial extrazonal) requiere la armonización de las políticas macroeconómicas (moneda, crédito) por sobre un mínimo que el proceso mercosuriano está lejos de alcanzar. Ese mínimo, no obstante, sólo podrá consolidarse si los Estados-partes personifican los intereses de la integración en alguna(s) autoridad(es) con competencias abiertamente reconocidas de vigilancia, reclamación y propuesta de medidas concretas, advertencia y monitoreo, información a los públicos y las ciudadanías. Una Unión Aduanera no puede gobernarse (quizás ni siquiera administrarse) con lógicas puramente intergubernamentales; en éstas, los incentivos a la indisciplina y la deslealtad son tan numerosos que vuelven inevitable la ineficacia de los acuerdos y la paralización del proceso. Hasta el presente, con ciertas excepciones, los políticos han rechazado preparar a sus países para complejizar en el sentido indicado el gobierno del Mercosur.

Para reimplantar la disciplina comercial, armonizar políticas macroeconómicas y adecuar a los compromisos ya convenidos las instituciones de la integración, el Mercosur requiere un acto interestatal solemne que no sería exagerado calificar de refundacional. Podría consistir en una conferencia diplomática que culmine en la suscripción de un Tratado de Asunción II (a los diez años del primero). Pero el éxito de esa conferencia diplomática depende de un cambio de conductas partidarias respecto del Mercosur y en rigurosos debates parlamentarios y en los medios de comunicación masiva.

Romeo Pérez Antón

6

Regional integration in Europe and in the Americas

This paper aims to provide, on the one hand, an analysis of new regionalism, its causes and implications and, on the other hand, answer the question of whether and how the European Union is exporting its integration model in the world. It is structured in three parts: in the first part we draw the attention on the importance of the debate arisen in the international literature about the nature of neo-regionalism in the world, the causes of its development and the implications in the frame of multilateral negotiations and global governance; in the second part, we present a case-study devoted to Mercosur and NAFTA, America's most important regional organisations; finally the last part of the paper deals with insights on the EU's further political integration and international identity.

Causes and characteristics of neo-regionalism in the after-Cold War world

Several debates divide the very large international literature devoted to neo-regionalism. The first debate is focused on the respective weight of systemic and internal factors in the development of regional agreements. As the specialists unanimously agree on the fact that, ten years after the end of the bipolar world, the European Union is the second global actor, its international action is to feature among the external systemic factors that reinforce neo-regionalism in the world. From there the cleavages appearing at "policy recommendations" level when determining what the EU should do, or rather avoid, as far as world trade regulation and balance between regional agreements and multilateral liberalisation are concerned.

In my opinion, it would be wrong: a) to underestimate the various specific internal – national and subnational – factors of the different regions of the world and the "domino effects"; b) not to care about the systemic causes of the neo-regionalism that came up independently from the EU's action.

Internal factors

The international literature draws the attention upon:

a) the decisions taken by States and the policies adopted by governments: in general, States try to recover some of their territorial political authority by taking part in regional organisations and so reinforcing their contractual strength through collective negotiation with international partners. Regional powers, such as Brazil in the case of Mercosur, or the US in the case of NAFTA, Indonesia in the case of ASEAN, South Africa in the case of SADC, etc., get particularly active. Of course, in Europe, just like in the US ("no" by the Congress in the "fast track" quarrel with President Clinton) and in the world in general, the pressure of sub-national, social and economical interests may induce countries to return to some forms of national protectionism. But sometimes neo-regional organisations manage to channel domestic requests, to control deregulation and to face up to localist desintegration tendencies and national State's withdrawal. In short, they give the States an opportunity to relaunch a great politics, i.e. to have a supplementary political option rather than being obliged to simply adapt to the international competition constraints, and also to stay a player in the governance by developing a subsidiary level of political authority;

b) the economic rationality of the intermediate levels between national dimensions and global market openings. Apart from these advantages in terms of localisation and geographical proximity (common investment standards in social and environmental matters, transportation cost reductions, scale reductions, etc.), creating larger regional markets eases trade and adaptation to international competition. More particularly for the less developed countries, it gives the poorer countries the opportunity to implement gradually their restructuring and to adapt their export industry to the market, without immediately exposing it to world competition;

c) the internal spill-over resulting from the success of initial ways of cooperation, regional forums, sectorial projects;

d) the "domino theory" focuses on the emulations and reactions to some decisions (of inclusion and/or exclusion of new member-States) taken by other regional organisations and on their multiplying effects.¹

International factors

Only on the basis of a deep analysis focused on the changes undergone by the international system, we will be able to correctly appreciate the relative weight of the other factors, the different national and subnational internal causes and the role played by the EC and the EU.²

For the last fifteen years (this means already before the Single European Act and the redynamisation of the European integration) the literature has been focusing the importance of the American hegemonic stability during the last decades, which installed a more favourable context for the neo-regionalistic dynamic.³

The international regimes, even those that were created in the frame of the American hegemony during the post War decades, show their ability to survive, independently from the initial impulse, and even to reinforce themselves thanks to the challenges of the globalisation and the uncertainties that characterise world governance. The influence of systemic factors, that was already important after 1945, became much stronger during these two last decades of economic, financial and technological globalisation, especially after 1989⁴. It is precisely in that context that we attended the birth of new regional organisations and the revival of old regional agreements. The financial crisis of 1998/99 confirmed the effects of international economic environment on regionalism: when several countries in a same region are submitted to the same recommendations from the IMF and other international organisations (to liberalise, to create new regulation frames, to increase transparency, to develop intra-regional trade as well as fiscal and monetary cooperation), they are inevitably stimulated to reinforce their regional organisations, as they find it easier to reach the reforms that are aimed at and to encounter the constraints by grouping their national powers at regional level.

The increasing impact of the multinational and transnational companies is also estimated in some literature to be one of the systemic factors that are responsible for the retreat of State but also of any territorial authority: they have indeed developed their autonomy toward their State of origin and can be decisive in the evolution of regional organisations.

The second debate in the literature concerned with international political economy, partly tied to the first one, is focused on whether the preferential regional arrangements are harmonised or rather conflicting with the international liberalisation at global scale.

The first school of thoughts, based on an optimistic interpretation of the famous art. 24 of the GATT-WTO Agreement of Marrakech, believes that regional agreements only are the "antechamber" of globalisation and that they give nations and companies the possibility to encounter the risks and global market opportunities by opening gradually their markets to trade. As a matter of fact, in certain cases, these regional arrangements opened the way to multilateral agreements between a more limited number of actors and made it possible for some States to accept them, for example at the Uruguay Round; furthermore, regional regimes diminish internal conflicts and open to a larger number of countries the access to the opportunities of sharing the profits of the globalisation; last but not least,

¹ R. Baldwin, *Domino Theory of Regionalism*, CEPR paper, London 1993.

² R.O.Keohane, *The World Political Economy and the Crisis of Embedded Liberalism*, in J.H.Goldthorpe (ed.), *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*, Clarendon Press, Oxford, 1984.

³ R.O.Keohane, *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton, 1984, R.Gilpin, *War and Change in World Politics*, Cambridge University Press, 1981. Even if in the framework of a discussion focused on the so-called American decline, see also P.Kennedy, *Rise and Fall of the Great Powers*, 1985. About the multiplication of associations and regional organisations: Paul Taylor, *International Organisation in the Modern World. The Regional and the Global Process*, Pinter, London and New York, 1993; L.Fawcett & A.Hurrell (eds), *Regionalism in World Politics*, Oxford University Press, 1995, E.D.Mansfield & H.V.Milner (eds), *The Political Economy of Regionalism*, Columbia University Press, 1997; W.D.Coleman & G.R.D.Underhill (eds), *Regionalism and Global Economic Integration*, Routledge, London, 1998.

⁴ I.Clark, *Globalisation and Fragmentation. International Relations in the Twentieth Century*, Oxford University Press, 1997; and L.Fawcett and A.Hurrell (eds.), *Regionalism in World Politics. Regional Organisation and International Order*, Oxford University Press, 1995.

some countries seem to accept more easily regional deregulation than global deregulation⁵. In short, according to this approach, one could in fact say that regional liberalisation is the best way to global liberalisation and that neo-regionalism does not hinder multilateralism but that it rather is a decisive step toward liberalisation⁶.

On the opposite, a second school of thought focuses on the fact that regional agreements are in reality reactions to globalisation, which they consider to be a threat, and that these agreements easily can be changed into potential regional trade blocs. International uncertainties, worsened by hardening negotiations in the final stage of the Uruguay Round and the controversial experiences made during the WTO's first years, can't but deepen the conflict between regionalism and multilateralism. Neo-regionalism would thus not only be an obstacle to globalisation, but would even bring into question multilateralism and the future World Trade Organisation⁷.

According to this approach of the problem, regional organisations exacerbate international competition and happen to have unilateral strategic priorities that really are in conflict with globalisation, as shown by the example of the European Union, and more particularly, according to some scholars, the EMU⁸. Consequently, neo-regionalism might lead to a multiplication of geo-economic conflicts, raise trade neo-mercantilism and also dangerously interfere with the transition under way at the international order political dimension level⁹.

We have set out these two scientific debates, without taking into account any qualitative value appreciation. In short, we may say that, in spite of their large diversity and ambiguity, preferential regional agreements and regional economical and political organisations, in one word, neo-regionalism, are developing in the frame of globalisation for many (internal as well as external) causes, and independently from the EU's will. But, on the other side, we notice that the EU, as a typical example and because of its policies, acts on the evolution of neo-regionalism in the world, in a way that does not find a unanimous agreement in international literature.

A normative question occurs logically as a conclusion of this part of the paper. The so-called "public good" of stability and world governance has become rather seldom in the post-hegemonic world: is such "public good" rather ensured by an increasing role or, on the contrary, by a limited role of regional organisations? In other words, does a reduction of the number of players facilitate or, on the contrary, complicate conflicts regulation? To find an answer to that question, we will try to check, with a significant case-study, the effects of the EU's world regionalisation policy on multilateralism.

First case study: NAFTA as a turning point in the American economic foreign policy?

It is still an open question within international scholars whether US had or not a long-term interest to bilateralism and regionalism¹⁰. However, to emphasise the domestic political streams, the lobbying and economic interest coalitions fighting since years for a free trade agreement with Canada, does not explain the fact that this agreement was only finalised in the 90s, after the Uruguay Round and the revival of the European integration.

The USA decision to sign and implement a Free Trade Agreement with Canada (1989) and to extend it to Mexico (1994) opens, according to the article by A. Sbragia, "a new chapter in American foreign economic policy" and raises a question: why such a new referential trade area along regional lines, in spite of a symbiotic relationship between European and American companies and the Atlantic Alliance?

⁵ D.Piazolo, European Regionalism and Multilateral Trade Negotiations, in "Journal of European Integration", vol.21, no.3, 1998, pp.251-271.

⁶ Larry Summers (ed.), Policy Implications of Trade and Currency Zones, Federal Reserve Bank of Kansas City, 1991, and particularly the article, Regionalism and the World Trading System.

⁷ J.Bhagwati & P.Arvind, Preferential Trading Areas and Multilateralism: Stranger, Friends or Foes? in Bhagwati & A.Panagariya (eds), Free Trade Areas or Free Trade?, AEI Press, Washington DC, 1996. Also see interesting article of A.Sapir, The Political Economy of EU Regionalism, in "European Economic Review", 42, 1998, pp. 717-732.

⁸F.Bergsten, Globalizing Free Trade, in "Foreign Affairs", no.3, 1996, pp.105-120 and Open Regionalism, Washington, 1997.

⁹ G.Luttwack, From Geopolitics to Geoeconomics. Logic of Conflict and Grammar of Commerce, in "National Interest", Summer 1990 and R.Gilpin, Politics and Economy in International Relations, 1987.

¹⁰ R.Baldwin, Le cause del regionalismo, in "Europa/Europe", no. 6. 1998 edited by P.Padoan.

A first answer is that, after the end of the Cold War, US can decouple security and economy. NAFTA has no political underpinning as EU, ASEAN or Mercosur. Two economic regionalisms on both sides of the Atlantic would not undermine the transatlantic security community.

A second answer takes into account the weight of the negative US perception of the Single European Act, the doubts provoked by the image of a "European Fortress" and the willingness to react by a Northern American regionalist policy.

As the perspectives of NAFTA are concerned, the Miami Conference of 1994 and the Santiago Summit of the Americas of 1998 had to imagine a Free Trade Area of the Americas, namely a continental integration process.

The problem is that a free trade agreement with the poor Mexico and the rich Canada emphasises huge asymmetries in regional arrangements where USA are concerned. NAFTA is particularly asymmetric and the institutional capacity is so weak that asymmetries are not counterbalanced.

The comparison with the EU shows a long list of variations. However, some similarities do exist and they go beyond the simple free trade. Sbragia's article underlines three of them:

a) the Commission for environmental cooperation. It is impossible to ratify NAFTA without an environmental section. Environmentalists do prefer regional agreements for an increased environmental protection and cooperation (Sbragia) which helps to understand why there is a relatively deep institutionalisation in comparison with GATT and WTO.

b) The Commission for labour issues makes it possible to get the first international agreement linking labour issues to an international trade pact.

c) The institutionalisation of dispute settlements is particularly interesting: one of the member-States can request a binational panel with binding decisions to review decisions in antidumping areas and replace domestic judicial review. International settlements are usually less protectionist in their outcomes. International literature does agree that "the selection of effective mechanism for resolving commercial disputes is fundamental to generate compliance with these mechanisms by parties to partners of trade agreements"¹¹ and the question is open whether or not functional arguments explain that increasing institutionalisation (compared for instance with ASEAN). Will the establishment of such a dispute-settlement mechanism deepen the commercial integration process among the three countries?

In conclusion, though it can be classified as a modest regional agreement, NAFTA not only goes further than GATT-WTO as for investment liberalisation, environmental protection, labour issues and institutionalisation of dispute settlement, but according to the international literature, it also entails some important foundational norms which constitute a *de facto* protection much as the EU¹². The regionalist choice of US is very important at international level, given the weight of the Northern American trade, which represents together with the EU some 40% of world trade.

As the future is concerned, NAFTA is far from becoming over. The Seattle WTO failure and that of Clinton free-trade agenda is pushing the US either to more isolationist policies or to a strengthening of its own regional alliance, using them to influence trade globalisation worldwide. In the first scenario, Mexico and Canada will no longer resist the temptation of achieving deeper trade deals with the EU and with Latin-American countries, independently from the US.

Second case study: Mercosur and its evolving relationship with the EU

The relationship of EU with Mercosur is often mentioned as an example of the "Midas approach" of the EU (I mean, example of replication of his model worldwide)¹³.

Since the very beginning (namely since 1991, one month after the Asunción Treaty) the EU created serious bonds with the Common Market of the South (Mercosur¹⁴), and in general supports regional integration in the southern part of the continent.

¹¹ Mansfield and Milner, op.cit., p.7, and the article by Yarbrough & Yarbrough, Dispute Settlements in International Trade: Regionalism and Procedural Coordination, *ivi*, pp. 134-162.

¹² R.Baldwin, Le cause del regionalismo, in P.Padoan (ed), Globalizzazione e regionalismo, in "Europa/Europe", no. 6, 1998.

¹³ Communication of the EC, Appui de la Communauté européenne aux efforts d'intégration économique régionale des pays en développement, Brussels, COM (95) 219, final. Report of the European Commission and World Bank Seminar, Regionalism and Development, Brussels, June 1998.

The bilateral agreement of 1992 is particularly important in helping Mercosur to benefit from EU's experience, as far as regional integration is concerned, through technical assistance to the Secretary of Montevideo (missions of EU public servants), by setting norms and standards, etc. The EU Council Declarations of Lisbon (1992), Corfu and Essen (1994) explicitly support the interregional cooperation between the EU and Mercosur¹⁵. In 1995, the European Parliament mentions the competition between EU's and US's policies towards Mercosur¹⁶.

The framework agreement of 1995, a "third generation" agreement, includes a "democratic clause", an "evolutive clause" and a political dialogue. Its precondition, requested also by the EU, is Mercosur to have a "legal personality"¹⁷. Its goal is to "underline and strengthen the convergences between regional organisations within multilateral organisations"¹⁸. Education and training are included as matters of regional integration.

Foreign direct investments of European companies in Mercosur countries and interregional trade registered a spectacular increase during this decade. EU is the first trade partner and the first foreign investor.

The Rio de Janeiro biregional summit of June 1999 and the meeting in November (starting negotiations for a free trade area, between the EU and the Mercosur plus Chile) look as a confirmation of continuing progresses.

However, important obstacles remain as for the project of a biregional free trade area: non-tariff barriers (NTB). First of all, the Common Agricultural Policy of the EU, but also the CECA, the Multi-Fiber Agreement; generally speaking the marginal weight of Mercosur as far as the external relations priorities of the EU are concerned (particularly after the decision of the Council of Helsinki – December 1999 – to proceed to a great Eastern European enlargement of the EU within next decades).

EU member states are still to some extent divided as far as the progress of relations with Mercosur are concerned: on the one hand, France, while strongly supporting political alliance with Mercosur as part of a worldwide political multipolarism¹⁹, brakes the implementation of a free trade agreement and provoked the pre-Rio Summit mini-crisis of June 1999. Spain and Portugal are on the European Commission's side in supporting an anti-protectionist approach to negotiations. The need to react to the US initiative of 1994 of creating a Free Trade Area of the Americas (FTAA)²⁰, is not felt as urgent by every European State. The compromise seemed to link the bilateral negotiation of sensitive subjects to progress within the multilateral Millennium Round.

After the failure in Seattle, both regional organisations are adjusting their strategies: Brazil's President Cardoso advocated in December 1999 for deepening regional cooperation; the EU is requesting a reform of the WTO's bargaining procedure, paying more attention to requests of developing countries and where regional organisations should play a major role.

There are in fact many signs showing that the US commitment to liberalisation meets growing obstacles as far as domestic politics is concerned.

Most probably, the interregional dialogue between the EU and the Mercosur will be more independent upon the global liberalisation process.

¹⁴ When signing the Asunción Treaty on March 26th, 1991, Argentina and Brazil, Paraguay and Uruguay decided to found the Mercosur, officially born on January 1st, 1995 as a semi-complete free trade area (95% of the intra-regional trade is free of custom duties) and as an imperfect customs union (the common exterior tariff covers about 85% of the products marketed by the bloc with third countries). The full and complete settlement of the free trade area and the customs union are respectively planned for 1999/2000 and 2006.

¹⁵ Conclusions from the Presidency of the European Council of Lisbon, 26 and 27 June 1992, p. 24.

¹⁶ European Parliament, Report (Reporter: Jaime Valdivieso de Cué) on the European Council's communication to the European Parliament in favour of a reinforcement of EU's policy towards Mercosur, Documents of the session from 12.4.1995, pp. 10 and following.

¹⁷ J.Grandi, "Le Mercosur en période de transition: évaluation et perspectives" in BIBES, Problèmes d'Amérique Latine, op. cit., p. 80.

¹⁸ Communication of the Commission to the Council, the European Parliament and the Economical and Social Committee, Un nouveau partenariat : Union européenne/Amérique Latine à l'aube du XXIème siècle, COM (99) 105 final, 9 mars 1999, p. 7.

¹⁹ Assemblée Nationale, Union européenne et Mercosur: mariage ou union libre?, Rapport d'informations de l'Assemblée Nationale (Reporter: Alain Barrau) no. 1721, 17 June, 1999, p. 43.

²⁰ In December 1994, at the Miami Summit, the US proposed to all American States (Cuba excluded) to create a free trade area of the Americas. A second summit in Santiago de Chile, in April 1998, confirmed the creation of the FTAA (ALCA) in 2005.

European Union and Mercosul as driving forces of a new multilateralism?

The external relations of the EU are to be set in the frame of the reality of international relations characterised by a multilevel asymmetric governance: you find, side by side, tendencies for multilateralism, unilateralism, bilateralism and neo-regionalism. The first question is to know which is the strategic aim of the EU. The relations with Mercosur illustrate to what extent a dialogue leads two former protectionist regions to a commercial and economic opening; but, on the other hand, the EU has supported the deepening of the Latin-American regional integration, which can't but have implications at WTO or international relations levels.

There is no doubt about that: the EU prefers relations between regional organisations and its involvement in "deep integration" at Latin-American (and world) level is part of the EU's very identity.

Its very existence and the emulation processes it gave rise to²¹, as well as the cooperation policies and the common values put forward (peace between old enemies, democracy stabilisation and prosperity) have more particularly drawn the two regional organisations closer together.

As far as the first above-mentioned debate is concerned, we have stated that the EU supports a deeper neo-regionalism, even if it has developed independently from the EU's will and that it is due to internal causes to the member-States and the American continent ("domino effect" after the creation of NAFTA); it is, of course, also the result of systemic causes linked to global competition.

As for the second debate, we think that the opposition between globalisation and neo-regionalism must not be overdramatised; it has to be replaced into a long-range analysis. Both processes are going to evolve in parallel and also to interact, even if they are not always complementary. Globalism will not possibly be able to absorb nor to suppress neo-regionalism, neither will neo-regionalism manage to avoid interacting with multilateral negotiation. The real question is: what new type of multilateralism is going to characterise the beginning of the XXIst century.

Multilateralism has, historically speaking, assumed three different shapes: the British hegemonic stability from the XIXth century to 1931; the US hegemonic stability developed since 1944 and 1947, until the break down of the Bretton Woods system and the economic crisis of the 70s; the post-hegemonic multilateralism, started in the 80s, characterised both by the American leadership and by the emergence of new international entities, among them more assertive State-powers and stronger regional organisations. Even the American hegemony has to adapt to a more understated leadership role; however, the multiplied private transnational actors and the economic interdependence confirm that this is not, in any way, a coming back to the old balance of power.

The relations between the US and the EU are necessarily determinant elements in the working out of a satisfactory answer to the following question: what kind of a new multilateralism is going to emerge? This implicates that the different relations of each of the two "giants" of world's trade and economy with Mercosur are to be explained within the frame of the so-called transatlantic triangle. In spite of their numerous common interests, USA and EU have met several commercial conflicts, but also deeply disagreed on the WTO agenda and on the general conception of international relations.

Part of the literature proposes a comparison between the so-called "two global strategies" of the US and the EU. The second, last comer, global strategy is raising largely by reaction, as a search for a global answer to the main competing actors. Let's state the differences between them.

First of all, as for the "negotiation game": the EU does not have at disposal the same choice of options, whereas the US global strategy entails multilateralism, bilateralism (e.g. with Japan), unilateralism, regionalism (NAFTA), interregionalism (several groups, not only the FTAA, but also APEC and perhaps TAFTA, etc.)²². As a consequence, the US always have at disposal a "second best option", should the multilateral negotiations fail, and even, sometimes, when they succeed (the Congress control process allows them to go back on agreements or to restrict them, cf. the "fast track" case).

Second major difference: the inconsistency of the EU's external relations. We shall have to study the working up of the Amsterdam Treaty by the Commission and by the Council, and more particularly

²¹ W.Wallace, *Regional Integration. The West European Experience*. The Brookings Institution, Washington DC, 1994; the exception that constitutes the EC-EU experience does not prevent these important emulation effects from taking place.

²² See S.Haggard, *Regionalism in Asia and in the Americas*, in E.D.Mansfield and H.V.Milner (eds.), *The Political Economy of Regionalism*, op. cit.

the impact of the reform of art.3 (ex-art.C), and art.133 (ex-art.113), etc. For the moment, one can hardly talk of a unitarian and strategic actor as for international relations, even at the first pillar level.

One thing is certain: the EU is acting for a long-range change of international relations and of the necessary conditions for multilateralism, in trying to multiply the cooperation agreements and reducing the numbers of actors taking part in multilateral negotiations.

What positive impact can this orientation possibly have on the offer of the rare "public good" of world's governance? The question is open: deep regional integration diminishes nationalism but can eventually toughen the negotiation (e.g, CAP, preferential agreements) and increase the number of issues on the table, even if this can give way to several issues-linkages. Furthermore, deep integration eases the choice of autonomous priorities. There are many examples to illustrate this reality: the pressures for endogenous increase and for protection against the exterior; the regional rules aiming at creating new regional holdings, lobbies inducing an external strategic confrontation; furthermore, in the frame of decision-making system reforms, one might give the European Parliament the power to block a decision agreed upon at multilateral level.

However, a more unitarian regional actor should not necessarily reinforce "neomercantilistic" mechanisms: this would also help overcoming more easily the various national protectionisms in suggesting the States to introduce internal reforms and to adapt themselves to rules and long-term agreements. Besides, a more unitarian regional actor would be in better condition to ensure some consistency and be able to reappraise common policies such as CAP; at the moment they limit the EU's credibility as for international negotiations and give way to the creation of opponent coalitions.

So the question is open. Regional organisations are a fundamental variable. Even if the EU's international identity is favourably considered, it is not yet a real international strategic actor comparable to the US. Of course, even the US is submitted to internal multilevel governance constraints. But the theoretical scheme given by the American political analyst T. Lowy – according to which internal multilevel governance hands over to centralisation when the international challenges become crucial and dramatic – does not work as well in the case of the EU, because it is submitted to a double internal inconsistency: the inconsistency between the external relations dimension and that of diverging interests among the member-States.

At present, its action cannot aim at the long-run; it is structural in the sense that it contributes to limit the structural anarchy of international relations, not only by reinforcing a regime, but by disseminating and deepening the regimes²³. So the post-hegemonic multilateralism *in fieri* cannot seriously be compared to the multipolarism as it was during the period that preceded the Cold War ("balance of power"). Not only will it be an asymmetric multilateralism, implying many and heterogeneous actors, but will it also be stuck by losing the economic optimism of 1989 and by the fact that no super-power will be able anymore to assume, on its own, the world governance. In this framework, the eventual EU transition from the stage of a simple international entity to the stage of strategic unitarian actor is, to be sure, difficult and very ambiguous and cannot be easy – considered as a new search for power, for the hegemony of a continent that would be less dependent on the US on what concerns security, and more protectionist on what concerns trade.

If it manages to control the neo-mercantilist drifts, this difficult transition stage might be less dangerous for world governance than its failure. And according to a share of the literature, there is a possibility for the EU to become an original civilian power, one of the driving forces of a new multilateralism, able to meet the challenges of this new century, a heir of the democratic multilateralism values of the past, but rooted more deeply in the neo-regional organisations. The alliance with a deepened Mercosul is crucial in this respect, as it is the convergence with other potential civilian powers like Japan, the ASEAN and so on. They would effectively be "the first post-modern actors" – civilian powers acting for the international governance – and that cannot possibly be interpreted with purely realistic, "Westphalian" and "Realpolitik" concepts²⁴.

Mario Telò

²³ St. Krasner, *International Regimes*, Cornell Ithaca, 1983.

²⁴ G.Ruggie, *Multilateralism Matters*, New York, 1997. This implies, at the methodological level, the end of the classical distinction between low politics and high politics; between internal and external politics; between trade relations and international politics relations, etc.

ALCA: «The only ball in the game»

A ressaca pós-Seattle deixou os países do Mercosul sem muitas alternativas. Só sobrou a perspectiva de uma Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) como horizonte único de uma negociação comercial dinâmica que beneficia de compromissos políticos e de objetivos claros, com datas marcadas para alcançar as etapas intermediárias e para terminar, responsabilidades definidas, publicidade dos debates, comissões técnicas funcionando e revisões periódicas por parte dos responsáveis governamentais. «Uma fórmula para o sucesso», afirmou o presidente do Banco Interamericano de Desenvolvimento, Enrique Iglesias, na Conferência ministerial de Toronto em novembro passado, que «já está gerando proveitos para o hemisfério e a comunidade mundial». Na verdade, a ALCA é um desafio para o Mercosul: como continuar avançando na direção de um acordo de livre-comércio hemisférico que todos desejam – com maiores ou menores reservas – sem perder a própria coesão e, portanto, a capacidade de negociar em conjunto frente à potência econômica norte-americana? Em suma, trata-se de uma corrida contra o relógio para manter o *momentum* da integração subregional dentro da dinâmica pesada da integração hemisférica.

Mercosul: o grande perdedor de Seattle

As condições são pouco favoráveis e os aliados escassos. Sem o lançamento do *Millenium Round*, a Organização Mundial do Comércio (OMC), em plena fase de autocrítica e de recomposição interna, vai contentar-se, por enquanto, com a agenda de Marrakech e abrir as negociações nas áreas da agricultura e serviços. Porém, sem compromissos claros para a conclusão dos trabalhos, é pouco provável que o *dossier* agrícola, vital para os mercosulinos, possa avançar de maneira significativa frente ao poderoso bloqueio de uma União Européia reticente. Os países do Mercosul, que contavam com a Rodada do Milênio para tentar reequilibrar os processos de abertura comercial e abrir novos mercados no mundo industrializado, terão de continuar aguentando o *status quo*. Mas até este *business as usual* está ameaçado pela iniciativa européia (que pode até ter um certo apoio americano) propondo a abertura total dos mercados à boa parte dos produtos dos Países Menos Avançados (PMA). O Mercosul na OMC se encontra portanto na posição do *paté*, imprensado num sanduíche entre os interesses dos países mais ricos e as reivindicações dos mais pobres.

O outro espaço de manobra mercosulino, as negociações comerciais com a Europa, está começando a baixar perigosamente na escala das prioridades da União Européia (UE) para o ano 2000. A crise austríaca, concomitante com o lançamento de uma nova Conferência Intergovernamental e interferindo no processo de alargamento aos países da Europa Central e do Leste, obriga a UE a concentrar-se nos seus problemas internos. Além do mais, as grandes reuniões previstas em 2000 com os Africanos, os países do Mediterrâneo e com a Ásia Oriental (ASEM) tiram o espaço para grandes vôos com o Mercosul e a América Latina em geral. A presidência francesa, no segundo semestre do ano, tem plena consciência deste desequilíbrio, mas a vontade expressa de avançar em matéria de cooperação política ou cultural mal esconde o imobilismo no campo comercial onde os poderosos *lobbies* agrícolas franceses paralisam a ação governamental. Mais uma vez, a União Européia acha que, com os latino-americanos, ela pode procrastinar, esperando, para começar a agir, que o presidente dos Estados Unidos obtenha o *fast-track* do Congresso e tome a dianteira nas negociações.

ALCA: os avanços da integração panamericana

Esta falta de alternativas imediatas está portanto, *nolens volens*, dinamizando o único processo sério: a ALCA. Apesar das diplomacias mercosulinas – particularmente a brasileira – tentarem minimizar os avanços, a negociação está num ritmo de marcha surpreendentemente rápido e consensual, considerando a complexidade dos problemas tratados. Na reunião ministerial de Toronto, em novembro

de 1999, apenas dezoito meses depois da abertura formal das discussões, os ministros responsáveis por Comércio dos países do hemisfério reconheceram «o considerável progresso alcançado» e reiteraram que a data de 2005 para a finalização do trabalho «encontra-se bem encaminhada». E não era para menos. Em Toronto os nove Grupos de Negociação apresentaram um primeiro resumo anotado sobre os seus respectivos capítulos de um acordo geral e foram instruídos a preparar um esboço de texto abrangente colocando as divergências entre colchetes, no mais tardar para o mês de dezembro de 2000, doze semanas antes da próxima reunião ministerial, na Argentina (abril de 2001). Além disso, o Comitê de Negociações Comerciais (CNC) foi instruído a compilar estes esboços e a iniciar discussões sobre a arquitetura geral e institucional de um Acordo ALCA. Este verdadeiro *first draft* do acordo também será discutido na reunião de abril de 2001. A discussão política de fundo já tem, portanto, data marcada para começar. Por outro lado, Toronto também anunciou uma série de medidas para a facilitação de negócios em vigor desde 1 de janeiro de 2000, e mandou prosseguir o trabalho nesse sentido, segundo pautas sugeridas pelo *Americas Business Forum* (ABF), reunido na cidade canadense às vésperas do encontro ministerial.

Na verdade, o processo ALCA é bem mais amplo do que uma simples negociação comercial. Integrado na dinâmica das Cúpulas das Américas, ele está servindo de catalisador para uma vasta atividade de cooperação e harmonização de pontos de vista em todo o hemisfério. O Comitê de Representantes Governamentais sobre a Participação da Sociedade Civil, apesar das suas limitações ligadas à sua representação indireta, constitui a primeira experiência para associar, de maneira institucionalizada, a dita «sociedade civil» às negociações comerciais. O relatório preparado pelo Comitê para a reunião de Toronto demonstra a vitalidade dessa contribuição e também o esforço de transparência por parte dos governos que aceitaram a publicação do texto. Da mesma forma, os empresários, através do ABF, podem contar com um mecanismo que institucionaliza o papel do setor privado na negociação e permite que suas idéias sejam levadas diretamente aos responsáveis políticos. Na área do comércio eletrônico, o comitê ALCA que trata do setor também produziu um relatório conseqüente e detalhado, abrindo o caminho para criar consensos em torno das normas jurídicas, administrativas e políticas que serão aplicadas ao *e-commerce* em todo o continente americano. Paralelamente multiplicam-se os encontros panamericanos: a 1ª Conferência ministerial sobre Energia (New Orleans, em julho de 1999), a Conferência sobre serviços, organizada pela OEA na Costa Rica (julho de 1999), a Conferência ministerial sobre Transportes em New Orleans (dezembro de 1999), a 23ª Conferência de Miami sobre Caribe e América Latina que reúne todos os anos mais de 1200 empresários, políticos, etc.

Na realidade, esta intensa atividade em torno do processo ALCA está servindo como motor de uma integração panamericana não só a nível governamental, mas também dos atores sociais. Empresários, peritos, acadêmicos, sindicatos de trabalhadores, ONGs estão mobilizados, cada vez mais, para participar, opinar e construir posições partilhadas no âmbito hemisférico. Como as forças e as capacidades não são infinitas, e os resultados podem aparecer bem mais rapidamente do que com os parceiros de outras regiões do mundo, a «sociedade civil» mercosulina e boa parte dos governos está praticamente absorvida, queiram ou não, pela dinâmica ALCA. Não causa surpresa a unanimidade alcançada em Toronto no *dossier* das futuras negociações agrícolas multilaterais, onde as Américas do Norte, Centro e Sul proclamaram uma posição comum, visando a eliminação dos subsídios às exportações de produtos agrícolas, claramente crítica com relação à União Européia. No campo comercial, a falta do *fast-track* para o presidente americano certamente ainda representa um empecilho que impede uma aceleração do processo, mas não bloqueia os avanços na parte técnica do acordo. O problema pode se tornar mais grave a partir de 2003 (sob a dupla presidência brasileira e americana da ALCA), quando chegar a hora de negociar os acordos de reciprocidade, depois de completado o Acordo geral. Mas até lá, teremos outro Congresso em Washington e outro presidente na Casa Branca.

O desafio do Mercosul: dissolução ou aprofundamento

Neste quadro político, onde predomina a falta de espaço de manobra, o grande desafio para os mercosulinos é não se dissolver na ALCA. Ora, se o Mercosul se mantiver como simples área de livre comércio (e além do mais imperfeita), ele não terá razão de existir caso se integre numa zona de livre-comércio mais ampla, de âmbito continental. Tentar porém abandonar o processo ALCA não é uma opção realista: no mundo globalizado a autarquia econômica não é possível e não existem por enquanto outras alternativas imediatas para procurar ter acesso aos mercados mais industrializados. Também a coesão interna do Mercosul não sobreviveria a uma involução deste porte. Além do mais, o

preço a pagar seria incalculável. A integração continental está se acelerando no hemisfério e essa realidade apresenta cifras impressionantes: todos os dias, as fronteiras são atravessadas por 500.000 passageiros aéreos, 1,4 bilhão de *e-mails*, 1,5 bilhão de dólares. A partir de 2005, o comércio dos Estados Unidos com o conjunto do hemisfério ultrapassará o intercâmbio com a Europa e a Ásia juntas. Quase a metade do comércio exterior do Mercosul é feita com os parceiros continentais, e os Estados Unidos investiram mais no Brasil do que na China, na Índia ou no México. O que está em jogo portanto, é a capacidade do Mercosul de passar de um projeto meramente comercial para a construção de uma verdadeira personalidade político-econômica. «Aprofundar» e «alargar» o próprio processo de integração é, hoje, a condição *sine qua non* para que os mercosulinos tenham ainda uma chance de serem protagonistas ativos e respeitados não só no quadro da ALCA, mas também das outras grandes negociações políticas e econômicas internacionais.

Não há dúvida de que a grande negociação hemisférica vai ter um peso considerável nos processos de alargamento e aprofundamento do Mercosul, independentemente dos vários e óbvios obstáculos internos que se deverá enfrentar. A América do Sul, horizonte da extensão máxima de uma área mercosulina alargada, está longe de ser homogênea em termos de interesses comerciais. A existência de um curioso «Equador comercial» divide o sub-continente: ao Norte, os países cujo comércio depende praticamente das relações com os Estados Unidos (Colômbia, Venezuela, Equador), ao Sul, os *global traders* (como o Brasil ou a Argentina) cujo intercâmbio é mais equilibrado com outras regiões do mundo, e as pequenas economias do Cone Sul altamente dependentes dos vizinhos sul-americanos. Além do mais, o grande desequilíbrio – em termos de potência econômica – entre o Brasil e seus parceiros na região constitui também um fator de divisão. Para convencer o resto da América do Sul a apostar também no Mercosul, paralelamente à ALCA e ao sonho do livre acesso aos oito trilhões de dólares do mercado estadunidense, só garantindo uma abertura conseqüente do mercado brasileiro. Ora, no momento não há ainda condições políticas internas para isto. As recentes negociações com a Comunidade Andina não foram além de uma liberalização parcial do comércio e estamos longe de poder pensar numa forma mais avançada de integração. No Chile, a eleição de Ricardo Lagos à presidência pode acelerar a aproximação com Mercosul, mas os problemas na pauta das negociações bilaterais continuam sendo importantes e de solução difícil. Todos estes processos levam tempo e estão competindo diretamente com as negociações hemisféricas. Para boa parte dos possíveis candidatos a membros do Mercosul, a tentação de colocar todas as fichas na ALCA estará portanto sempre presente.

Este tropismo econômico em direção à América do Norte também vai interferir na atual tentativa dos governos brasileiro e argentino de avançar mais rapidamente no caminho do aprofundamento do Mercosul, um caminho que passa pela harmonização das políticas macro-econômicas e onde já está sendo levantada a idéia de uma moeda única. Mas tudo isto também leva tempo. A vontade política e o trabalho dos diplomatas estão numa competição permanente com os interesses de poderosos grupos empresariais internos e até de poderes locais que já vivem *de facto* num horizonte econômico e mental hemisférico. Os setores econômicos mais modernos e competitivos, particularmente, são atraídos pelas oportunidades existentes nos Estados Unidos ou no Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA). Aliás, uma das características da pauta de exportações mercosulinas é que os produtos vendidos no hemisfério possuem um valor agregado bem superior aos que são exportados para a Europa ou para a Ásia. Isso sem contar também as grandes multinacionais instaladas na região que teriam todo o interesse em ter maior acesso ao mercado norte-americano.

Numa situação onde as incertezas continuam fortes, qualquer abertura inteligente por parte de Washington provocaria uma onda de esperança no setor privado mercosulino, inclusive o da «baleia» Brasil, ameaçando portanto qualquer processo de aprofundamento regional. Até agora, paradoxalmente, a perspectiva da ALCA tem ajudado a integração do Mercosul: afinal de contas é melhor negociar coletivamente com o gigante norte-americano do que cada um por si. Mas isto só foi possível porque Washington, sem *fast-track* e com dificuldade para digerir o NAFTA e a integração do México, ficou com o espaço de manobra reduzido. Na verdade, as chances do Mercosul se fortalecerem vão depender bastante do resultado das eleições presidenciais americanas e do debate em Washington sobre o *fast-track* e a estratégia comercial internacional dos Estados Unidos.

Estados Unidos: *fast-track* para 2001?

Apostar numa paralisia permanente do Executivo americano em matéria de comércio é um jogo perigoso e provavelmente uma ilusão. Bill Clinton, é claro, não tem mais condições de obter do

Congresso o famoso *fast-track*. Em plena campanha eleitoral, ele não pode – nem quer – enfrentar uma das principais bases de apoio do Partido Democrata: os sindicatos e as organizações de defesa do meio ambiente, adversários ferozes do comércio internacional que representaram o grosso da tropa dos manifestantes anti-*Millenium Round*. Só que no Verão de 2000, a agenda internacional dos Estados Unidos vai se chocar com o *backlash* de Seattle: o presidente americano vai travar a sua última grande batalha política defendendo a aprovação pelo Congresso da atribuição definitiva à China comunista da cláusula da nação mais favorecida. O combate vai ser duríssimo e vai dividir o país de maneira tão radical quanto o voto sobre o NAFTA em 1994. A decisão terá consequências estratégicas para toda a arquitetura do comércio mundial, mas por enquanto nada garante um voto positivo. De qualquer maneira, e mesmo que o presidente acabe saindo vitorioso, o ano 2000 não será dos melhores para os promotores do livre-comércio nos Estados Unidos. E não há dúvida de que esta situação vai influenciar a candidatura do vice-presidente democrata, Al Gore, que depende do voto do sindicalismo, e provavelmente até a sua política comercial, se for eleito.

Washington todavia não está só nas mãos dos sindicatos e dos ecologistas. Poderosos *lobbies* empresariais, particularmente no campo das novas tecnologias, necessitam para crescer de uma abertura contínua dos mercados mundiais. E todos estão de olho no desenvolvimento econômico do hemisfério, principal mercado para os produtos industriais e os serviços americanos. Frente às campanhas dos sindicalistas da AFL-CIO, a US Chamber of Commerce (COC) reivindica uma aceleração do processo ALCA para se chegar a um acordo em 2003 e não mais em 2005. «Os líderes empresariais da região estão famintos por um acordo substancial», declarou o presidente do US COC, Thomas Donahue, na reunião do ABF em Toronto. Para a Câmara de Comércio americana, a ALCA é bem mais interessante do que a OMC «porque está promovendo o livre-comércio para a grande maioria de bens e serviços» e «já está alcançando resultados concretos». E é verdade que os Grupos de Negociação da ALCA já estão abordando temas que a OMC ainda não tem condições de tratar da mesma forma: investimentos, compras governamentais, comércio eletrônico, políticas de concorrência.

Esta posição favorável ao livre-comércio também é partilhada por importantes *lobbies* de consumidores, o Federal Reserve Bank de Alan Greenspan e até pelo conjunto dos candidatos à presidência do país, inclusive o próprio Al Gore, o qual sempre cultivou vínculos fortes com a Silicon Valley e os heróis da «nova economia» da Internet. O conselheiro econômico do candidato republicano George W. Bush, Robert Zoellick, chegou a declarar que o futuro da ALCA dependia da eleição de um *free-trader* convicto como o seu patrão. Outro elemento de peso a favor do relançamento das negociações comerciais com a América Latina é a importância crescente da comunidade hispânica nos Estados Unidos, não só na cultura, mas sobretudo na política. O hispânicos estão concentrados nos Estados com maior número de votos para o Colégio Eleitoral que elege o Presidente (Califórnia, Texas, Flórida, Nova Iorque, Illinois), e pela primeira vez a comunidade está se organizando seriamente para influenciar as eleições nacionais. O voto hispânico foi essencial para a reeleição de Clinton em 1996 e não é por acaso que, pela primeira vez na história do país, os candidatos a presidente estão fazendo campanhas diretamente em espanhol. Também em outubro de 1999, o enviado especial da Casa Branca para as Américas, Kenneth Mackay, fez questão de participar da Conferência nacional da liderança hispânica, apelando para que a comunidade ajudasse a empurrar a ALCA para frente.

A solidão dos mercosulinos

Na realidade, é provável que o futuro presidente dos Estados Unidos venha a conseguir – Bush ou McCain seguramente, Al Gore com mais dificuldades – no mínimo uma forma de *fast-track* que lhe permita lançar uma ofensiva livre-cambista em direção da América Latina. Isto significa que o processo de fortalecimento do Mercosul vai ter que enfrentar o rolo compressor dos negociadores americanos a partir do Inverno de 2001-2002. Dois anos para tornar o projeto mercosulino irreversível? O calendário é curto e as possibilidades de erros políticos são grandes. O Brasil terá de combater sua tendência a decidir tudo sozinho, sem consultar os parceiros. Brasília tem que evitar uma dupla armadilha: protelar demais nas negociações da ALCA e perder o consenso dos parceiros e a oportunidade da integração sul-americana, ou achar que é bastante poderoso para resolver os problemas num *tête-à-tête* com os Estados Unidos e minar a coesão do Mercosul. A Argentina, por sua parte, deverá também coibir a tentação de tentar utilizar a relação com os Estados Unidos para pressionar o Brasil. Tal atitude só pode aumentar as tensões entre os dois países, dividir o Mercosul e impedir qualquer avanço no processo de aprofundamento. O bom diálogo intergovernamental que existe hoje entre argentinos e brasileiros é um trunfo positivo, mas a natureza dos problemas de fundo entre os dois países exigem mais do que

boa vontade. Neste contexto, o lançamento das negociações para a adesão do Chile poderia ter uma influência positiva: dar uma dose de equilíbrio neste *pas de deux* latino. De qualquer maneira, frente a um possível *fast-track* americano, o Mercosul vai precisar de parcerias extra-continentais para manter um mínimo de espaço de manobra diplomática. A OMC é um tabuleiro, mas não é suficiente. O lançamento das negociações comerciais previstas no Acordo-Quadro com a União Européia é portanto um objetivo fundamental. Mas por enquanto, Bruxelas tem outras prioridades e não há nenhum entusiasmo para enfrentar a mobilização contrária dos agricultores europeus. E o Mercosul, que também possui seus *lobbies* internos, ainda não está disposto a aceitar que a questão agrícola se transforme em simples colchete da negociação, nem que seja por motivos puramente táticos. O pós-Seattle é uma lição de solidão para os mercosulinos.

Alfredo Valladão

8

Chile, el Mercosur y la Unión Europea

La asociación de Chile con el Mercado Común del Sur (Mercosur), concretada en 1996, constituyó uno de los logros más significativos de la política exterior chilena de las últimas décadas y respondió al objetivo de reincorporar al país a un proceso de integración latinoamericano, en un contexto externo marcado por la renovación de las relaciones vecinales de Chile y la profundización de la globalización y del regionalismo.

El acuerdo, suscrito en 1996 después de un intenso debate en el Congreso chileno, dispuso la liberalización gradual de todo el comercio con los cuatro miembros del Mercosur e incluyó una serie de temas que van más allá del terreno específicamente comercial. La negociación del acuerdo fue compleja y exigió, como paso previo, persuadir a los países del Mercosur para que establecieran la calidad de miembro asociado. Esta opción no se había contemplado inicialmente y además era resistida precisamente porque se pretendía que Chile adhiriera como miembro pleno al grupo.

Desde la perspectiva chilena, el acuerdo con el Mercosur proporciona un marco estable para un flujo comercial de gran significación, facilita la creciente integración física con los países del área y, a la larga, hace viable un desarrollo industrial que hasta ahora se ha visto constreñido debido al reducido tamaño del mercado chileno. Pero, lo que es mucho más importante, la vinculación con el Mercosur asume un fuerte sentido estratégico y político, debido a que representa el reconocimiento de una pertenencia regional y una identidad avalada por criterios geográficos, históricos, culturales, políticos y económicos. Decir esto en un seminario europeo-latinoamericano puede parecer obvio y redundante. Pero para Chile esto fue durante algún tiempo algo menos obvio, en la medida en que durante el largo período autoritario que vivió el país, sectores importantes pensaban transitar por otros rumbos y creyeron posible esquivar la realidad política, económica y cultural que es América Latina.

La identidad regional fue el aspecto central de la política exterior durante el Gobierno del Presidente Frei Ruiz-Tagle y figura como un elemento central en el programa del Presidente electo, Ricardo Lagos. También constituye una convicción nacional, ya que se estima que nuestra región no puede aspirar a protagonizar los acontecimientos internacionales y a tener peso efectivo en la realidad mundial en el período de transformaciones que vive la humanidad, si no actúa de manera concertada ante las realidades de la globalización.

Chile participa en el proceso de integración. Por una parte, debido a una vocación histórica que el país tuvo y que nunca debió perder. Pero también porque cree responder a una corriente mundial hacia la regionalización y la ampliación de los mercados, que no puede ser ignorada por una economía relativamente pequeña como la chilena, que se encuentra alejada de los grandes centros económicos del mundo y que enfrenta el problema del tamaño reducido de su propio mercado. Los tiempos que vivimos y los que se acercan son de creciente interdependencia y globalización y requieren de un marco renovado. El Mercosur ha aceptado esas realidades y comienza a estructurar este nuevo marco. Chile ve en el Mercosur el esquema natural para canalizar su participación en esta nueva fase de la integración regional, que se desarrolla bajo la premisa del regionalismo abierto.

Si ello es así, cabe preguntarse por qué razón Chile no se convirtió en socio pleno del Mercosur. La respuesta es muy simple. El Mercosur se convirtió en una Unión Aduanera, esto es, una zona de libre comercio dotada de un arancel común frente a terceros países. Considerando el promedio de los aranceles del Mercosur, la participación plena de Chile en esa agrupación habría significado elevar el arancel externo del país, como efectivamente tuvieron que hacerlo en su día Paraguay y Uruguay. La opción de reducir la apertura de la economía chilena tiene poco apoyo en la opinión pública nacional. Precisamente en el marco del debate parlamentario sobre el ingreso del Mercosur, el gobierno del Presidente Frei asumió el compromiso de seguir reduciendo gradualmente el arancel externo único, a razón de un 1 por ciento anual, hasta llegar a un 6 por ciento el año 2003.

El acuerdo al que llegó Chile con el Mercosur en 1996 es uno de los instrumentos más importantes de nuestra estrategia de inserción internacional. Esta asociación, junto con profundizar la internacionalización de la economía chilena, aumentará aún más las vinculaciones políticas, económicas, sociales y culturales con los países que siempre hemos considerados más cercanos y próximos a Chile. El único punto que nos separa de una incorporación total al Mercosur son las diversas políticas arancelarias que estamos aplicando. En los demás ámbitos, mantenemos una convergencia básica.

Las diferencias de política arancelaria entre Chile y el Mercosur, nos llevaron a formular un diseño de vinculación, consistente en la formación de una zona de libre comercio y en la complementación de áreas tan importantes como el transporte y la energía. No nos hemos quedado al margen del proceso de integración más importante que tiene lugar en América Latina, pero hemos preferido no formar parte de la Unión Aduanera, con el fin de preservar nuestra estructura y nivel arancelario y mantener nuestra autonomía en materia de negociaciones comerciales con terceros países.

La opinión de las principales organizaciones sociales del país es también favorable al acercamiento con el Mercosur. Como en todo proceso integracionista, existen sectores que en un comienzo pueden ser afectados negativamente, pero los plazos acordados para la liberalización de productos sensibles, son suficientes para reconvertir segmentos menos competitivos de nuestra economía. Tal es el caso de la agricultura tradicional chilena, que goza de un período de transición que fluctúa entre 15 y 18 años para adaptarse a las nuevas exigencias. Ni la potencia comercial mayor del mundo – la Unión Europea – logró en la reciente Ronda Uruguay plazos tan prolongados para la desgravación de sus productos agrícolas más sensibles.

El resto de la economía nacional se está vinculando de manera creciente a sus pares del resto del Cono Sur. Nuestras exportaciones a los países del Mercosur han aumentado sostenidamente, más que triplicándose en los últimos diez años. Además, a ninguna otra región del mundo exportamos tantos productos de alto valor agregado, lo que ratifica la afirmación de que se trata de un mercado particularmente relevante para el desarrollo de la segunda fase de nuestro proceso exportador. Al mismo tiempo, una poderosa transferencia de capitales chilenos al exterior, fenómeno inédito en nuestra historia, tiene como destino preferente al Mercosur. Este hecho hace de la interdependencia no sólo un tema relacionado con el intercambio de bienes, sino que también con una alternativa para las inversiones, vinculando más estrechamente el desarrollo de los países de la subregión.

Creemos que la unidad entre Chile y este acuerdo regional es una base y un fuerte estímulo para seguir avanzando en el proceso de integración. Estamos convencidos de que en el Cono Sur se está desarrollando el ejercicio más prometedor de integración de las Américas. También se está configurando una considerable capacidad de interlocución con los centros de poder del mundo. La calidad bioceánica de nuestro espacio común nos ofrece, además, una ventaja geo-económica que debe ser aprovechada.

Chile apoya con entusiasmo la idea de constituir una zona de libre comercio sudamericana. Por diversas causas, éste es un proyecto pendiente. Esperamos que sea reactivado en el corto plazo y que se dé inicio a la fase negociadora que conducirá a la estructuración de la Zona Sudamericana de Libre Comercio. Chile se prepara para ser parte activa y plena del proceso negociador, ya que se estará definiendo un nuevo marco para el comercio sudamericano, del cual nuestro país, por razones geográficas, económicas y políticas, no puede permanecer ajeno.

También creemos que el Mercosur está llamado a desempeñar un papel central en la construcción del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). La necesidad de este instrumento está tan vigente como siempre. En contraposición a la imagen inicial de una iniciativa liderada por los Estados Unidos por la cual se agregaban países a un modelo basado en el NAFTA, ahora el ALCA puede impulsarse mediante un proceso multilateral desde América Latina. Los latinoamericanos tenemos ahora un mayor espacio para imprimir a las negociaciones las condiciones que mejor se condicen con los niveles reales de madurez y apertura de nuestras economías.

La reciente Conferencia Ministerial de la OMC ha demostrado las enormes dificultades que subsisten para el inicio de una nueva y más amplia ronda de negociaciones comerciales. En este contexto, los procesos de integración, que involucran siempre a países próximos, representan la única alternativa para ampliar nuestros mercados y superar las barreras que todavía subsisten. El Mercosur cobra así todavía más relevancia para nuestros países.

El Mercosur es una buena respuesta estratégica frente a la globalización. Pero todavía demuestra importantes limitaciones y debilidades. De ahí que parezcan oportunos los recientes anuncios sobre su relanzamiento. Resulta esencial que el Mercosur siga avanzando por el camino de la liberalización comercial y de la apertura económica, evitando las tentaciones proteccionistas que son tan frecuentes en tiempos de dificultades económicas. También se hace necesario profundizar los esfuerzos para consolidar una instancia de coordinación macroeconómica, de manera de enfrentar mejor las inevitables crisis internacionales que, recurrentemente, enfrenta América Latina. Así como Europa se dio un Maastricht, el Mercosur debe entrar en un proceso de convergencia macroeconómica, que permita homogeneizar variables como el déficit fiscal, la inflación, las tasas de interés y la deuda externa. Chile apoya todos los esfuerzos que se hagan en esa dirección y confía en su inmediata incorporación a este esfuerzo.

También parece fundamental fortalecer la institucionalidad del Mercosur, que parece muy precaria y que ciertamente no está a la altura de los desafíos que está enfrentando. Un proceso de integración requiere instituciones sólidas que, sin afectar su flexibilidad y capacidad de adaptación, le otorguen credibilidad, tanto en los propios países que lo integran como en el resto del mundo.

Estamos convencidos de que la asociación de Chile al Mercosur va a acelerar los procesos de asociación de otros países a este bloque y, en definitiva, podremos entrar al nuevo siglo con un recurso de negociación e inserción global mucho mayor que el que podemos tener cada uno por separado dentro de nuestra región latinoamericana.

Igualmente, es un imperativo estratégico mejorar cada vez más el proceso de integración física entre Chile y el Mercosur. Vivimos en un continente que tiene pocos vínculos entre sí; escasas carreteras, pocas redes energéticas comunes e insuficientes conexiones aéreas y marítimas. Precisamente debido a nuestra ubicación periférica y nuestra lejanía de los grandes centros de la economía mundial, Chile tiene una necesidad urgente de mejorar su integración física con su entorno. El Protocolo sobre Integración Física del Acuerdo que suscribimos con el Mercosur tiene, en este sentido, una importancia fundamental. En él Chile y Argentina comprometieron inversiones muy significativas para desarrollar sus pasos fronterizos y así facilitar el tránsito e intercambio que originará el aumento de las corrientes comerciales entre nuestro país y los miembros del Mercosur.

La intensificación de la participación de Chile en Mercosur, como medio para dar mayor proyección a los procesos integradores que están en curso y a los que podemos iniciar en el futuro, es un objetivo de importancia estratégica para Chile. Estamos dispuestos a realizar todos los esfuerzos de adaptación de muchas políticas nacionales con el fin de ir materializando nuestro espacio de integración regional. Estamos convencidos de que, en un mundo globalizado, los países deben sumar sus recursos y potencialidades, sobre la base de criterios geográficos, históricos, culturales y políticos. El Mercosur es el espacio natural de Chile, así como el espacio latinoamericano es la casa del Mercado Común del Sur. Su fortalecimiento es también el de América Latina.

En un escenario internacional que se estructura ahora en grandes espacios económicos, hay poco margen para la acción individual. La única forma de competir con éxito en un mercado mundial globalizado, es a través de la regionalización. Abierta, por supuesto, ya que la respuesta a desafíos que traspasan las fronteras, deben ser la apertura y no la protección de los mercados.

Chile mantiene su compromiso con el libre comercio. La liberalización del comercio de bienes y servicios encierra una de las claves de nuestro desarrollo. Fuimos pioneros en la apertura unilateral, participamos activamente en las negociaciones multilaterales del GATT y en la creación de la Organización Mundial de Comercio. Pero esta línea de acción, que aumentó la competitividad de nuestra economía y permitió la inserción internacional de Chile, no es suficiente. Derrumbar las barreras arancelarias y para-arancelarias que frenan nuestro comercio exige implementar una estrategia de negociación que nos asegure de manera estable, el ingreso a los mercados mundiales. Por definición, la apertura unilateral sirve para abrir el mercado chileno, pero no tiene la virtud de abrir los mercados de nuestros principales socios.

Chile ha impulsado una política de participación múltiple y flexible en los nuevos espacios económicos que se están configurando en el mundo. Una inserción que nos permita aprovechar los beneficios de la regionalización, sin sacrificar nuestros vínculos con otras áreas.

El acuerdo con el Mercosur cumple con tres finalidades muy centrales de nuestra estrategia comercial internacional: aumenta nuestro comercio al eliminar las trabas impuestas a las exportaciones

chilenas; permite exportar productos con mayor valor agregado; y viabiliza la creación de un espacio económico ampliado que un país pequeño de economía abierta con vocación exportadora requiere para su desarrollo.

Estamos convencidos de que el Mercosur tendrá también un efecto importante para Chile en materia de inversiones extranjeras productivas, especialmente en el desarrollo de las manufacturas, sector que hasta el momento ha sido poco atractivo por lo reducido del mercado chileno. Ahora, al ampliarse nuestro mercado hacia cerca de 200 millones de habitantes, Chile pasa a ser un lugar interesante para grandes inversiones industriales procedentes de Europa, Japón o Norteamérica. Las inversiones chilenas en el Mercosur, que ya se estiman en cerca de 7.500 millones de dólares (excluyendo los financiamientos externos que las complementan), están aumentando como efecto de este acuerdo.

Asimismo, el Acuerdo con Mercosur permite una amplia colaboración en áreas como la salud, la educación, la cultura, el turismo, la protección del medio ambiente, la complementariedad energética, la investigación aplicada en todos los ámbitos y el combate a la delincuencia y al tráfico de estupefacientes y de sustancias ilícitas.

Es necesario resaltar la firma del Protocolo de Adhesión a la «Declaración sobre Compromiso Democrático en el Mercosur», instrumento nuevo en los convenios integracionistas de la subregión, pero de primera importancia en los acuerdos entre países que desean cuidar y desarrollar sus democracias. Esta cláusula fue concebida para aquellos casos de quebrantamiento del Estado de Derecho y del orden institucional y supone la suspensión de la participación del país afectado en los foros de Mercosur.

La política chilena hacia el Mercosur es plenamente compatible con la que está siguiendo frente a la Unión Europea (UE). Esta última fue definida gradualmente a partir de 1990, una vez producida la recuperación democrática del país. Ello, debido a que el cambio de régimen despejó el principal obstáculo que se había erigido para el estrechamiento de los vínculos políticos, permitiendo al país pasar de una política defensiva a una más activa y multidimensional, que integrara elementos económicos y políticos.

Básicamente, la estrategia chilena apuntó a aprovechar el activo común de las relaciones mutuas de una mejor manera, transformando la afinidad que existía especialmente en el ámbito político en un vínculo más estrecho y mejorado cualitativa y cuantitativamente. En una etapa en que la UE redefinía sus vínculos internos y con los países que forman su entorno más cercano, consideramos necesario plantear como horizonte el establecimiento de una relación de asociación con la UE. Incluso en el caso de que este objetivo no demostrara ser viable, esta estrategia permitiría fortalecer la institucionalidad existente entre la UE y Chile.

Las relaciones comerciales de Chile con la UE se han visto afectadas por diferentes restricciones que sufre un número relevante de productos de nuestro país. Estos problemas preocupan grandemente a los chilenos. Pero es claro que ellos no son en modo alguno exclusivos de la relación con Europa y que, lamentablemente, son típicos de un régimen comercial internacional muy imperfecto en que tienden a imperar las prácticas de comercio administrado. Chile ha procurado mantener una diplomacia económica efectiva que permita solucionar estos problemas y prevenir la ocurrencia de otros en el futuro. Es pertinente recordar que la UE alega asimismo la existencia de dificultades de acceso al mercado chileno para algunos de sus productos que, junto al problema de acceso y tránsito de los pesqueros comunitarios, pueden tener incidencia en el tratamiento de nuestros propios problemas.

En 1996 Chile firmó un Acuerdo Marco de Cooperación destinado a preparar, como objetivo final, una Asociación de carácter político y económico con la Comunidad Europea y sus Estados miembros. Se trató de un paso de gran relevancia para allanar el camino hacia una relación más estrecha con la UE. El instrumento pretende potenciar los vínculos históricos entre Chile y Europa, incorporando no sólo un componente de diálogo político de alto nivel sino que también diversos elementos de carácter económico, comercial y de cooperación, que tienen importantes consecuencias para el desarrollo del país. A la larga, el acuerdo constituye un paso imprescindible para avanzar hacia la liberalización del intercambio de bienes y servicios entre Chile y la UE, meta que permitirá asegurar el acceso de las exportaciones nacionales al vasto mercado comunitario y que probablemente se alcanzará durante los primeros años de la próxima década.

Cabe recordar que, en virtud de una declaración anexa al acuerdo, en la práctica Chile mantiene la opción de avanzar hacia el objetivo de la asociación con la UE, sea mediante una negociación bilateral, sea en forma conjunta con el Mercosur. El interés de Chile en mantener ambas opciones abiertas fue respetado. La fórmula de las «pasarelas» entre las negociaciones de la UE con el Mercosur y con Chile se vio facilitada por la asociación de Chile al Mercosur, que fue firmada en la misma semana que el nuevo acuerdo marco con la UE.

El Gobierno de Chile espera alcanzar un estatuto de asociación con la UE que lleve a una liberalización progresiva y recíproca de todo el comercio, tomando en cuenta la sensibilidad de ciertos productos y respetando las reglas de la Organización Mundial del Comercio. En el marco de las negociaciones destinadas a alcanzar esta meta, se espera que tanto la UE como Chile mantengan las condiciones de acceso real y actual a sus respectivos mercados. Chile está interesado en poner en aplicación un mecanismo de cooperación y diálogo relativo a los asuntos comerciales, tanto de bienes como de servicios. Además, aspira a contar con un eficiente sistema jurídico institucional para la solución de las controversias, que ponga a disposición de los exportadores instrumentos legales que permitan defender su acceso a los respectivos mercados.

Es importante señalar que algunos de los principales obstáculos que ha tenido Chile en los últimos años con Europa se han empezado a resolver en el marco de la OMC. De hecho, los acuerdos alcanzados en la Ronda Uruguay han otorgado un nuevo impulso hacia una relación comercial más estable y satisfactoria con la UE. Sin embargo, al igual que en otros casos, los avances logrados en el ámbito global deben ser complementados mediante negociaciones directas y más específicas.

La liberalización comercial con la UE constituye una meta de gran importancia para Chile. Es cierto que más de tres cuartos de las exportaciones chilenas ya ingresan a ese vasto mercado sin derechos aduaneros y restricciones cuantitativas. También es cierto que el arancel promedio que aplica la UE a las exportaciones chilenas es apenas de un 2,7 %. Pero no es menos cierto que subsisten restricciones no arancelarias que afectan a productos importantes para Chile, sobre todo en el sector agrícola. Además, en la medida en que los productos chilenos incorporan mayor valor agregado, las restricciones tienden a aumentar. Este verdadero escalonamiento arancelario se hace más problemático debido a que el propio desarrollo de las exportaciones chilenas lleva a la elaboración de productos más acabados, cuyo acceso a los grandes mercados no está asegurado. Aunque la UE no ha sido más proteccionista que otros grandes mercados de destino de Chile, este país aspira a asegurar y garantizar el acceso de que ya disponen sus productos, superar las restricciones reales y potenciales que los pueden afectar y crear nuevas oportunidades para la presencia comercial chilena en Europa.

Las negociaciones para establecer una asociación económica y política entre Chile y la UE deberán iniciarse en abril de este año. Esperamos que puedan avanzar rápidamente, al igual que las del Mercosur. Algunos sectores de la UE han expresado públicamente sus reservas frente al comienzo de una negociación de libre comercio con los países del Cono Sur. No creemos que estas reservas tengan fundamento. Tampoco creemos que ellas sean congruentes con el compromiso que la UE y todos sus miembros han contraído con el fortalecimiento de los vínculos con América Latina.

Europa no puede seguir perdiendo terreno en una América Latina comprometida con un proceso de liberalización continental. Además, es perfectamente posible que en la negociación de un acuerdo de libre comercio se reconozcan las sensibilidades especiales de algunos productos europeos que no pueden exponerse de manera inmediata a la competencia global, sobre todo en el sector agrícola. Cabe agregar que Chile no puede representar amenaza alguna para la agricultura europea.

Desde nuestra perspectiva, el libre comercio entre Chile y la UE representa una meta final de gran relevancia. Tenemos claro que la UE no ha adoptado todavía un criterio final en lo que respecta al establecimiento de áreas de libre comercio, opción que sólo se ha materializado con respecto a los países que forman parte de su entorno físico o área de influencia histórica. Sin embargo, en un mundo que avanza hacia el libre comercio, el bloque comercial más relevante del mundo no se puede dejar arrastrar por intereses proteccionistas que a la larga resultan enormemente costosos para la propia población europea. Resulta plenamente legítimo y comprensible el interés de los gobiernos europeos en preservar su agricultura, pero el camino para hacerlo no es exceptuándola del libre juego de las fuerzas del mercado. La experiencia de algunos países de la propia UE demuestra que es perfectamente posible lograr la reconversión de los sectores agrícolas menos eficientes. Y si estos mecanismos no tienen éxito, los estados benefactores europeos disponen de múltiples redes de seguridad para atender las

necesidades de sus agricultores, sin producir distorsiones en los precios que se transforman en una carga gigantesca para el presupuesto comunitario.

Aunque la negociación que busca Chile con la UE tiene un fuerte componente comercial, es claro que ella no se limitará a ese ámbito. También se pretende establecer medidas que faciliten el flujo de inversiones, aun cuando es importante tener presente que muchas de las competencias en ese terreno están radicadas en los países miembros y no en las instituciones comunitarias. Asimismo, como lo destacan los propios documentos de trabajo de la Comisión de la UE, se abre un interesante campo para el desarrollo e intercambio de los servicios, área que reviste especial interés para Chile.

En el ámbito político, los principios y valores que comparten Chile y la UE constituyen un elemento esencial para la profundización de las relaciones mutuas. Los intereses políticos no sólo son compatibles con la diplomacia económica que impulsa Chile, sino que la refuerza considerablemente. Tenemos conciencia de que, pese a todos los éxitos económicos que ha alcanzado el país, Chile no representa un mercado muy significativo en términos internacionales. Así, la política de inserción múltiple requiere del apoyo de factores que exceden el ámbito económico. La conjunción de un modelo exitoso de economía de mercado y de un proceso democrático consolidado es la que permite al país buscar una nueva inserción internacional. La falta de cualquiera de estos elementos habría hecho imposible la existencia de nuevas oportunidades externas para el país. Esta consideración es especialmente válida para las naciones europeas, que han hecho de la defensa de los derechos humanos y de la promoción de la democracia principios básicos de sus políticas exteriores.

En un momento en que el sistema internacional experimenta grandes cambios y no pocas incertidumbres, Chile tiene también importantes coincidencias con Europa. Los valores políticos compartidos y las coincidencias en materia de política exterior entre Chile y la UE proveen las bases para el establecimiento de un diálogo político fortalecido, dotado de mecanismos de consulta y coordinación, destinado a abordar temas de interés común. Este diálogo puede darse en un ámbito bilateral, subregional o regional. Es claro que la negociación comercial de Chile con la UE tiene un carácter necesariamente bilateral, derivado de la naturaleza de la inserción chilena en la economía mundial, que no es directamente homologable a aquella de los países del Mercosur. Sin embargo, nada obsta a que en el plano político, Chile participe en mecanismos de concertación más amplios, en que puedan buscarse consensos en forma conjunta con los países que le resultan más próximos y con los que está cooperando en otros planos.

El fortalecimiento de las relaciones económicas y políticas entre Chile y la UE permitirá crear un clima todavía más atractivo y estable para las inversiones recíprocas. También contribuiría a promover un desarrollo social más equitativo y a fomentar la cooperación para la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible.

La estrategia chilena frente a la Unión Europea no constituye una estrategia aislada. Por el contrario, ella se inscribe claramente en un contexto regional. El inicio de negociaciones con Chile y el Mercosur, que se agrega a un proceso que ya ha concluido entre la UE y México y forma parte de un esfuerzo muy sistemático destinado a relanzar las relaciones europeo-latinoamericanas. Chile ha jugado un papel activo en la profundización y dinamización de las relaciones de la Unión Europea con América Latina y le asigna gran relevancia a la primera Cumbre Europeo-Latinoamericana, que tuvo lugar en Rio de Janeiro el año 1999.

Desde el punto de vista chileno, la búsqueda de una nueva relación con la UE forma una parte integral de nuestra política de regionalismo abierto. Es esta política la que nos ha llevado a buscar acuerdos con todos nuestros socios significativos en el continente americano y en el mundo. Creemos firmemente que estos acuerdos deben favorecer la expansión del comercio y de las inversiones y contribuir a la liberalización a escala global. Somos partidarios de los grupos regionales e interregionales abiertos a nuevos miembros.

Es oportuno subrayar que rechazamos la existencia de supuestas alternativas entre los grupos de países con los que estamos negociando. En nuestra opinión, es impropio y hasta absurdo, en el contexto de los acuerdos de las Cumbre de las Américas, plantear una disyuntiva entre América Latina, por una parte, y los Estados Unidos o Norteamérica, por la otra. Asimismo, nuestro compromiso con el ALCA no nos impide buscar un acuerdo preferencial con la Unión Europea. También estamos negociando un acuerdo de libre comercio con Corea y nos estamos preparando para hacer lo mismo

con Nueva Zelandia y Singapur. Países como Israel mantienen acuerdos con un fuerte contenido de libre comercio tanto con los Estados Unidos como con la UE.

Nuestra trama de relaciones vecinales y de instrumentos de libre comercio nos permite proyectar al país como una base de operaciones y un proveedor de servicios, y como una de las puertas de entrada hacia los mercados latinoamericanos y de salida desde éstos hacia los grandes mercados mundiales. Nuestros acuerdos con el Mercosur y la UE forman parte de una misma estrategia, destinada a insertar plenamente a Chile dentro de un mundo interdependiente y globalizado.

Alberto van Klaveren

Las relaciones interregionales Unión Europea-América Latina*: Del predominio de lo político al económico

El papel del académico en relación con la política pública es cuestionar, no con la intención de destruir, sino para entender y ayudar a construir una realidad mejor. Este será el enfoque de esta ponencia sobre las relaciones entre la Unión Europea y América Latina: no basarse en una visión ideal, sino en el análisis crítico pero constructivo. Dicho de otra manera, existen muchos factores para la preocupación en cuanto a las perspectivas futuras de éstas relaciones, pero creo que también hay señales alentadoras que, bien aprovechadas, pueden conducir a aquellas hacia un horizonte mejor. En fin, aunque suena mucho a *cliché*, nos encontramos en un punto de inflexión en las relaciones euro-latinoamericanas. Este trabajo empieza con un repaso breve de la reciente evolución de estas relaciones, para luego reflexionar sobre sus perspectivas de futuro.

Los ochenta y noventa: el predominio de lo político

El principio del nuevo milenio está siendo testigo de la transición de una etapa que hemos visto evolucionar, a otra nueva cuyas características todavía desconocemos. Hasta ahora, en las relaciones entre la Unión Europea y Latinoamérica, ha predominado la política. Lo observamos particularmente en los años ochenta, donde el impulso a los vínculos interregionales provino principalmente de los esfuerzos de diálogo político. Este proceso empieza en Centroamérica pero pronto se extiende al resto de la región, donde el interlocutor de la Unión Europea será el Grupo de Río. En efecto, la entonces Comunidad Europea veía su implicación en la intermediación internacional en la crisis centroamericana como una prueba de su incipiente cooperación política – más tarde reconvertida en la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC).

En los años ochenta y noventa, la preocupación principal fue la estabilidad política de Centroamérica, y la transición y consolidación de la democracia en Sudamérica. Incluso la cuestión de la deuda externa – debido a la ausencia de instrumentos económicos – fue abordado desde un enfoque político, entre otras razones porque la Comunidad no tenía competencia en este ámbito. Por ello, los vehículos para trabajar en la subregión eran la diplomacia, los contactos políticos y la cooperación al desarrollo.

Evidentemente, la entrada de España y Portugal en la Comunidad Europea dio un fuerte impulso a los esfuerzos de acercamiento con América Latina, y en ambos países, serán los aspectos políticos los que predominen ya que en un primer momento poco pueden ofrecer los países ibéricos en cuanto a las relaciones económicas o la cooperación al desarrollo. Además, muchos otros países habían adquirido importantes intereses en la región: inversiones alemanas en el Cono Sur, actividades de ONGs especialmente de varios países del Norte europeo, el papel notable de las fundaciones políticas alemanas en el apoyo a movimientos democráticos, el trabajo de centros de investigación como el Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (IRELA), etc.

El énfasis político se reflejará también de alguna manera en el papel de varios líderes europeos claves, que habían desarrollado lazos estrechos con sus contrapartes latinoamericanas. Además será una etapa en la cual el Parlamento Europeo jugará un importante papel político impulsando el acercamiento entre la Unión Europea y América Latina (ver Sanahuja, 1999).

Si consideramos la cooperación al desarrollo como un instrumento que refleja principalmente el interés político de la Unión Europea en América Latina¹, podemos observar cómo la ayuda oficial

* Aunque este seminario se centra en las relaciones específicas entre la Unión Europea y los países del Mercosur, creo conveniente enmarcar la discusión en un análisis más general sobre las relaciones interregionales. Considero, por tanto, a Mercosur como una subregión aunque sea el componente más importante de América Latina hoy en día en cuanto a poder económico y futuro potencial.

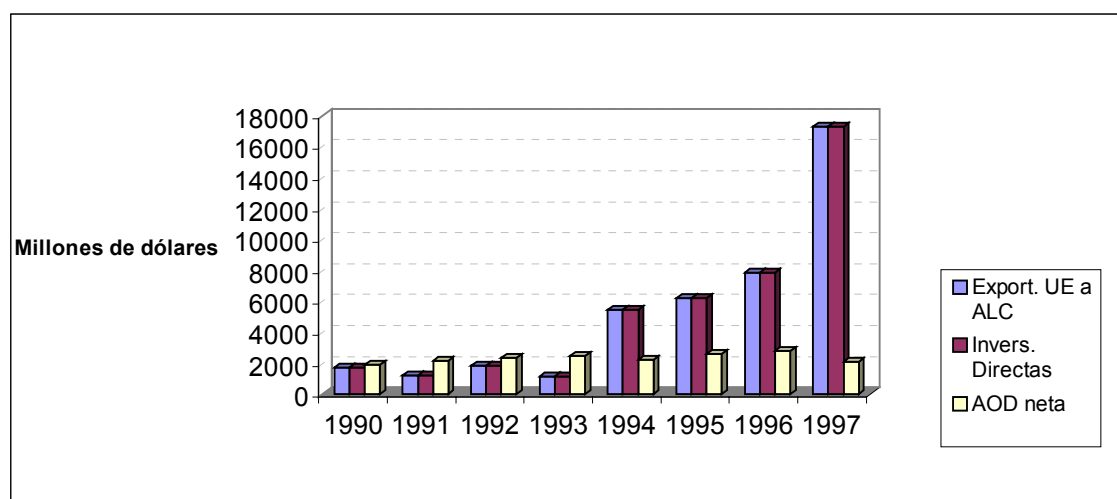
Europea aumenta notablemente en la década de los ochenta, mientras los flujos comerciales y las inversiones europeas en la región apenas registran grandes cambios.² La intensidad política también se puede medir a través de las Conferencias Inter-parlamentarias, las resoluciones y declaraciones del Consejo y numerosos documentos de la Comisión Europea.³

En suma, en esta Comunidad que pasa de 10 a 15 miembros – todos relativamente ricos – las relaciones, poco intensas al principio de los años ochenta, adquieren paulatinamente un alto grado de institucionalización al final de los noventa. Quizás el punto culminante de este proceso sea la Cumbre de Río de Janeiro entre la Unión Europea y los países de América Latina y el Caribe en junio de 1999.

El primer decenio del siglo XXI: ¿predominio del enfoque económico ?

De hecho, la Cumbre de Río representa una especie de punto de inflexión entre la primera etapa y la actual. Es a partir de esta reunión de alto nivel, acompañada de otros procesos no menos importantes como las negociaciones para acuerdos de cuarta generación con México, Mercosur y Chile (véase del Arenal, 1997), cuando percibimos el nuevo enfoque económico como elemento predominante en la relación interregional. En el gráfico podemos observar como la ayuda al desarrollo (AOD) que al principio de los años noventa está al mismo nivel – o incluso por encima – de las exportaciones de la Unión Europea hacia América Latina o sus inversiones en la región, se queda estancada, mientras «explotan» las exportaciones y las inversiones directas, dos elementos claramente característicos de un enfoque económico.

Gráfico: Indicadores de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y Caribe, 1990-97



Fuente: Elaborado por el autor con base en datos de IRELA (inversiones), de la OCDE (Ayuda Oficial al Desarrollo/AOD) y del FMI (exportaciones).

Como resultado de este cambio que se inicia en la segunda mitad de los noventa, reflejando no sólo transformaciones en las relaciones interregionales, sino también mudanzas más amplias a nivel mundial – entre ellas, la famosa globalización de la que tanto se habla – emergen nuevos actores como las principales impulsores de estas relaciones. Nos referimos aquí a las empresas, los bancos y otros agentes del sector privado. Los estados y las instituciones comunitarias siguen siendo importantes, pero su actividad se centra cada vez más en abrir espacios y facilitar el trabajo del sector privado de ambas regiones.

No es que ahora las empresas determinen totalmente la dirección de las relaciones, pero son, sin duda, los actores cuya importancia ha aumentado más en los últimos años⁴, y cuyo potencial en el futuro parece destinado a aumentar aún más, debido a la prevalencia de los asuntos económicos en la

¹ Lo que no quiere decir que la cooperación no refleje un sentido sincero de solidaridad, pero evidentemente la decisión de cooperar es política, y en alguna medida refleja intereses de índole política. En esencia lo que puede caracterizarla como política es el hecho de que sea un instrumento del Estado.

² En C. Freres, Coordinador (1997), *La Cooperación al Desarrollo Bilateral de la Unión Europea con América Latina* (Madrid, AIETI-SINTESIS), se detallan estos datos.

³ Al respecto, la fuente más completa es: IRELA (1996). *Europa-América Latina: 20 Años de Documentos Oficiales (1976-1996)*. Madrid, Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas.

⁴ Para ello, sólo hace falta observar el creciente número de actividades de cooperación en el ámbito empresarial que promueve la Unión Europea.

agenda de diálogo entre las dos regiones. En este sentido, pasados los primeros años del diálogo Unión Europea-Grupo de Río, los países latinoamericanos se quejaban con frecuencia de la falta de interés europeo por considerar temas económicos en la agenda interregional. En cuanto los europeos han reconocido la importancia de tratar estas cuestiones – por su propio interés – estas se tratarían en foros más específicos, lo que ha contribuido a dejar al diálogo con el Grupo de Río – centrado en cuestiones políticas – en un segundo plano.

Hasta cierto punto este cambio refleja la evolución natural de las relaciones entre grupos de países. En la primera etapa los países latinoamericanos se encuentran inmersos en múltiples transformaciones – entre las cuales destacan las transiciones políticas, las reformas económicas y el redimensionamiento y descentralización del Estado – que contribuyeron a que la región fuera percibida como de alto riesgo para una intensificación de las relaciones económicas. Para los mercados internacionales de capital que se liberalizan rápidamente, varios países importantes de América Latina se convierten en «mercados emergentes» a mediados de los años noventa, justo cuando la economía europea experimenta un periodo dinámico, acompañado por un fuerte proceso de internacionalización en países como España, Italia y Portugal, que ven a América Latina como zona natural de expansión internacional (Calderón, 1999).

La evolución positiva de la integración latinoamericana, en especial debido al dinamismo – al menos hasta recientemente – del Mercosur, fue un factor clave de atracción para los empresarios europeos. Los políticos, atentos a estos cambios, inician varias negociaciones para fomentar relaciones económicas más estrechas, concentrando su esfuerzo, como es de esperar en las zonas más prometedoras.

Es cierto que se mantiene la influencia de cuestiones políticas y de actores no económicos, como las instituciones públicas y las organizaciones de la sociedad civil. No obstante, parecería que consideraciones políticas pasan a un segundo plano – no porque los problemas con la democracia, los derechos humanos o la seguridad humana, entre otros, estuvieran resueltos. Ello a pesar de que la cooperación europea se está centrando cada vez más en cuestiones de la llamada gobernabilidad; en efecto, este sesgo se relaciona con el fortalecimiento de las instituciones democráticas, pero también se debe a una preocupación más interesada de los europeos por reforzar las garantías legales y reducir la corrupción, para así facilitar sus propias inversiones.

Las organizaciones de la sociedad civil (OSC) de ambas regiones mantienen sus lazos, pero siguen siendo actores secundarios. De hecho, quizás tuvieron mayor importancia en la época de las dictaduras latinoamericanas. Han sido los abanderados – junto con otros actores políticos – de la solidaridad europea con América Latina, pero se encuentran ahora en un proceso de ajuste a la nueva realidad. No han logrado insertarse institucionalmente en el diálogo birregional cuando el contexto les era más favorable (o sea cuando predominaba lo político), y en el contexto actual lo tienen más difícil ya que compiten con las empresas que sí han logrado ciertos espacios (aunque insuficientes, según ellas).⁵ Como resultado, se puede observar en los últimos años cómo muchas OSC de Europa y de América Latina (especialmente de esta última) están siendo cada vez más críticas con las relaciones interregionales, señalando en especial los acuerdos comerciales con Mercosur, Chile y México.⁶

Reflexiones sobre las perspectivas de estas relaciones

El sesgo económico parece marcar estas relaciones para el futuro próximo.⁷ Ahora bien, esto tiene varias implicaciones que podemos explorar brevemente a continuación.

En primer lugar, el predominio de lo económico implica *relaciones cada vez más complejas, y quizás, difíciles*. Cuando las dos regiones entran en la esfera de la liberalización comercial, surgen, como hemos observado una lista larga de problemas, como: (1) el acceso de los latinoamericanos al mercado comunitario; (2) la queja latinoamericana sobre el apoyo excesivo a los productos agrícolas de

⁵ Esto fue evidente en la Cumbre de Río, donde los empresarios tuvieron su espacio propio (aunque limitado), y había oportunidades de contacto con las instancias oficiales. No fue así en el caso de las organizaciones de la sociedad civil, que organizaron sus reuniones alternativas al margen de la Cumbre. Además, la Declaración Final hacía mención específica a la creación de un foro empresarial interregional, mientras las referencias a la sociedad civil eran más vagas y generales.

⁶ Ver declaración conjunta entre el Comité de Enlace de Organizaciones no gubernamentales de desarrollo ante la UE y la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción (ALOP), preparada ante la Cumbre de Río en junio de 1999.

⁷ Se nota este sesgo incluso en los temas centrales de los seminarios académicos. En la etapa anterior se discutía los desafíos de la democratización, mientras ahora el tema principal son los lazos comerciales y las inversiones.

la Unión Europea; y (3) la polémica sobre la vinculación entre libre comercio y condiciones laborales, medidas medioambientales, situación democrática.

Todas estas cuestiones explican en parte el fracaso de las negociaciones multilaterales de comercio en diciembre de 1999 en Seattle, por lo que se repiten problemas a distintos niveles, y se hace difícil superarlos a corto plazo. En relación con el acuerdo previsto entre la Unión Europea y los países de Mercosur y Chile, parece evidente el retraso de las negociaciones hasta mediados del 2001.

Pero, por otro lado, la agenda económica es crucial para dar cuerpo a las relaciones interregionales. Un problema de la etapa anterior era la tendencia a inflar la retórica, sin que esta se reflejara en actividades concretas de acercamiento. Los lazos económicos son, en principio, de interés mutuo, y por tanto redundan en relaciones más estrechas. Además, las inversiones directas, en particular, tendrán efectos multiplicadores a medio plazo.

Segundo, el enfoque economicista puede *llevar a la Unión Europea a primar sus relaciones con ciertos países de América Latina, y a marginar a los demás*. En cierto sentido esto ya está pasando como resultado de la decisión de encarar sólo acuerdos de cuarta generación con Mercosur, Chile y México. En este último caso ya se culminó a finales de 1999. Se observa cómo la zona andina y la subregión centroamericana se han convertido en «áreas de cooperación». No es que sea negativa la cooperación, pero el mensaje que la Unión Europea envía a estos países es que no tienen capacidad de tener una verdadera relación de asociación, que implicaría acuerdos comerciales de algún tipo.⁸ Además, de esta forma la Unión Europea puede estar contribuyendo a debilitar los esfuerzos de integración latinoamericana a nivel regional, porque crea dos grupos – los que tienen posibilidades de llegar a acuerdos de libre comercio con la Unión Europea y los que no – que irán ampliando sus divergencias.

Ahora bien, las divergencias latinoamericanas no se deben únicamente a la política de la Unión Europea. Más importante aún son las decisiones propias de los países latinoamericanos, que si bien han utilizado un lenguaje integracionista cuando conviene, muchas veces minan los esfuerzos de mayor coordinación regional. En cualquier caso, las diferencias intraregionales son reales y ni la Unión Europea ni otros socios externos las puede ignorar en sus relaciones.

Una tercera cuestión relacionada con el sesgo económico es *cómo incide en otros actores*. Si bien la revolución de las comunicaciones facilita mayores contactos entre organizaciones cívicas de ambas regiones, lo cierto es que su capacidad de incidencia en la dirección que toman las relaciones interregionales es cada vez menor. En parte, esta capacidad disminuida se debe al auge de los empresarios.⁹ Pero, también se debe al hecho de que muchas OSC no se han organizado con suficiente fuerza – muchas veces porque sus objetivos no son muy claros o realistas – ante el nuevo contexto regional.

Por el contrario, la agenda económica puede servir para unir a actores de distintos ámbitos. Algunas organizaciones cívicas observan posibilidades de acercarse a las empresas, y viceversa. Por ejemplo, para dialogar sobre cómo el comercio y las inversiones pueden contribuir más al alivio de la pobreza, o diseñar programas de desarrollo local que involucran a actores públicos, empresas y ONGs, en los llamados «*partenariados* público-privados» que aparecen crecientemente en América Latina, donde hay también participación europea. Las iniciativas en este sentido todavía son incipientes, pero prometedoras.

En conclusión, no conviene dramatizar esta tendencia demasiado porque el predominio de lo económico no implica que desaparezcan otras facetas importantes de las relaciones. Seguirá habiendo aspectos políticos, culturales y sociales muy relevantes en estas relaciones. De hecho pueden aumentar en términos relativos. El enfoque político – y los actores políticos – será importante en la medida en que se mantengan los problemas con la democracia, los derechos humanos y el narcotráfico, entre otros. El compromiso político de la Unión Europea es importante en estas cuestiones. También sigue siendo necesaria la colaboración europea ante los enormes desafíos de desarrollo social que enfrentan los países latinoamericanos; allí desempeñan un papel importante las OSC de ambas regiones. Por último, aunque pueda primar lo económico en esta relación birregional, haría una llamada para no dejar

⁸ De hecho, la Unión Europea hizo ofertas de acuerdos de libre comercio con los países de África, Caribe y Pacífico en el marco de la renegociación del Convenio de Lomé, a pesar de que en estas regiones los niveles de integración subregional son muy bajas en comparación con América Latina.

⁹ Con esta observación no quisiera alentar el conflicto OSC-empresarios, pero si debo señalar que esta eventualidad puede aumentar en un futuro, si no hay esfuerzos por todas las partes de entablar un diálogo abierto.

completamente olvidados los otros aspectos, igualmente importantes, al mismo tiempo que enfrentamos el nuevo contexto con creatividad y compromiso.

Christian Freres

Referencias

Arenal, Celestino del (1997). «Los acuerdos de cooperación entre la Unión Europea y América Latina (1971-1997). Evolución, balance y perspectivas». *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* (Madrid), Nº1 (otoño/invierno), pp. 111-138.

Calderón, Alvaro (1999). «Las renovadas estrategias de los inversionistas extranjeros en América Latina y el Caribe: la participación de la empresa española», *Síntesis* (Madrid), nº 29/30, pp. 219-240.

Comisión Europea (1999a). *Unión Europea, América Latina y el Caribe. Progresando Juntos*. Luxemburgo, Comisión Europea.

——— (1999b). *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, COM (1999) 105 final.

Fernández, José Javier (1998). «El fortalecimiento de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina: Nuevas perspectivas para una PESC global, coherente y autónoma», *Revista de Estudios Políticos* (Madrid), nº 99, pp. 217-226.

Freres, C. (1999). «Las Relaciones Económicas entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe después de la Cumbre de Río. Una visión desde Europa», documento preparado para el Sistema Económico Latinoamericano (SELA), septiembre (mimeo).

IRELA (1999a). *Las relaciones entre Europa y América Latina: Hacia una agenda birregional para el siglo XXI*. Madrid, Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas.

Sanahuja, José Antonio (1999). *25 Años de Cooperación Interparlamentaria entre Unión Europea y América Latina*. Luxemburgo, Parlamento Europeo, Documento de Trabajo 3-99.

10

Integração e prevenção de conflitos

Creio que é possível afirmar que já existe evidência histórica suficiente para reconhecer uma correlação positiva entre integração regional e a prevenção de conflitos. Tanto no debate quanto na prática acerca da construção de uma nova ordem internacional mais pacífica, democrática e justa, a tendência é de que organismos e instituições regionais ocupem um papel preponderante nos temas de paz e segurança internacional.

Desde a queda do Muro de Berlim e o fim da Guerra Fria, a percepção a respeito da ordem internacional passou por duas fases bastante distintas em relação aos temas de paz e segurança internacional, em particular quanto à prevenção e resolução de conflitos. À primeira fase, de grande otimismo, seguiu-se uma segunda muito mais sóbria, senão pessimista. A persistência de disputas e conflitos com imenso potencial de emprego da força e perdas humanas incalculáveis, abrandou o otimismo de muitos que achavam que o pós Guerra Fria conduziria à construção de uma ordem internacional kantiana de paz perpétua.

O imediato pós Guerra Fria presenciou um período de grande atividade multilateral na gestão da paz e segurança internacional e resolução de conflitos. Pela primeira vez desde a sua criação, o Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU) deixou de lado a impotência que o caracterizou durante a Guerra Fria e engajou-se em inúmeras operações consensuais de manutenção da paz. A atuação da ONU abriu a possibilidade de conduzir as operações de uma forma mais compartilhada e consensual. Entretanto, após alguns sucessos e muitos fracassos, impôs-se uma avaliação mais sóbria acerca dos limites de gestão da ordem internacional pelo Conselho de Segurança. Durante o período mais ativo da ONU – quanto ao número, metas e escopo das missões de manutenção da paz – travou-se um debate acirrado a respeito do desenvolvimento de metas muito mais ambiciosas, visando ampliar a atuação da organização multilateral. Ao incluir também tarefas tais como a prevenção e resolução de conflitos, a intervenção humanitária, a reconstrução pós conflito, assim como o desenvolvimento econômico e social, a ONU acabou ampliando demais o escopo, criando novas pressões e novas disputas que dividiram e enfraqueceram o Conselho de Segurança e a pesada máquina administrativa que gere as questões de paz e segurança internacional.

Acredito que nenhum de nós precisa ser lembrado dos resultados das metas ambiciosas de gestão da paz e segurança internacional. De um lado, desabou o frágil consenso forjado no Conselho de Segurança quanto à legitimidade da ONU para administrar conflitos e intervir, enquanto, de outro lado, multiplicavam-se disputas, crises e conflitos complexos e intratáveis nos quatro cantos do mundo, aumentando em muito a demanda por intervenção. Em alguns dos conflitos dos anos noventa, a perda em vidas humanas, assim como a destruição material, não ficaram nada a dever às duas guerras mundiais que caracterizaram o século recém encerrado. Apesar do aumento da demanda por intervenção, o início do fim da fase mais ativa de envolvimento da ONU deu-se após a debacle e humilhação sofrida pelos *marines* dos Estados Unidos na Somália. A diretriz presidencial de 1995 mudou a participação do ator mais importante nas operações multilaterais, alterando radicalmente a ambição de manter e ampliar o papel da ONU na gestão da paz e da segurança internacional. De uma certa maneira, o fracasso na gestão compartilhada e consensual nas operações de manutenção de paz e outras metas ambiciosas almejadas pelo organismo multilateral reflete um descompasso estrutural entre uma organização baseada na noção clássica de soberania e a natureza estruturalmente diversa da maioria dos conflitos ocorridos nos anos noventa.

Assim como em qualquer área dos assuntos humanos, a tentativa de definir, entender e analisar o novo gera açodamento e precipitação. Isto também ocorreu, segundo entendo, em muitos daqueles que procuraram definir sistematicamente a natureza dos conflitos internacionais na era pós Guerra Fria. Assim como em outras esferas da vida pública, o novo coexiste com o velho nas causas e na natureza dos conflitos. Me parece, então, que uma boa maneira de caracterizar a agenda da paz e segurança

internacional dos anos noventa seja interpretá-la como a coexistência do novo com o velho. Disputas e conflitos bem ao sabor do século XIX, que tem origem em disputas territoriais (consolidação de limites e fronteiras), recursos naturais escassos, desavenças políticas ou ideológicas, continuam a ocorrer em varias regiões do globo. A maior parte das disputas dessa natureza são locais e contidas. Muito mais complexos e difíceis, no entanto, são os conflitos e disputas intra-nacionais. O mundo dos Estados nacionais cada vez menos se caracteriza por conflitos tradicionais e pela forma clássica, Clausewitziana, de resolvê-los, qualquer que seja a guerra entre Estados nacionais soberanos. A guerra entre Estados soberanos – esta instituição que, talvez mais que qualquer outra, marcou a ordem Westfaliana das relações internacionais – assume hoje feições e características muito menos nítidas e mais complexas, onde o doméstico e o externo são muito menos distintos. Hoje, as disputas, conflitos e guerras travam-se basicamente entre grupos e elites intra-nacionais ou combinam, como em África, dimensões intra e inter-nacionais. Ademais, ressurgiram com toda a força os fantasmas do nacionalismo exacerbado e xenófobo, agregado a antigas e novas noções de exclusivismo cultural, ódio e genocídio racial, luta por supremacia econômica e acesso a recursos naturais por parte de elites específicas. Da machete ao uso de armas de destruição em massa, todos os meios de violência foram empregues na década recém encerrada, cujos efeitos devastadores infelizmente conhecemos tão bem.

É nesse contexto de transformação sistêmica da natureza e raiz dos conflitos, porém ainda de coexistência do velho com o novo, que devemos entender os aspectos positivos da correlação entre integração regional e prevenção e resolução de conflitos. Integração pressupõe a construção de espaços regionais negociados, onde a busca de consenso para a ação pública e o interesse coletivo são as normas prevaletentes. Deve-se destacar, no entanto, que desde o pós Segunda Guerra, a convivência entre as organizações regionais e a organização multilateral sempre foi delicada. No entanto, a partir da perda de fôlego da ONU como gestora principal da paz e segurança internacional, o papel das organizações regionais passou a ser mais ativo e relevante e aí reside uma boa parte da esperança de uma ordem internacional mais pacífica.

A percepção acerca da necessidade de gestão coletiva da paz e segurança internacional através da construção de mecanismos de cooperação foi desenvolvida desde o imediato pós Segunda Guerra. No plano teórico, basta lembrar o trabalho pioneiro de Karl Deutsche a respeito da comunicação, cooperação e do espaço comum de paz no Atlântico Norte. Este trabalho pioneiro evoluiu mais recentemente para dois esforços conceptuais interessantes: de um lado, para a noção de raiz kantiana de paz democrática, e de outro, para o conceito de comunidade de segurança. Em todos esses esforços de construção conceptual, a dimensão econômico-comercial, política e de segurança complementam-se para gerar consenso e coesão entre os interesses dos Estados e a acomodação de disputas e conflitos, inevitável em qualquer convivência humana. A disseminação dos processos de integração regional a partir da experiência europeia atestam para a necessidade de incorporar a dimensão da segurança como uma das prioridades principais, e de incluir a prevenção e resolução de conflitos no cerne do esforço integracionista.

No que se refere à dimensão da segurança, percebe-se um nítido contraste entre a experiência europeia e os demais processos de integração regional. Enquanto, por razões históricas óbvias, a primeira incorporou a dimensão da segurança como o eixo principal de consenso que moldou o processo de integração, em outras regiões, incluindo a América Latina, o eixo principal foi fundamentalmente econômico-comercial.

Apesar dos inúmeros percalços na direção de estabelecer uma política europeia comum na área de defesa e segurança, não resta dúvida de que os mecanismos de gestão de segurança regional europeia estão evoluindo positivamente. A hesitação europeia quanto à intervenção nos Balcãs parece ter sido a gota d'água no sentido de tornar as organizações de segurança europeias mais pró-ativas, independentes e atuantes, tanto na ordem pan-europeia quanto no plano internacional. Apesar da delicada convivência das instituições puramente europeias com o guarda-chuva militar da Organização do Tratado do Atlântico Norte, a direção que a Europa parece seguir é no sentido de mais autonomia na gestão das questões de defesa e segurança.

Nas Américas, por razões históricas, políticas e culturais, a dimensão da segurança vem somente aos poucos adquirindo a relevância que deve ter. Isso não quer dizer, no entanto, que nada de importante aconteceu nesta área na historia recente dos processos de integração nas Américas. Só para citar alguns exemplos, Peru e Equador resolveram seu complexo contencioso fronteiriço, que se arrastava desde sempre, graças à melhoria do clima bilateral, em parte causado pela aproximação econômico-comercial. Enquanto isso, a América Central redefiniu e ampliou seu processo de integração

econômico-comercial a partir do sucesso na resolução dos conflitos que perduraram por décadas, bloqueando a integração. Apesar da persistência de questões fronteiriças não resolvidas, evidenciado na mais recente disputa entre Honduras e Nicarágua, o clima de cooperação na América Central é bastante distinto das décadas anteriores. Mais ao sul do continente, tanto Argentina e Brasil quanto Argentina e Chile resolveram suas históricas desavenças, que incluía um importante componente de segurança, dentro do contexto da integração econômico-comercial em curso. Assim, é possível afirmar que existe uma forte correlação positiva entre aproximação econômico-comercial e prevenção e resolução de conflitos. Deve-se destacar que as raízes intelectuais desta visão foram plantadas por eminentes pensadores clássicos – Montesquieu e seu *doux commerce*, por exemplo, é uma clara raiz, quase nunca reconhecida, da idéia de paz democrática e da correlação positiva entre relações econômico-comerciais e paz entre as nações.

O caso do Mercosul, e particularmente das relações entre Argentina e Brasil, é significativo para aprofundar a correlação entre integração e prevenção de conflitos. Argentina e Brasil perceberam-se mutuamente, durante boa parte de sua história como nações independentes, como competidores e rivais mais ou menos amigáveis. No entanto, a hipótese principal de conflito que norteava a preparação doutrinária e material de suas respectivas Forças foi sempre baseada na noção do outro como inimigo em potencial. Disputas específicas, como a ocorrida durante a Segunda Guerra Mundial, ou a respeito do aproveitamento dos rios na Bacia da Prata nos anos setenta, gerou estremecimento e períodos de frieza e dificuldade nas relações bilaterais. O processo de aproximação iniciado após a transição democrática, nos governos de Alfonsín e Sarney, partiu da noção de interesse comum compartilhado e da percepção da necessidade de união para evitar a marginalização na ordem internacional. É importante lembrar que a primeira ação conjunta que teve um grande impacto tanto real quanto simbólico deu-se na área nuclear. Aqui, os dois países usaram a dimensão regional para alterar radicalmente suas políticas diante do regime internacional de não-proliferação de armas nucleares e abandonaram conjuntamente a postura crítica que permeou por mais de duas décadas suas respectivas políticas nucleares. Ao desenvolver e implementar uma fórmula original e inteligente de criação de confiança mútua através da contabilidade e controle da área nuclear, Argentina e Brasil deram um exemplo de regionalização bem sucedida numa área chave do controle de armamentos, num período onde a busca de armas de destruição em massa ocupava um papel destacado na agenda da paz e segurança internacional.

Mesmo correndo o risco de extrema simplificação, acredito ser possível afirmar que houve uma transformação radical no âmbito da defesa e segurança das relações entre Argentina e Brasil, assim como entre Argentina e Chile. Esta região da América do Sul, em contraste com outras do sub-continentes americano, pode ser definida como uma zona de paz, onde a prevenção de conflitos já possui uma dimensão razoavelmente madura. Hipóteses de conflito, doutrina e preparação das Forças, assim como a capacidade material de ir à guerra, foram radicalmente revistas. Certamente, nem sempre no ritmo, presteza ou clareza que gostaríamos. Ainda resta muito a fazer no sentido de aprofundar conceitos e doutrinas, criar a massa crítica civil necessária para completar com êxito a tarefa de criar uma verdadeira política de defesa nacional, capacitar as Forças para enfrentar uma agenda de segurança mais ampla e complexa, assim como conseguir os meios materiais necessários.

A política de defesa e segurança da Argentina pós-Malvinas e pós-democratização, é radicalmente diferente daquela que prevalecia até à desastrosa e humilhante tentativa das Forças Armadas de recuperar pela força a soberania que lhe é de direito. As relações civis-militares, a profissionalização das Forças Armadas, o cancelamento de projetos polêmicos e a privatização da indústria da defesa, a mudança de perfil do arsenal militar e outras transformações radicais, atestam para uma política de defesa e segurança totalmente nova, finalmente abandonando as doutrinas geopolíticas e de reconquista que caracterizou a política de defesa e segurança argentina. Nesse sentido, creio que a ousada e polêmica obra de Carlos Escudé cumpriu uma função fundamental ao oferecer uma *rationale* e um fundamento intelectual consistente com a radical alteração da auto-percepção argentina no contexto regional e global.

O Brasil também vem passando por um processo bastante amplo de revisão de sua política de defesa e segurança. Embora mais cautelosa, prudente, e em menor escala do que a argentina, ainda assim uma nova política de defesa e segurança está sendo gradualmente implementada no país. Hipóteses de conflito foram revisadas, o eixo central de preparação das Forças deslocou-se do sul do país para a região Amazônica, a concentração de Forças nos núcleos urbanos está sendo revista e, pela primeira vez, foi divulgado publicamente um documento oficial da política de defesa nacional, o «Livro

Branco» de Novembro de 1996. O processo de reorganização administrativa das Forças deu-se através da criação do Ministério da Defesa, oficializado a partir de Janeiro de 1999, tornando as três Forças Armadas subordinadas a um único ministério político, sob liderança civil. É também importante salientar a mudança em curso na força aérea, com a transferência do controle da aviação civil da força aérea para a agência de aviação civil. Cancelamentos de projetos e privatizações também ocorreram na área da indústria da defesa, onde o exemplo bem sucedido da EMBRAER na aviação civil e militar demonstrou ser factível manter indústrias tecnologicamente sofisticadas sem proteção ou reservas de mercado, ou seja, desvinculadas da concepção tradicional de indústrias estratégicas, que tanto marcou a industrialização brasileira.

Certamente ainda resta muito a fazer no sentido de aprimorar a dimensão da segurança no âmbito do Mercosul, e solidificar a relação entre integração econômica e política e prevenção de conflitos. Creio que isto se deve a uma combinação de falta de prioridade da liderança política, administrativa e empresarial, e do desinteresse da sociedade quanto à importância da área de defesa e segurança. Ademais, os governos recentes, tanto na Argentina quanto no Brasil, orientaram-se em prol do mercado, com uma política fiscal rígida e orçamento rigorosamente controlado. Assim, as Forças Armadas passaram a competir por recursos escassos, e ainda estão aprendendo a desenvolver argumentos racionais e persuasivos para justificar o orçamento de defesa. O problema fiscal e o rígido controle orçamentário, assim como a fiscalização da sociedade sobre os gastos do Governo através de uma imprensa livre e atuante, exige das Forças Armadas uma participação mais atuante na competição democrática por recursos. Mas não resta dúvida de que o caminho para a consolidação de Forças modernas, adestradas, equipadas e respeitadoras da liderança civil e do processo democrático, está implementado no Mercosul. As tarefas de defesa e segurança como política pública, definidas pelas lideranças públicas e coordenadas com a política externa, devem ser o produto de interesses nacionais definidos de acordo com a norma democrática. Este critério representa uma verdadeira revolução doutrinária em países como Argentina e Brasil, onde prevaleceram, até recentemente, rígidas e antiquadas concepções de defesa e segurança, calcadas numa visão estreita dos interesses nacionais.

O impressionante processo de integração econômico-comercial alcançado pelo Mercosul foi fundamental no sentido de racionalizar a mudança radical na percepção mútua entre Argentina e Brasil, justificar as mudanças doutrinárias e materiais na política de defesa e segurança, abandonar hipóteses de conflito e desenvolver estratégias mais cooperativas de defesa e segurança. Entre as Forças – a comunicação e a troca de experiências; as medidas de construção de confiança; os exercícios conjuntos terrestres, aéreos e navais; as trocas de informação e inteligência – tudo isto concorre para a cooperação e a minimização do potencial de conflitos. Assim, o tradicional dilema da segurança pode ser resolvido. As inúmeras disputas e desavenças comerciais que vêm caracterizando o Mercosul desde a desvalorização do real em Janeiro de 1999, por mais agudas e mobilizadoras de interesses localizados em ambos os países, de maneira nenhuma deve ser confundida com a desconfiança e a má vontade que caracterizou por tantas décadas as relações entre Argentina e Brasil. Nesse sentido, pode-se afirmar que integração e prevenção de conflitos caminham lado a lado, reforçando-se mutuamente, no processo de construção de sociedades mais prósperas, democráticas e justas na América do Sul.

Paulo S. Wrobel

Integração regional e relações bilaterais

A experiência europeia de integração regional tem na sua origem a necessidade de superar os conflitos entre Estados vizinhos. Muito mais do que um projecto económico, o que está na sua origem é a vontade de criar uma estrutura política que possibilite a resolução pacífica dos conflitos e diferendos entre Estados, procurando afastar de vez da Europa o espectro da guerra. O exemplo da evolução da relação bilateral entre a França e a Alemanha é paradigmático: para além de sarar as feridas do passado, estes dois países desenvolveram um relacionamento bilateral que acabou por se transformar no próprio motor da União Europeia. O exemplo da evolução das relações bilaterais entre Portugal e Espanha segue o mesmo padrão. É através da integração europeia que se gera um novo quadro de relacionamento entre os dois países, permitindo não só o reforço da cooperação bilateral como o desenvolvimento de esforços concertados no seio da União Europeia.

A integração regional, sobretudo quando tem objectivos políticos, cria um novo espaço político de relacionamento entre os países, que não se substitui às relações bilaterais. Por mais que o projecto de integração se desenvolva no sentido da supranacionalidade e de uma cada vez maior partilha de soberania entre os seus membros, resta sempre um espaço para a relação bilateral, que não se esbate mas, pelo contrário, se reforça.

O exemplo da União Europeia, por contraponto ao da NATO, é a este respeito elucidativo. Se a NATO cria a comunidade de segurança de que falava Karl Deutsch, não consegue ter, ao nível das relações bilaterais, o mesmo efeito. A relação entre a Grécia e a Turquia nunca deixou de ter um potencial de conflito que a mútua participação na Aliança Atlântica não conseguiu esbater.

Pelo contrário, é impensável que exista na União Europeia um grau de tensão tão elevado entre dois Estados membros. Enquanto a pertença a uma organização de defesa colectiva como a NATO produz uma aliança entre os países por referência ao «outro», deixando de lado as relações entre os Estados, um processo de integração regional implica um muito maior empenhamento dos seus membros, obrigando-os a uma partilha de valores e de interesses incompatíveis com elevados potenciais de conflito.

Em primeiro lugar, a exigência da democracia como elemento de base para a pertença à União Europeia faz com que as possibilidades de conflito diminuam substancialmente – mais uma vez, por contraponto à NATO, que incorporou Estados não-democráticos. Os princípios que estão na base do processo de integração europeia – liberdade, democracia, respeito pelos direitos do Homem e pelas liberdades fundamentais, e o Estado de direito – e a profundidade dos interesses em comum deslegitimam o uso da violência.

Em segundo lugar, a inserção num espaço mais vasto gera a multilateralização das relações entre os países, abrindo novas vias para a resolução de conflitos. Questões estritamente bilaterais até à participação num processo de integração regional passam a ser geridas a nível supranacional, o que faz com que outras entidades tenham um papel na resolução dos diferendos. A resolução da questão da água entre Portugal e Espanha, por exemplo, ao implicar financiamentos comunitários, passa a ser também uma questão onde intervém a Comissão Europeia e mesmo os restantes parceiros comunitários. A integração regional cria assim um espaço adicional de concertação entre os países, esvaziando o potencial de conflito. É sempre possível afirmar que esse espaço já existe, nomeadamente quando os países recorrem ao Tribunal Internacional de Haia. No entanto, essa solução, normalmente de último recurso, pode eventualmente resolver um problema pontual, mas não cria condições para o estabelecimento de melhores relações bilaterais.

Em terceiro lugar, a integração regional cria novos interesses comuns entre países. Por um lado, já não é apenas a prossecução estrita de interesses nacionais que está em causa, na medida em que estes são incorporados no interesse comum – a convergência de interesses tende assim a sobressair,

passando os diferendos para segundo plano. Por outro lado, a integração regional é um esforço negocial permanente. A dinâmica da negociação permanente obriga à procura de consensos e de parceiros preferenciais, de acordo com cada tema em negociação, não sendo possível ter aliados nem opositores permanentes.

Finalmente, a integração regional cria novas dinâmicas na relação entre as sociedades e não só entre os Estados. Ao reforçar o estreitamento das relações entre os povos – um dos objectivos expressos no Tratado da União Europeia – torna muito mais improvável a eclosão de conflitos.

Até 1989, este efeito da integração regional era essencialmente restrito aos seus membros. A participação efectiva na Comunidade Europeia é que criou o quadro em que se desenvolvem presentemente as relações entre Portugal e Espanha. Com a queda do Muro de Berlim e o estabelecimento de novas democracias no Centro e no Leste da Europa, o efeito de atracção da União Europeia teve dois efeitos: por um lado, a própria União Europeia sentiu necessidade de alargar a estabilidade ao resto da Europa, fazendo para tal imposições às novas democracias – o exemplo do Pacto de Estabilidade é a este respeito elucidativo, com a União Europeia a conseguir a normalização de relações entre Estados vizinhos e a impor o respeito pelos direitos das minorias; por outro lado, são os próprios candidatos à adesão que reconhecem que é do seu legítimo interesse não só regularizar eventuais divergências com outros Estados, como desenvolver relações mais fortes com os Estados que também se encontram em processo de alargamento. Desta forma, é a própria existência da União Europeia e o seu poder de atracção que funciona como factor de prevenção de conflitos, não só dentro das suas fronteiras como também em relação aos países sobre os quais exerce uma atracção.

Maria João Seabra

Integración y gestión de crisis financieras: El caso del Mercosur

La hipótesis básica

La creciente movilidad de capitales y su no menos marcada volatilidad, así como el auge de acuerdos regionales de integración económica, imponen la necesidad de analizar la relación entre estos procesos, la forma en que se influyen, así como la eventual relación causal entre ellos.

La *movilidad de capitales* con su característica de volatilidad tiene que ser tratada necesariamente como una variable de carácter cíclico. El avance de la globalización, que es ciertamente irreversible en materia tecnológica y muy particularmente en el campo de las comunicaciones, no puede ser visto con el mismo grado de irreversibilidad en cuanto hace a la integración de los mercados de capitales. La experiencia de la globalización financiera de principios del siglo XX y su posterior colapso (1930) lo demuestran. En todo caso se trata de una variable cuyos efectos se transmiten con velocidad sobre el resto de las variables económicas y donde el efecto «contagio» entre mercados financieros es muy marcado¹. Las innovaciones en materia de ingeniería financiera² y, muy particularmente, los altos *leverage* con que se mueven numerosos operadores, no hacen sino magnificar los márgenes de la volatilidad.

El clásico comportamiento «en manada» de los inversores, especialmente los institucionales, ya ha sido aceptado conceptualmente por el propio Fondo Monetario Internacional. La economía del «pánico» como prefiere llamarla Attali refleja la idea de una economía global marcada por el temor a marchar contra la corriente en materia de inversiones financieras. Manada o pánico, reflejan lo que los inversores llaman *flight to quality*, sin que el juicio sobre el concepto de calidad se asiente sobre bases realmente sólidas y de mediano plazo. Las propias agencias calificadoras de riesgo son parte de este movimiento en manada subestimando el riesgo en épocas de alta liquidez y reclasificando hacia abajo (*downgrading*) países y compañías en medio de las crisis, actuando, por ende, en un sentido pro cíclico.

Los procesos de *integración económica*, en cambio, deben ser vistos como una variable de modificación estructural, de creación y desvío de comercio y, por tanto, de alteración de estructuras productivas y ocupacionales, con ritmos de desarrollo cambiantes pero con una tendencia más estable. Los tiempos para que sus efectos impacten otros campos de la economía son – como ocurre con todo cambio estructural – más lentos que en el caso de las variables monetarias.

Los dos primeros puntos que se hacen en este trabajo se refieren tanto a la *dirección de la relación causal* como al *carácter no neutro de la relación*.

Sobre este último punto, la neutralidad, entiendo que la misma puede ser descartada ya que de hecho la integración económica implica apertura de mercados y expansión de flujos de comercio y, por otro lado los flujos de financiamiento, tanto los de portafolio de manera indirecta como la inversión extranjera directa, se reflejan rápida y más o menos masivamente en el comercio de bienes y servicios. En otras palabras, la hipótesis de neutralidad entre ambas variables puede ser claramente rechazada,

¹ Para una relación entre movilidad de capitales, integración financiera y comercio puede verse R. Lavagna, "La expansión del comercio mundial: insuficiencia de la explicación estándar. Los nuevos horizontes de la integración ante los desafíos de la Globalización y la Ronda del milenio", trabajo presentado y publicado en el Seminario "Escenarios Estratégicos de la Integración en el Umbral del Siglo XXI: perspectivas americanas y europeas", Brasilia, 6-8 de octubre de 1998, organizado por CEFIR y publicado en el Boletín Informativo Techint N° 296, octubre-diciembre 1998.

² Un ejemplo de las nuevas formas de operar lo da el mecanismo del llamado *double play* que operó en Hong Kong durante la crisis asiática desatada por Tailandia en 1997. Cuando las autoridades de Hong Kong decidieron actuar comprando acciones – lo que el Fondo ha calificado de *nonstandard policy interventions* – lo hicieron frente al hecho de que los operadores estaban tomando grandes posiciones vendidas (*short position*) en el mercado de acciones al tiempo que vendían dólares locales, también en descubierto. En el marco de un régimen de convertibilidad ello condujo a una inmediata suba de tasas de interés. Estas subas provocaron fuertes bajas en los mercados accionarios y en el mercado de divisas fuertes y permitieron a los operadores cerrar sus posiciones vendidas con grandes utilidades.

tal como podría rechazarse cualquier idea que subestimara el rol de la disponibilidad de capitales sobre toda variable económica en el marco de mercados emergentes.

El clásico problema de identificación en cuanto a cuál es la relación causal entre las dos variables debe, a mi juicio, resolverse en favor de sostener la idea de que es la movilidad de capitales con su volatilidad incorporada, la variable independiente, y los procesos de integración económica, la variable dependiente. El carácter cíclico de esta variable, el grado y velocidad de difusión generalizada de sus efectos sobre la economía y la creciente independencia de la innovación financiera de factores reales de la economía, la hacen más propicia para ser tratada como variable explicativa³.

El caso de grandes países como India o China o de regiones como Africa muestra el peso predominante de la variable financiera. Estas regiones resisten mejor el efecto de «contagio» de las crisis financieras sobre los mercados emergentes y, por ende, tienen una mayor estabilidad en sus flujos de comercio, porque son relativamente más cerrados (India) o ajenos a las grandes corrientes financieras mundiales (África), lo cual los hace menos dependientes de los flujos de capitales. Menos dependientes no significa desde ya, mejores.

Sin que esto se interprete necesariamente como positivo no deja de poner en evidencia el factor determinante de los flujos de capitales, particularmente los flujos privados, tanto en las fases de alta liquidez como en las de restricción financiera.

Descartada la neutralidad y fijada una hipótesis sobre la dirección causal es posible considerar el punto más crucial acerca del *signo* que tiene esta relación.

La idea central que al respecto aquí se sostiene es que *la variable financiera tiene un impacto diferente según cual sea la fase del ciclo de financiamiento internacional, ya sea ésta de alta liquidez y movilidad o, por el contrario, de baja disponibilidad de capitales y, por ende, menor movilidad*. Los mecanismos de transmisión de los efectos son diferentes así como lo son también sus resultados.

La experiencia de los países en desarrollo del Cono Sur de América Latina sirve para sustentar esta idea. Los países del Cono Sur (Mercosur) ofrecen una posibilidad única de análisis ya que empezaron su integración regional a mediados de los 80, en tanto que el grueso de los nuevos acuerdos regionales data de los 90 – por ende, de la fase de alto financiamiento – lo cual reduce el campo de estudio sólo a una de las fases del ciclo de financiamiento.

Los países del Mercosur – como otros mercados emergentes – han pasado por una etapa de fuerte restricción financiera en los años 80, a partir de la crisis detonada con la deuda externa mexicana en 1982, rápidamente difundida sobre el resto de los países, y han vivido, en la década del 90, la situación inversa de fuerte disponibilidad de recursos de origen externo. Esta fase comprendió tanto capitales de portafolio de alta volatilidad relativa, como una creciente inversión extranjera directa ligada en parte a procesos de privatización de empresas de los estados nacionales.

Elementos de validación de la hipótesis

Mercados emergentes/Mercosur: La década de los 80

En la década del 80, una vez producido el *default* mexicano que se extendió rápidamente por todo el continente, los países se enfrentaron a la necesidad de pasar de situaciones de altos déficits en cuenta corriente a la de generar fuertes excedentes para el pago de los intereses y amortizaciones parciales que surgieron de las diferentes refinanciaciones. El mecanismo no podía ser otro que el de una fuerte restricción en las importaciones – por ende en el crecimiento – combinado con un esfuerzo por aumentar las exportaciones. Siendo el rubro de invisibles de la cuenta corriente naturalmente negativa por efecto de intereses, remesas, etc., solo un superávit comercial podía garantizar alguna capacidad de pago.

Recesión por restricción de importaciones y búsqueda *simultánea* en varios países de superávit comercial, son circunstancias que suelen llevar a una caída en los flujos totales de comercio. De hecho así ocurrió no sólo en América Latina sino a nivel global, donde por primera vez en muchas décadas hubo una reducción del comercio total mundial.

³ El “desacople” entre las esferas real y financiera está en la base de las persistentes dudas sobre la efectiva existencia de una “nueva economía”, sobre el grado de eventual sobrevaluación de los mercados de activos financieros y siguen siendo sostén de argumentos como la ignorada reflexión sobre la “exuberancia irracional” de los mercados que proclamara Alan Greenspan desde la Reserva Federal.

Sin embargo, estas circunstancias, aparentemente contrarias a llevar adelante un proceso de integración, crearon las condiciones para diseñar y negociar un tipo de integración diferente a los acuerdos restringidos y superficiales que hasta entonces se habían encarado en el seno de la ALALC (Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, 1960-1980) y la ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración, 1980-). Estos acuerdos – hoy llamados de «tercera generación» – fueron, además, encarados en un nuevo marco político que fue la recuperación de la democracia en buena parte del continente, y particularmente en el caso de los dos países más grandes de Sudamérica, Argentina y Brasil.

Las razones para superar la aparente contradicción entre una nueva forma de acordar regionalmente y una situación de baja disponibilidad y movilidad de capitales, bajo crecimiento e incluso retracción de las economías, aparecen tanto por el lado de las importaciones como por el de las exportaciones. Por el lado de las importaciones, una integración fuertemente preferencial dentro del área, por rebaja de aranceles, da lugar a cierto *desvío* de comercio de importaciones, desde el resto del mundo, con la posibilidad de ahorro de divisas fuertes por financiación más flexible y/o por mayor equilibrio comercial.

Por el lado de las exportaciones, era claro que estos países habían quedado rezagados en cuanto al proceso de modernización y era necesario llevar adelante tanto un programa puramente interno de mejoramiento de la ecuación económico financiera de los exportadores como uno de más largo alcance de nuevas inversiones que permitieran recuperar productividad y competitividad.

La metodología seguida en 1986 por Argentina y Brasil y, bajo un esquema *ad hoc*, Uruguay, de lanzar acuerdos sectoriales de modernización y reconversión industrial (agro-industria, bienes de capital, automotriz, siderurgia, etc.) o de desarrollo de nuevos sectores (biotecnología, comunicaciones y telecomunicaciones, industria aeronáutica, nuclear, etc.), tendía precisamente a definir un marco más atractivo para las inversiones, tanto por las escalas de producción que permitían un mercado ampliado, como por la interacción entre empresas de la región, evitando o disminuyendo la duplicación de inversiones en áreas donde era posible buscar complementación inter-industrial.

En una situación histórica contrafáctica de economías con gran capacidad de financiamiento externo, difícilmente hubiera habido espacio para nuevas formas de integración, más profundas en el sentido de que no sólo buscaban la expansión del comercio sino también las inversiones y la transferencia, desarrollo y aplicación de tecnología en el cuadro de un mercado interno ampliado. Las economías hubieran seguido el curso habitual de ignorarse entre sí, con bajísimos grado de comercio y conocimiento recíproco, más volcadas a comprar bienes con valor agregado en el resto del mundo y menos a introducir mayores grados de competencia como para incentivar/forzar mejoras en las condiciones de productividad.

En algún sentido la crisis de financiamiento externo actuó como *estructurante* de un nuevo paradigma regional.

En la década del 90, las condiciones de financiamiento internacional cambiaron de manera dramática, inundando los mercados emergentes de recursos externos.

Los crecientes y crecientes superávits de ahorro doméstico sobre la inversión en Japón y en la Unión Europea dieron lugar al financiamiento del déficit del balance de pagos americano, pero también permitieron canalizar una parte importante de recursos a los mercados ahora llamados emergentes, donde pudo apreciarse simultáneamente una sobre-expansión de las economías con muy grandes desbalances externos.

Como se dijo antes, una circunstancia de este tipo hubiera jugado claramente en contra del lanzamiento de un proyecto regional. Sin embargo, estando este proceso ya en curso, con «prestigio» político tanto interno como internacional, y con compromisos económicos que ya habían dado lugar a una duplicación del comercio en menos de cinco años, demostrando la capacidad potencial de las unificaciones de los mercados, el resultado fue otro. En lugar de convertirse en un desincentivo para proyectos regionales, la disponibilidad de recursos financieros sirvió como manto de protección a errores metodológicos incurridos a partir de 1990 (errores de aplicación más que teóricos) y muy particularmente a partir de 1994 (errores teóricos y de aplicación).

Mercados emergentes/Mercosur: La década de los 90

A partir de 1990 los países dispusieron de una gran capacidad para financiar déficits externos agregando al saldo negativo de los rubros invisibles de la cuenta corriente saldos negativos en el balance comercial⁴.

El primer impacto fue el de operar en contra del previo *desvío* y *creación* regional de comercio en áreas como las de bienes de capital, y/o en contra del desarrollo de nuevas producciones intensivas en valor agregado, con abandono del esquema de políticas activas a nivel sectorial que combinaban libre comercio intra-región con mecanismos de expansión equilibrada del comercio.

El segundo impacto, de la mano de revalorizaciones de las monedas locales, llevó al habitual sesgo anti exportador de programas económicos basados en el «anclaje» cambiario como instrumento de estabilización interna. Estos modelos sólo viables cuando hay una gran disponibilidad de capitales en el mundo por el alto requerimiento de financiamiento externo, adoptan siempre sesgo anti-exportador, salvo que se los compense con políticas internas muy activas, cosa que por cierto no ocurrió en la experiencia del Mercosur.

El tercer impacto fue el de hacer posible saldos deficitarios marcados para algunos de los países miembros. El fuerte déficit de Argentina con Brasil en las etapas tempranas del Plan de Convertibilidad no hubieran sido factibles de no haberse contado con financiamiento casi irrestricto y de no haber habido una fase alcista del ciclo económico con buenos niveles de utilización de la capacidad instalada interna como para no despertar rechazo por la expansión de las importaciones en general – y desde el socio comercial (beneficiado por un arancel cero o preferencial) en particular.

Mercados emergentes: Flujos netos de capitales

(en billones de dólares americanos)

Hemisferio occidental (América Latina)	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999(*)
Flujos netos de capital privado	24.1	55.9	62.6	47.5	38.3	82.0	87.3	69.0	38.3
Flujos netos oficiales	2.7	-1.7	0.6	-4.1	20.6	-13.7	-7.8	1.6	2.6
Cambios en las reservas ⁽¹⁾	-17.4	-22.6	-21.3	4.2	-25.5	-28.3	-14.6	17.7	20.5
Memo Item / Cuenta Corriente ⁽²⁾	-16.9	-34.5	-45.7	-50.9	-35.9	-38.9	-65.1	-89.9	-60.7

Fuente: FMI

(*) Provisorio.

(1) El signo *menos* indica aumento.

(2) La diferencia entre la cuenta corriente y las sumas de los flujos netos de capital privado, flujos netos oficiales y cambios en las reservas es la cuenta capital y errores y omisiones.

Esta situación se repitió con algún desfase del lado brasilero a partir de mediados del año 1994, en que se lanza el Plan Real de estabilización y se produce un cambio de precios relativos a favor de Argentina. Una vez más ello ocurre sin generar oposición, ni oficial (toda expansión de oferta era bienvenida en el marco del programa de estabilización), ni privada, dada la súbita expansión de demanda local (ver gráfico, pág. 60).

En ese contexto, la fase de alto financiamiento opera en el sentido de expandir fuertemente el comercio entre los socios, aumenta la interdependencia entre las economías y los sectores productivos, pero al mismo tiempo tiene un sentido *desestructurante* de un proceso de integración profundo, de carácter intra-sectorial.

Prima, bajo estos supuestos, la expansión del comercio global y la expansión del comercio regional de «oportunidad», por transitorios desajustes cambiarios, donde el comercio es dominante por sobre la búsqueda de desarrollo conjunto de ventajas comparativas dinámicas.

De la misma manera que el tipo de integración intra-sectorial y en la búsqueda de desarrollo de ventajas comparativas dinámicas no resiste una súbita disponibilidad de capitales internacionales, como los que surgen en una fase alta liquidez en los mercados internacionales, la integración puramente

⁴ La crisis mexicana de 1994-95 ha sido definida por el FMI como una combinación de tipo de cambio sobrevaluado, insostenibles déficits externos, sistema financiero frágil y endurecimiento de las condiciones de financiamiento internacional en los mercados centrales.

comercial, de oportunidad, sin políticas conjuntas, no resiste la ruptura de las condiciones de financiamiento fácil y la aparición de una fase de relativa o absoluta contracción financiera.

La crisis en el Mercosur de fines de 1998, y sobre todo de 1999, donde por primera vez desde 1986 hay una reducción de comercio intra región (-25%) y crecientes presiones proteccionistas – en este caso del lado argentino – es hija precisamente de ese cambio de condiciones. Con economías cuyo ciclo económico se torna convergente (efecto «contagio») por restricción de recursos externos, no hay lugar para que algunos países miembros soporten impactos globales y sectoriales de comercio. Para algunos países la especialización se tornó predominantemente inter-sectorial, más cerca de ventajas comparativas estáticas.

A partir del momento en que la restricción de recursos externos determina una devaluación obligada del Real, el cambio de precios relativos se torna claramente favorable a Brasil con impactos – especialmente de carácter sectorial – sobre la economía de sus socios y particularmente, dado su grado de desarrollo industrial, en Argentina. Cuando se llega a esta circunstancia, la absoluta falta de instrumentos intra-regionales deja al proyecto integrador en situación de crisis y obliga a analizar la situación externa en términos del concepto de *underlying current account balances*, esto es, de los resultados que prevalecen bajo condiciones de economías operando a niveles del producto bruto potencial y una vez que todos los efectos desfasados de modificaciones en la tasa de cambio han sido incorporados. En otros términos, los resultados de mediano y largo plazo en el sector externo.

En 1990 se cometió el error, particularmente del lado argentino, de creer que era posible poner en marcha una simultánea liberación comercial y coordinación de políticas macro económicas y sectoriales. En la práctica sólo hubo un cronograma preciso de liberación comercial y nada se hizo en el área de coordinación de políticas macro, al tiempo que en lo sectorial se dejaban de lado – con la única excepción del sector automotriz – los acuerdos específicos existentes. La teoría podía ser defendida como correcta; la práctica y la apreciación efectiva de las posibilidades concretas fue totalmente errónea.

En 1994 se cae en un error aun mayor – esta vez no sólo práctico sino teórico – cuando en Ouro Preto se negocia la ratificación del proyecto de creación de una unión aduanera, camino de un mercado común, sin dotarlo de ningún instrumento que permitiera atender situaciones de desajustes de precios relativos provenientes de cambios macroeconómicos en alguna de las economías, o de políticas sectoriales o regionales diferenciales. Sin salvaguardias globales o específicas y sin regímenes sectoriales de desarrollo conjunto, el cambio de precios relativos desestructura el proceso de integración.

Estos gruesos errores quedaron «ocultos» por la vigencia, hasta enero de 1999, de un «régimen de adecuación» que protegía a los sectores más sensibles, por la existencia de coyunturas económicas desfasadas y, por ende, compensatorias, y por la posibilidad (ya señalada) de sostener altos déficits en cuenta corriente.

Obsérvese que en ausencia de políticas correctoras del sesgo anti-exportador, los desajustes se van tornando acumulativos. En el caso de los países en desarrollo del hemisferio occidental, puede verse que los desbalances en cuenta corriente fueron aumentando de 16.9 billones (americanos) en 1991, hasta 50.9 billones en 1994. Caen a valores del orden de 35/38 billones en 1995/96, fruto de la crisis mexicana y su contagio en la región, y retoman el financiamiento fácil a un nivel de desajuste aun mayor sobre 1997 y 1998, en que los déficits superan los 65.0 y 89.9 billones, respectivamente, preparando el cuadro para una nueva crisis en el año 1999.

Esto muestra que el ajuste es solo de corto plazo y por la vía de una recesión relativamente corta, y no por políticas dirigidas a reabsorber los desajustes fundamentales de competitividad.

Países en desarrollo: Balances en Cuenta Corriente
(en billones de dólares americanos)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Países en desarrollo	-98.6	-84.5	-120.3	-87.5	-95.1	-73.0	-69.1	-92.5	-70.5
Hemisferio Occidental	-16.9	-34.5	-45.7	-50.9	-35.9	-38.9	-65.1	-89.9	-60.7

Fuente: FMI

Supuestos implícitos

No deja de resultar extraño un análisis según el cual en las épocas de alta liquidez y disponibilidad de capital – el factor de la producción más escaso en el mundo en desarrollo – haya efectos negativos de carácter económico general (sobreevaluación de las monedas locales, fragilización del sistema financiero, etc.) y específicos (desestructuración) en cuanto a los proyectos de integración regional. Sin embargo, la realidad reiterada de América Latina en los finales de los años 70, inicios de los 80 y durante la década del 90, están allí para demostrar la existencia de estos impactos negativos. En los últimos años se han agregado los países de las economías en transición – es decir, las economías planificadas de Rusia y Europa del Este, y hasta las economías del Sudeste Asiático – para demostrarlo.

Que la abundancia «hace mal», requiere en realidad la explicitación de ciertos supuestos implícitos sobre el funcionamiento de las instituciones y, por ende, la forma de hacer política económica en estos países.

Transformando los supuestos en explícitos, hay que señalar:

(i) economías que no han crecido por largos años, o cuando lo han hecho (tal como ha ocurrido en los años 90) han concentrado los efectos del crecimiento sobre el tope de la pirámide de ingresos. Hay en consecuencia una demanda latente y reprimida de servicios públicos (sanidad, salud, educación), de infraestructura y de bienes de consumo que presiona sobre el sistema político de estos países en forma permanente y, en muchos casos, en medio de conflictos abiertos;

(ii) sistemas políticos frágiles con democracias relativamente recientes (caso América Latina), democracias apenas formales (caso Sudeste Asiático), o democracias naciendo (economías en transición) sin partidos políticos estables, organizados y con capacidad de ser algo más que simples maquinarias electorales para llegar al Gobierno;

(iii) grupos empresariales y aun sindicales, más ligados a esquemas de *crony capitalism*, al golpe de oportunidad, a la intermediación con el sistema político sin reales aportes de capital, a la búsqueda de rentas, que al cumplimiento de la efectiva tarea empresarial que el sistema ideal presupone;

(iv) grupos de tecnócratas (muchas veces *arrogantes* tecnócratas) dispuestos a la aplicación de «recetas» de orden general fuera del contexto de sus respectivas sociedades, más preocupados en proteger su propia vigencia y lograr reconocimiento externo que en usar su ciencia para prevenir los desvíos estructurales que épocas de alta liquidez suelen acarrear.

En estas condiciones las situaciones de alta liquidez son una tentación para los gobernantes, para los sectores dirigentes y para los tecnócratas para llevar adelante políticas con éxitos de corto plazo, por ende, insustentables. Proyectos de infraestructura vistosos, pero más ligados al consumo de los sectores de altos ingresos que a la competitividad sistémica de la economía; intermediación financiera rápida – en lo posible prestando a los Estados nacionales o provinciales – con inadecuada valuación del riesgo; sistemas tributarios montados sobre impuestos que captan más el súbito aumento del consumo que la capacidad contributiva permanente; sesgo hacia inversiones en bienes no transables; sesgo anti-exportador, son algunas de las contrapartidas internas a una súbita liberalización de los mercados de capitales en el contexto de una fase de alta liquidez y movilidad internacional de capitales.

Por supuesto que si uno removiera estos *supuestos* – que, más que eso, son realidades objetivas – las oportunidades que brindara una fase de alta liquidez servirían para el *take off* tanto de las economías nacionales como de los proyectos de integración regional. La experiencia de los últimos 30 años en los mercados emergentes no permite, sin embargo, remover estos supuestos y ello pone de manifiesto la enorme importancia del funcionamiento de las «instituciones» en el sentido amplio del término, cuando se trata de hacer política económica.

En la misma línea, cabe hacer explícito que el efecto desestructurante que puede operar sobre proyectos de integración regional en circunstancias de muy alta liquidez internacional, y sus consiguientes crisis recurrentes, no es así más que una extensión de los efectos negativos que estas fases han venido teniendo sobre las economías nacionales. En ese sentido, los procesos de integración regional no hacen sino sufrir los impactos negativos de los desequilibrios en los *fundamentals* de las economías miembros.

Implicancias de política económica

El tema de las implicancias de política económica está siendo extensamente tratado a partir de las recientes y sucesivas crisis (Sistema Monetario Europeo, países del área del franco en África, México, Sudeste Asiático, Rusia, Brasil) al punto que algunos economistas como Alan Blinder llegan a afirmar «ahora parece haber un consenso ampliamente compartido, aun dentro del Fondo, de que el diseño actual [del orden financiero] es decadente, inestable y necesita una urgente actualización. Desafortunadamente el consenso termina exactamente allí».⁵

Precisamente por ello hay algunas reflexiones que aun pueden hacerse⁶:

Primero: *"to draw broader lessons from the emerging market financial crisis in the past several years, which have highlighted the potentially disruptive role of international capital markets"*⁷, es positivo pero:

(i) *el aprendizaje no puede ser eterno* (en la década de los 90 nada se aprendió de los efectos del reciclaje del *windfall* petrolero de los años 70);

(ii) la urgencia no puede estar limitada al montaje de salvatajes especiales, que han llevado el problema del *moral hazard* a su cúspide;

(iii) las conclusiones no serán válidas si no se incorpora expresamente al análisis el peso de intereses creados (*vested interests*);

(iv) la importancia de la calidad de las instituciones y el grado de legitimidad democrática de las mismas, no es accesorio sino central.

Está claro que en este análisis predomina el criterio de que las crisis cambiarias están más ligadas al deterioro de los *fundamentals*, y a una fuga hacia divisas fuertes con la consiguiente extinción de las reservas, que a la idea de que resultan de ataques especulativos autocumplidos. En esta última versión (la *second generation* de explicaciones sobre los orígenes de los ataques especulativos), no son los desajustes monetarios y fiscales los responsables de la crisis, sino la propia decisión de los gobiernos que suelen abandonar sus políticas cambiarias (de fijación o de bandas) – no tanto por caída de sus reservas sino porque la continuidad de dichas políticas requeriría muy altas tasas de interés para repeler ataques especulativos. Dichas tasas tendrían, en términos de otros objetivos de política económica, una relación costo/beneficio que induciría a preferir el abandono de la política cambiaria.

Segundo: *En lo que hace específicamente a los procesos de integración regional, debe admitirse que los mismos serán tan afectados por las diversas fases del ciclo de financiamiento internacional como lo sean las propias economías de los países miembros. Por ende, deberán darse instrumentos «complejos» de diseño y administración de la integración.*

La simple existencia de aranceles cero para el comercio intra-regional, o aun la existencia de aranceles externos comunes y la eventual creación de organismos de solución de controversias no sirven para administrar *shocks* (generalmente asimétricos) resultantes de la combinación alto financiamiento internacional/políticas internas insustentables, las que usualmente terminan manifestándose vía alteración de las políticas cambiarias, sean éstas deliberadas o forzadas por los mercados. Menos aun servirá la creación de burocracias regionales.

Por instrumentos complejos, se entiende la existencia de políticas sectoriales comunes, de políticas financieras y/o tributarias acordadas, de proyectos comunes de desarrollo, de salvaguardias cambiarias transitorias, de políticas comunes de orientación territorial de la inversión, de mecanismos progresivos de convergencia macroeconómica, etc.,etc.

Síntesis

En gran síntesis, lo que se afirma es que en las fases de baja liquidez internacional el comercio global, y aun el regional, tiende a limitarse tanto como lo hace el propio crecimiento, pero que es esa

⁵ Alan Blinder, "Hacia un nuevo orden financiero", Archivos del Presente, Nº 18, octubre-diciembre 1999.

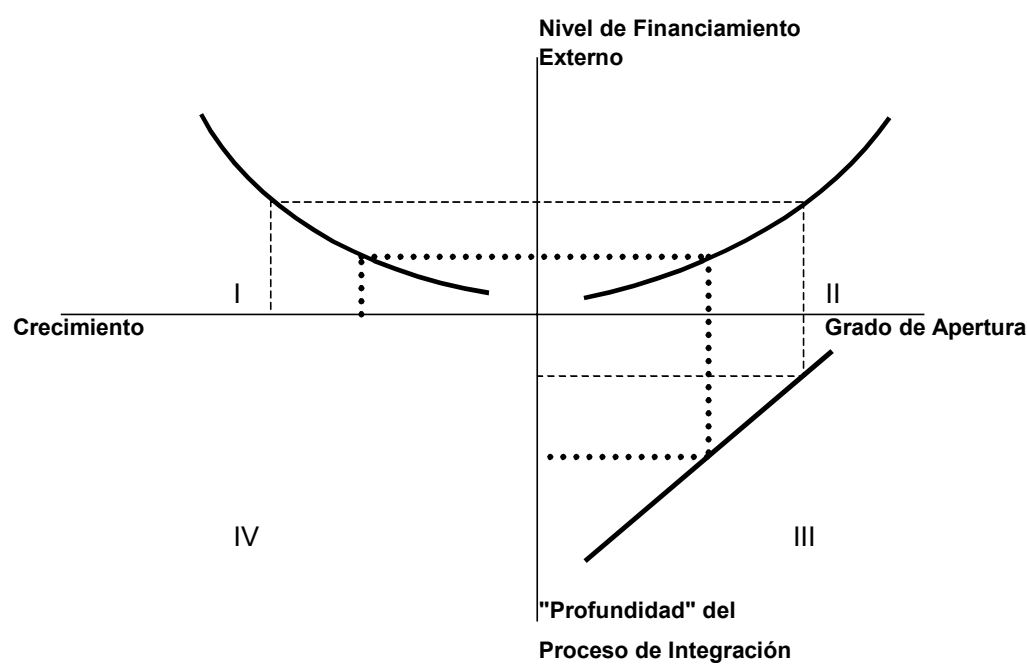
⁶ Para un estudio más detallado y anticipado de parte de los análisis más recientes en la comunidad financiera internacional puede verse Lavagna R., "Cooperación Financiera: Solidaridad en un contexto de globalización" y "Volatilidad de los Mercados Financieros", en *Além do Comércio*, IEEI/Forum Euro-Latinoamericano, Lisboa, 1997 y R. Lavagna, "Neoconservadorismo vs Capitalismo Competitivo", Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1999.

⁷ FMI, "International financial contagion", World Economic Outlook, May 1999.

propia circunstancia la que lleva a justificar y posibilitar la estructuración de procesos de integración profunda (*deep integration*), con búsqueda de desarrollo de especializaciones intra-sectoriales y de captación de ventajas comparativas dinámicas.

Por el contrario, en las fases de alta liquidez internacional el comercio global y el regional tienden a expandirse con rapidez; el comercio intra-regional pierde peso relativo en los sectores de mayor valor agregado y tecnología incorporada. Llega en consecuencia a perderse la «especificidad» del desarrollo regional conjunto, detrás de una apertura de sesgo generalizado. Una apertura que está más cerca de ventajas ligadas a recursos naturales o al aprovechamiento de mercados internos – aún con algún grado de protección – que a una efectiva, amplia y equilibrada inserción en la economía internacional.

Roberto Lavagna



$$\begin{aligned}
 &+ \\
 \text{Crecimiento} &= f(\text{Nivel de Fin. Externo}) \\
 &+ \\
 \text{Grado de Apertura} &= f(\text{Nivel de Fin. Externo}) \\
 &- \\
 \text{"Profundidad" Pr. Integración} &= f(\text{Grado de Apertura})
 \end{aligned}$$

13

A integração e a gestão de crises financeiras

Não sendo nem político nem académico, e tendo responsabilidade pública apenas em relação ao pequeno universo empresarial que dirijo, posso-me permitir alguma audácia nas minhas sugestões e propostas, tentando provocar e eventualmente contribuir para encontrarmos caminhos que nos libertem do círculo vicioso que muitas vezes o debate dos grandes problemas internacionais enseja.

O próprio tema deste painel – «A integração e a gestão de crises financeiras» – encerra em si a essência das questões que têm a ver com o equilíbrio e a moralidade das relações económicas e, conseqüentemente, políticas, entre os povos e as nações.

Penso que é completamente fátuo estarmos a julgar a actuação de nações ou blocos em termos das suas intenções e aceito como válido e humano que os povos se comportem de acordo com o seu "*enlightened self interest*".

Michel Camdessus, o presidente cessante do Fundo Monetário Internacional, fez, no seu discurso de despedida, uma advertência sobre o risco iminente de novas crises financeiras internacionais. No entanto não deixou de espantar que, tendo estado 14 anos à frente da entidade reguladora financeira mundial, não tenha encontrado e transmitido a todos os outros mortais, menos privilegiados no seu posto de observação, as causas, nem apontado soluções duradouras. Talvez seja porque, sabendo-se as causas e havendo soluções, o FMI deixa de ser preciso.

No aspecto específico das crises financeiras, é reconhecido que a existência de grandes massas de fundos ancorados em portos de abrigo são o instrumento que desencadeia e aproveita de cada crise.

O dinheiro anónimo, proveniente das economias paralelas, da evasão fiscal, do tráfico de drogas, da criminalidade e da corrupção, goza, nas economias desenvolvidas, principalmente as dos países do G-7, de privilégios especiais e de vantagens fiscais insuperáveis em relação aos fundos de origem legítima das empresas e das pessoas.

A simples eliminação do estatuto de investidor não residente para todos os fundos provenientes desta origem, sujeitando qualquer investidor à mesma taxa de impostos do residente, aplicada uniformemente em toda a parte, se não elimina a causa, pelo menos elimina a vantagem fiscal tão estimuladora de todas as formas de evasão. Os bancos não são a polícia, e não adianta trancar a porta depois de arrombada.

Como corolário desta medida, acresceria uma taxa de circulação de capitais sobre todos os activos idos e vindos dos paraísos fiscais, incluindo a Suíça, o Luxemburgo e o Liechtenstein. Esta taxa serviria como fundo estrutural para apoio das economias mais carentes.

É preciso notar o relativo insucesso de todos os programas internacionais de ajuda, sejam eles multilaterais ou bilaterais. A principal razão é o baixo grau de desenvolvimento técnico e educacional dos países financiados, o que leva ao desperdício e também, frequentemente, ao desvio desses dinheiros, justamente para o nirvana dos *off-shores*.

É interessante verificar que os únicos programas de apoio económico que resultaram em pleno foram aplicados na Europa – o Plano Marshall e o Programa de Fundos Estruturais da Comunidade Europeia. Como é óbvio, a razão é que a Europa estava culturalmente preparada para ser apoiada.

Penso também que a utilização dos acordos de comércio e dos blocos regionais como instrumentos de intervenção política a favor da democracia e da prevenção dos conflitos esgotou a sua utilidade. Sem me alongar neste tema, o caso do Kosovo é um bom exemplo desta afirmação, e não há muita gente que acredite que uma União Europeia de 21 países, com o seu exército de tradutores, possa realmente ser eficaz, e é duvidoso que seja necessária. A castração política não é a melhor maneira de controlar os instintos hegemónicos de certos países.

O que se impõe é a total liberalização do comércio, com a eliminação absoluta das barreiras alfandegárias, deixando para os países ou para os blocos as formas de apoio a sectores específicos e à organização da estrutura fiscal das suas economias, e permitindo a formação de uniões políticas e de defesa, na forma e na medida do interesse legítimo dos seus povos.

A globalização resulta principalmente da velocidade de comunicação criada pelas novas tecnologias. Os novos factos acontecem tão rapidamente que, quando saímos de casa e tomamos um avião para irmos a uma conferência como esta debater as soluções para a crise do dia, ao chegarmos ao local da reunião os factores já se alteraram e o discurso soa obsoleto.

Finalmente, todas estas propostas levam à sugestão recente de Paul Volcker, o antigo e lendário presidente do Federal Reserve dos Estados Unidos, de introdução de uma só moeda a nível mundial, como forma de eliminar as diferenças que provocam as crises. Essa nova moeda poderia chamar-se «dinheiro».

A globalização gera um sentimento de alienação e impotência nas populações, que impõe a necessidade da reaproximação dos governos às suas bases naturais, seja a nível nacional ou regional. E é por isso que a globalização em si mesma tem que ser levada às suas últimas consequências, como refiro acima.

André Jordan

Multilateralismo e regionalismo: Anotações

Estas anotações pretendem discutir tendências contemporâneas do multilateralismo, especialmente de que maneira o regionalismo pode afetá-las. O dado básico é o processo de globalização.

É razoável admitir que o processo de globalização deveria ser acompanhado de um reforço do multilateralismo¹. A intensificação, em vários planos, de contactos entre Estados e sociedades sugere que idealmente:

(a) sejam ampliadas e aprofundadas as *regras comuns* para regulação daqueles contactos (afinal, é essa a origem dos processos multilaterais modernos no séc. XIX);

(b) problemas globais induzam crescentemente ao recurso a *soluções globais* – e isto vale para meio ambiente, desarmamento, e também para conflitos localizados que, até pelos efeitos da *media*, despertam o interesse da opinião pública mundial, além de que, pelo cap. VII da Carta da ONU, uma das soluções de conflito, quando for necessário o uso da força, deve ser autorizada pelo Conselho de Segurança;

(c) *valores universais* ganhem consistência e sirvam para criar os fundamentos de legitimidade tanto para as regras quanto para as soluções. Não é o caso de elaborar, aqui, quais seriam esses valores, que, por sua própria natureza universal, devem pautar-se por elementos de tolerância já que refletem diversidade, por objetivos de equidade já que se projetam sobre um mundo fortemente desigual, etc.

De certa maneira, o reforço do multilateralismo vem ocorrendo. Neste sentido, poder-se-ia interpretar o aumento do número de organizações intergovernamentais (OIGs) e não-governamentais (ONGs) nos últimos anos. Em 1909, havia 37 OIGs e 176 ONGs ao passo que, em 1996, as primeiras passaram a ser mais de 250 e as segundas já superam as 5500 instituições. Entre 1946 e 1975, o número de tratados relativos a OIGs aumentou de 623 para 2303.²

De outra parte, o próprio fato da intensificação de contactos, que naturalmente ocorre também nos espaços geográficos vizinhos, reforça as tendências de fortalecimento do regionalismo. Portanto, o reforço do multilateralismo, em sua expressão universal e regional, corresponde a dois movimentos simultâneos, complexos, com efeitos desiguais para os países individualmente considerados, que derivam, em última instância, da mesma origem, ou seja, para simplificar, da expansão da civilização industrial e pós-industrial.

Para examinar conjuntamente o multilateralismo universal – que é o primeiro objetivo destas notas – é importante assinalar que, com o final da Guerra Fria, renova-se a expectativa de que suas funções essenciais seriam plenamente realizadas, já que se ultrapassara o obstáculo da divisão ideológica, indutor da paralisia dos mecanismos decisórios universais, especialmente em matéria de paz e segurança.³ Essa expectativa, porém, dissipou-se, em meados da década de 90, por razões conhecidas: no plano da segurança, frustração com as operações de paz na Bósnia, na Somália e no Ruanda; no plano econômico, crises financeiras e reconhecimento dos aspectos negativos da globalização econômica, etc.

¹ Nestas anotações, para simplificar a apresentação do contraste, multilateralismo é sinônimo de estruturas universais. Mas, é evidente que o regionalismo também se articula em bases multilaterais em várias instâncias.

² V. Held, McGrew, Goldblatt e Perraton, *Global Transformations*, Stanford, Stanford University Press, pag. 53 e segs.

³ A globalização se exprime por processos diferenciados no plano do comércio, do meio ambiente, cada um com uma lógica própria, que pode ser traçada ao período anterior ao do fim da Guerra Fria. Mas, é inegável que os processos econômicos também serão afetados por aquele aquele processo, com o fortalecimento da hegemonia do mercado (apesar das profundas variações internas dos modelos de capitalismo).

Nos dias de hoje, seria possível observar que o diagnóstico do multilateralismo é ambivalente: *nem mais as expectativas otimistas do início dos anos 90, nem a frustração e desalento do pós-Somália*.⁴

O diagnóstico aponta para avanços e recuos concomitantes. Para entendê-lo, podemos distinguir duas dimensões do problema:

-A dimensão temática:

(a) No *capítulo da paz e segurança*, depois do abalo provocado pela ação da OTAN no Kosovo e pela tragédia humanitária em Timor, a ONU restabelece *parcialmente* o seu prestígio: está sendo testada em funções inéditas, como a de «criar Estados» (Timor) ou «administrações com vocação de autonomia» (Kosovo); os acordos de Lomé (Sierra Leone) e Lusaka (RDC) ancoram-se na perspectiva da presença de uma força de paz da ONU; de outro lado, persistem conflitos ainda impermeáveis a soluções induzidas pela ONU (Etiópia-Eritreia, Sudão, Angola); os avanços na área do desarmamento são modestos e os obstáculos para avançar proliferam (não ratificação do CTBT pelos EUA, explosão dos artefatos pela Índia e pelo Paquistão, paralisação nas negociações da Conferência de Desarmamento, possibilidade de emendas ou mesmo de denúncia do tratado ABM pelos EUA, etc.);

(b) No *capítulo econômico*, se é contudente o fracasso de Seattle como mecanismo de ampliação do repertório de regras multilaterais, observa-se, paralelamente, o reconhecimento pelas instituições de Bretton Woods da necessidade de incorporar em suas decisões algumas propostas nascidas das conferências globais do princípio dos anos 90, especialmente na área de erradicação da pobreza⁵;

(c) No *capítulo dos direitos humanos*, podemos contrapor conquistas, como a da conclusão da negociação do estatuto do Tribunal Penal Internacional, com a polêmica provocada pela idéia de «intervenção humanitária», etc.;

(d) No *capítulo do meio ambiente*, é lento o progresso em algumas convenções lançadas pela Rio-92 (clima e biodiversidade), mas há consenso sobre a necessidade de que os processos negociadores precisem avançar.

-A dimensão analítica:

Se para cada situação mencionada é possível propor explicações específicas, há alguns «problemas gerais», inerentes ao processo multilateral, que vale indicar. Dominique Moisi diz, com certa razão, que a ONU e as instituições multilaterais são criaturas do séc. XIX, da época em que o Estado tinha o monopólio (ou quase) dos processos internacionais.⁶ Isto não seria mais verdade. De outro lado, a sociedade civil, por intermédio das ONGs transnacionais, é hoje um fator na definição da agenda internacional e, mais do que isto, presta serviços antes privativos dos Estados (ex: desminagem no Kosovo); os fluxos financeiros têm lógica diversa da lógica nacional; as multinacionais controlam as orientações de investimento produtivo; a *media* tem uma influência decisiva para mover os organismos multilaterais (ex: a distância entre o sentido trágico de crises humanitárias que a *media* revela e a ação dos Estados), etc. Paralelamente, a distribuição de poder mundial, com a preeminência americana, também gera problemas específicos (o multilateralismo, sob qualquer forma, constitui um sistema de constrangimentos à ação do Estado, aceito em troca de alguma vantagem, às vezes intangível, como a promoção de valores, outras, mais concreta, como condições de estabilidade ou benefícios comerciais). Por que um Estado com imensas vantagens de poder aceitaria «constrangimentos adicionais», como indicariam as necessidades da globalização? A ação da OTAN no Kosovo ou a atitude dos EUA em relação a seus atrasados na ONU são sintomas diferentes do mesmo problema. Finalmente, o reforço do regionalismo pode, eventualmente, ter consequências para o enfraquecimento do multilateralismo (p.e. a idéia de que os grupos regionais, ao terem mais consistência na defesa de certos valores, podem «esquecer» os constrangimentos multilaterais, como teria ocorrido no Kosovo).

Que consequências tirar desse panorama para o problema do regionalismo?

⁴ No plano econômico, nem terá havido sucesso simples do consenso de Washington, nem as crises financeiras (apesar das consequências muito negativas) provocaram crise global, como alguns chegaram a prever.

⁵ Não é objetivo destas anotações avaliar o alcance efetivo da mudança de foco das instituições de Bretton Woods. Não se pode ignorar, contudo, os claros sinais de que há medidas de mudança. Outro fato a assinalar, ainda sem que se possa chegar a uma avaliação acabada, é o da renovação da UNCTAD como geradora de idéias sobre as dificuldades da globalização. A reunião de Bangkok parece ter ganhado, até de forma inesperada, interesse e atenção.

⁶ Moisi, D., "World Needs a referee with a rule book", *Financial Times*, 20 de dezembro de 1999.

Em primeiro lugar, é preciso não esquecer que o regionalismo está embutido, e desde sempre, nos mecanismos multilaterais (Nova Iorque e Genebra). Ademais do que prevê o cap. VIII da Carta da ONU, os grupos regionais e a noção de representação regional equilibrada estão explicitamente previstos na Carta. De muitas formas, inclusive em processos negociadores, o multilateralismo se apóia em percepções regionais. A tradição dos grupos regionais não afasta problemas e um dos maiores nos dias de hoje são as discrepâncias eventuais entre a visão de grupos dos países em desenvolvimento e os mecanismos de articulação dos grupos negociadores, como o G-77.

Em segundo lugar, podemos analisar a tendência de fortalecimento do regionalismo como contraponto de vanguarda ao próprio processo de globalização. Há «mais regionalismo» no mundo hoje do que havia há dez anos atrás e os esquemas regionais tendem naturalmente a realizar, com mais consistência e profundidade, os objetivos de construção de regras, consenso em matéria de valores e soluções compartilhadas, do que os esquemas universais. Mais precisamente, há mais regionalismo em três sentidos:

(a) ampliação e aprofundamento de estruturas regionais (caso da União Européia);

(b) novas estruturas regionais (Mercosul, Grupo do Rio, APEC, etc.), em alguns casos sub-regionais, com particularidades que afetam a jurisdição dos organismos continentais (ALADI, que se desdobra em Grupo Andino, Mercosul; OUA, que encontra a ECOWAS, a SADEC, etc.);

(c) novas modalidades de cooperação entre as estruturas multilaterais e regionais (ECOWAS em Sierra Leone) e entre estruturas regionais (UE-Mercosul). Poderíamos acrescentar um quarto aspecto, quando lembramos a utilização do «argumento dos particularismos» em algumas controvérsias globais (p.ex. a noção de valores asiáticos, neo-confucionistas, para sustentar a não-aceitação da universalização dos direitos humanos). Também vale anotar que a tendência ao fortalecimento do regionalismo não deixa de encontrar dificuldades (qual será o sentido da ampliação da UE? As crises do Mercosul, etc.)

Como se dá o encontro de tendências universais e regionais?

Diante da ambivalência do momento multilateral, o regionalismo pode servir como suporte do multilateralismo ou, ao contrário, como instrumento de desprestígio e enfraquecimento do universalismo. As duas possibilidades existem e vêm acontecendo. Para o segundo caso, no campo da segurança, o exemplo mais notável é o Kosovo. Não poderia ter sido mais claro o conflito entre a legitimidade regional e a lei internacional (que não pode ser mais clara quando prescreve a necessidade de aprovação do Conselho de Segurança para atos de imposição de medidas pela força, segundo o cap. VII da Carta das Nações Unidas). Sem entrar no mérito de um problema intrincado, o fato é que, para parte dos membros da ONU, a «intervenção humanitária» é um tema que pode gerar desconfiança em relação ao Ocidente, além de enfraquecer a legitimidade da lei internacional, afinal a melhor «oferta» do multilateralismo para a estabilidade da ordem internacional. (Se tivesse havido aprovação do CS para o bombardeio do Kosovo, as posições sobre intervenção humanitária poderiam ter sido muito diferentes). Um segundo exemplo, menos lembrado, foi a decisão da OUA, em Junho de 1998, de passar a não cumprir as sanções impostas pelo CSNU à Líbia. A isenção unilateral africana constituía clara violação da resolução 748; e contribuiu para minar progressivamente aquele regime de sanções, decretando a sua falência prática. Terá, também, contribuído para a decisão de EUA e Reino Unido de aceitar a proposta Líbia de julgamento em um terceiro país, que acabou levando à suspensão das sanções. No campo econômico, o exemplo do fechamento europeu às negociações agrícolas é um outro sinal das formas pelas quais o regionalismo pode enfraquecer o multilateralismo.

É bem verdade que existem exemplos em outra direção. Mesmo no caso do Kosovo, uma vez recuperada a legitimidade internacional, a partir da presença da missão da ONU, articula-se um trabalho conjunto OTAN (KFOR)-OSCE-ONU que marca o reencontro positivo do multilateral e do regional. Em Sierra Leone, já mencionei a ação da ECOWAS (apesar das dificuldades da transição para a força de paz da ONU).⁷ No campo dos direitos humanos, certamente os órgãos regionais estão mais avançados e criam padrões a serem algum dia alcançados pelos organismos multilaterais.

O problema será então descobrir por que, em alguns casos, o regionalismo serve e, em outros, desserve ao multilateralismo. Não há solução analítica para esse problema sem recorrer aos processos políticos subjacentes e examinar caso a caso. O que sabemos, sim, é que a interação universal-regional

⁷ Nenhuma dessas formas de cooperação ocorre sem tensões e dificuldades práticas. Para um balanço desses processos, v. *The United Nations and Regional Security Arrangements*, publicação do Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlim, 1999.

vai continuar a ocorrer. Caberia, então, especular, como se dará, a longo prazo, essa interação, formulando hipóteses sobre as possibilidades do predomínio do «serviço» ou «desserviço», de padrões de convivência confortável ou desconfortável entre as duas dinâmicas.

Para um exercício especulativo, que visaria simplesmente organizar a argumentação, vamos imaginar dois cenários radicais. No *Cenário 1*, o regionalismo se fortaleceria a um ponto tal que o multilateralismo se tornaria dispensável. A ONU se converteria em organização «simbólica», já que os conflitos se resolveriam regionalmente; os padrões de legitimidade se fechariam e ganhariam, como na concepção de Huntington, contornos de civilizações particulares; finalmente, a «aceitação da diversidade», o mais necessário alicerce da ONU, seria esquecido e substituído pela «perspectiva de intolerância», em que «o outro é meu inimigo»; os grupos econômicos regionais entrariam em disputas permanentes que negariam o interesse da OMC.

O *Cenário 2*, o da prevalência do multilateralismo, corresponderia à realização, com alcance universal, daquelas três funções que enunciei para o multilateralismo. O regionalismo não desapareceria, mas constituiria ora um instrumento auxiliar do multilateralismo ora um espaço de antecipação positiva do que pode ocorrer no plano universal.

Cenários radicais dificilmente se realizam na história, sobretudo quando estamos lidando com forças complexas, de alcance universal e nada parece anunciar a ruptura das tendências que indicam que teremos, no horizonte visível, mais do que já temos.⁸ O problema será como influenciar para que, especialmente da perspectiva de um país em desenvolvimento, prevaleça o *Cenário 2*. Devemos lembrar, além disto, que, mesmo nos momentos mais difíceis para a ONU, não há registro de Estados que pretendessem «acabar» com a Organização. No caso da ONU, a fragilização dos seus propósitos em matéria de segurança nos anos da Guerra Fria leva a que reforce as suas funções econômicas e mesmo sirva a processos políticos, como o da descolonização. Nem mesmo a saída dos EUA da UNESCO leva à extinção do organismo. Ademais, hoje, o próprio fato da globalização cria, naturalmente, a necessidade de reforçar as organizações universais, embora se saiba que o caminho não é simples, de direção única.

Fatores e tendências do multilateralismo

A *variável EUA*. Aqui, como em qualquer outro problema internacional de nossos dias, uma variável fundamental é o interesse norte-americano. O que favoreceria o *Cenário 1*, seria a adoção, pelos EUA, de um «conservadorismo à Jesse Helms», em que a ONU – ou a aceitação de qualquer constrangimento multilateral – seria percebida como uma ameaça à soberania americana. Só seria útil na medida em que servisse aos objetivos da política externa americana.⁹ Esta atitude poderia levar a um desengajamento americano significativo, em que a busca de soluções unilaterais correspondesse à criação de obstáculos para a atuação da ONU. Esse cenário poderia desencadear uma reação da *membership*, mas, ainda que o multilateralismo sobrevivesse simbolicamente, perderia muito de sua força. Em contrapartida, se as perspectivas tradicionalmente caracterizadas como «liberais» prevalecessem na política externa americana, o efeito inverso se daria. Os EUA aceitariam ou privilegiariam as soluções multilaterais. Os EUA passariam a defender o multilateralismo, como um bem em si, admitindo que nem sempre o interesse americano em situações específicas prevaleceria. Nessa linha, John Ruggie dirá: “*The multilateral world order principles invoked by Wilson, FDR, Truman and Eisenhower bear a striking affinity to America’s sense of self as a nation: an expressed preference for international orders of relations based on ‘a universal or general foundation open in principle to everyone’, not on discriminatory or exclusionary ties*”.¹⁰ Para ficarmos apenas em situações recentes, a atitude americana em relação aos conflitos na África, tal como exemplificada, em Janeiro, pela presidência do Embaixador Richard Holbrooke do Conselho de Segurança da ONU, é uma demonstração de como essa tendência poderia vir a se desenhar.

⁸ É evidente que situações radicais podem ocorrer, como, por exemplo, uma crise financeira no formato de 29, que poderia levar, ou a uma dissolução das instituições multilaterais ou, ao contrário, a seu fortalecimento.

⁹ Ver o discurso do Senador Helms em reunião “informal” do Conselho de Segurança, no dia 20 de Janeiro de 2000. Para uma interpretação do conservadorismo americano, v. Huntington, S. “Conservatism and Foreign Policy”, *The National Interest*, Inverno de 1999/2000.

¹⁰ Ruggie, J.G., “The Past as Prologue? Interests, Identity and American Foreign Policy”, *International Security* 21, no.4, (Primavera de 1997), p. 97, apud Mingst e Karns, *The United Nations in the Post-Cold War Era*, Boulder, Co., Westview Press, 2000, p. 216.

A variável regional. Em outra dimensão, o enfraquecimento do multilateralismo – ou a prevalência do *Cenário 1* – poderia derivar de acontecimentos no plano regional. Se a União Europeia se firmar como pólo de decisão mundial, haveria um efeito-demonstração em favor do regionalismo? Mais precisamente: o caminho para que a UE se transforme em pólo de poder será o fechamento e, neste sentido, contribuir para que o regionalismo constitua um elemento de perversão do universalismo?

Uma versão atenuada do *Cenário 1* apontaria para a possibilidade de que houvesse uma concertação entre regionalismo e multilateralismo, com preponderância do primeiro. O multilateralismo avançaria «informado» pelo regionalismo: os arranjos regionais se tornariam crescentemente auto-suficientes (com mais capacidade de resolver conflitos sem recurso à ONU, com posições econômicas mercantilistas, etc.) de tal forma que as experiências locais (ou sua eficiência) passariam a modelar o universalismo, que ficaria a reboque do regionalismo.

A variável eficiência. O exame do *Cenário 1* alimenta-se ainda do contraste entre uma possível eficiência do regionalismo e a ineficiência do multilateralismo. Os críticos repetem que a ONU, pela dimensão dos problemas que enfrenta, pelo peso da burocracia, pela inércia do processo decisório, oferece respostas pobres às questões que a ela se apresentam. A ação da ONU tenderia à retórica, que é auto-suficiente, e as «palavras» da Organização se tornariam incapazes de afetar a realidade. Isto pode ser verdade, porém está longe de esgotar o problema, inclusive porque há agências da ONU muito eficientes (basta lembrar as que se ocupam das ações humanitárias). O problema vai, porém, além das ações pontuais e a ONU deve ser eficiente no cumprimento de suas tarefas fundamentais em matéria de paz e segurança. Neste sentido, aceitando que a eficiência de uma instituição é parte de sua base de legitimidade, abrem-se, neste momento, para a ONU, várias possibilidades de fortalecimento (em Timor, no Congo, etc.).

A variável temática. A natureza dos temas traz vantagens para o *Cenário 2*. É verdade que, para criar um mercado comum ou para estabelecer uma corte de direitos humanos, a região é o domínio natural. Porém, é também verdade que há certos processos negociadores que ou são universais ou não fazem sentido. Um acordo para banir armas nucleares não pode ser regional. Da mesma forma, um tratado sobre clima, ou acordos sobre tráfego aéreo ou frequência de rádio.

A possibilidade de combinação universal-regional será necessariamente mais propícia em alguns campos do que em outros. No campo da segurança, o espaço para a combinação ocorre mais naturalmente. No pós-Guerra Fria, as crises de segurança têm um primeiro desdobramento que é necessariamente regional (basicamente porque falta a dimensão estratégica global). Um segundo dado é o fato de que os EUA têm interesses diferenciados nos vários espaços regionais (muito maior na Europa do que na África), o que abre espaço para uma presença mais ativa das instituições regionais nas áreas em que o risco estratégico para os EUA é percebido como menor. Em terceiro lugar, a própria natureza das crises, hoje muito mais ancoradas em disputas intra-nacionais do que o típico conflito entre Estados que desencadeava os mecanismos de segurança coletiva, não induz a mobilização ampla nas potências centrais. O efeito CNN existe, mas é «inconsistente» porque seletivo. É muito difícil mobilizar um esforço militar para a defesa de um processo de paz distante, que não revela ameaça imediata a interesses nacionais. Esses diversos fatores podem levar a variações na combinação universal-regional. A ideal é que se evite a competição e que se criem condições para que se realize plenamente o que prevê o cap. VIII da Carta da ONU. Ou, para lembrar a imagem do Embaixador britânico em reunião recente do CSNU, a ONU seria como um serviço de bombeiros, ao qual se recorre num incêndio que não se pôde apagar com o extintor doméstico.

A variável ONGs. A proliferação de ONGs e sua influência crescente sobre a definição das agendas das instituições multilaterais pode afetar os processos de decisão, mas, paradoxalmente, levaria, em última instância, ao fortalecimento do multilateralismo. De fato, a realização do que pedem as ONGs de «advocacia» – mais proteção dos direitos humanos, mais assistência humanitária, mais proteção ao meio ambiente, mais desarmamento – não pode ser concebido, hoje, sem que se reforcem substancialmente os mecanismos multilaterais, tanto em sua dimensão normativa (*standards setting*) como em sua dimensão operativa (sanções, assistência humanitária, cooperação técnica, debate sobre regras em vários campos, etc.). O enfraquecimento das soberanias dos que «pecam» contra os bons valores supõe o fortalecimento de instituições que continuam modeladas por atores soberanos. O problema é que o mundo de soberanos é formalmente igual mas, em termos de capacidade de influência, é profundamente desigual. O risco é criar um «universalismo qualificado», em que alguns valores valham mais do que outros.

Conclusões

A soma e combinação dos fatores apresentados não leva a conclusões claras, quer no sentido da prevalência inevitável do universalismo quer de um regionalismo crescentemente fechado e auto-suficiente. A globalização é diferente do universalismo. A primeira gera oportunidades novas e, ao mesmo tempo, desequilíbrios novos. O universalismo multilateral pode, em tese, disciplinar as oportunidades para que os desequilíbrios sejam atenuados. A dinâmica da globalização, especialmente se pensamos na dimensão financeira, se presta pouco à disciplina. Em outras dimensões, como a de direitos humanos, meio ambiente, comércio, a disciplina – no sentido de criação de normas – não é impossível, mas está avançada em vários campos.

O fascinante neste mundo pós Guerra Fria é saber que as opções estão claramente abertas. A margem de criatividade não terá necessariamente diminuído. É verdade, sim, que ficou mais difícil criar em relações internacionais. Para os países em desenvolvimento, a melhor alternativa ou, mais precisamente, a alternativa necessária, é a que leva a um universalismo que conduza de forma equilibrada os processos de globalização. Na expressão do Presidente Fernando Henrique Cardoso, que encaminhe uma «globalização solidária».

Gelson Fonseca Jr

Human rights and democracy promotion: The exception or the rule?

Gelson Fonseca has highlighted the tensions that exist between the aim of creating multilateral game rules for global management in a context of the universalisation of certain values, and between regionalism.

I would like to take his discussion a step further, and discuss two key interrelated tensions that manifests themselves in the area of democracy and human rights promotion. First, the tension between routinisation and institutionalisation of rules and responses, and flexibility. The institutionalisation of responses to specific situations requiring concerted action by states implies more predictability. But it also implies a greater rigidity. It is necessary to maintain a flexibility of response in a world of multiple exceptionalities. Second, the tension between the need to create rules that institutionalise and routinise relations and the 'curse' of exceptionalism.

I use the word curse quite deliberately. Plurality, diversity, individuality are qualities prized by those who find in democracy the best expression yet to administer power. At the same time, the myriad exceptional situations that arise from such a plural universe is the nightmare of policy-makers. New situations require new rules which seem to be rendered obsolete or turn out to be useful only once, as a new situation with new requirements emerges. Thus, instead of truly regulating the world, of making it more predictable with the routinised application of new and clearly defined rules, what we appear to do is to run after reality with *post-facto* rules that appear to serve only for very few cases. Administering diversity with tolerance, the only acceptable administrative philosophy for democratic nations, is no easy task.

Perhaps the Cold War accustomed us to too much predictability, too easy a routine. It was a predictability based on the threat of total destruction, but in hindsight many have found that it was a more comforting reality than the one faced today. Conflict used to be contained and the rules of the game were clear; now conflicts proliferate and the UN more acts as the belated fireman that Gelson refers to, more often than not arriving at the scene of the fire when the buildings are nearly beyond saving.

Nostalgia, however, is not a recipe to face new realities. The old order cannot hope to reorganise the new disorder. Yet, in seeking how to formulate new responses, policy-makers have to keep the essential between unique situations and institutionalised responses. The tension between law and exceptionalism is not new. Aquinas debated this question in his treatise on law. To quote him, as he argues against himself in order to make his final point in favour of the law making of men: "Every law is framed for the direction of human actions... But since human actions are about singulars, which are infinite in number, matters pertaining to the direction of human actions cannot be taken into sufficient consideration except by a wise man, who looks into each one of them. Therefore it would have been better for human acts to be directed by the judgement of wise men, than by the framing of laws. Therefore there was no need for human laws."

Aquinas goes on to add that, yes, in some instances that are so particular, judges will be required, rather than laws. But he ends up arguing in favour of law-making. As he says, judges do not always judge right, and it is easier to find men once who will make the right laws than to find men often who will always judge well. Laws are made with forethought and judgements on a case by case basis are reached the heat of the moment. The scope for mistakes is greater. Further, as judges are only men, they may act with other interests in mind or with cupidity. And the law is more impartial and cold.

If one can readily agree then, with the need for rule-making or laws to govern a new world, one must also be careful not to confuse the practical reality of multilateral action and universal values and the ideal of universalism and multilateralism. The former are obtainable and useful. The latter are ideals

and should remain so. As Sartori states, "ideals always smack of hybris, they are always excessive. This is as it should be, since ideals are designed to overcome resistances.... To be sure, from the vantage point of effectiveness, the actor is required to perceive his ideals as if they were meant for realisation. But from the vantage point of the observer, the function of ideals is to challenge facts."

Further, expecting too much can generate disillusionment. As Sartori notes about democracy, "the ingratitude typical of the man of our time and his disillusionment with democracy are also, and in no small part, the reaction to promised goals that cannot possibly be reached. And to the extent that this is so, the danger threatening a democracy that officially has no enemies left, is above everything else, perfectionism."

I would like to take two cases to show how these reflections are pertinent today: the Pinochet and the Haider cases. The arrest and still possible if increasingly remote extradition of General Augusto Pinochet is an exceptional case. Yet it has raised hopes of a new age of universal jurisdiction and expectations of a more equal meting out of justice in the future. The balance here between exceptionalism and the possibility of universalism is a fine one indeed. Surrendering entirely to exceptionalism is self-defeating, as it means that the case is not really a precedent. Yet making too high a claim for universalism may lead to disappointment and disillusionment with the aim of new global human rights law-making. Further, when one follows the story of the arrest to date, it is hard not to see just how exceptional the circumstances surrounding it and just how un-universal and un-multilateral the kind of resolution to the case that seems to be emerging.

The International Criminal Tribunal has been held up as the institutional expression of the routinisation of an equal meting out of justice for the future. Yet even this is difficult to accept without reservations. Criminals can only be tried if the state they belong to acquiesces in their trial. And some states have a greater capacity for resistance than others.

This brings us to a key ingredient in this tension between exceptionalism and universalism: uneven power relations. Multilateralists implicitly or explicitly advocate it as a method that can best equalise power relations in an unequal world. Yet, they as much as anyone else are aware of the difficulties in treating all nations as equals. As Gelson points out, the US exerts a powerful pull in the international system. Its power is one of the reasons that the ICC is not to have more 'teeth'. Its resistance to ratifying universalist treaties of all kinds is well known. The more we multilateralise, the more we minimise the importance of exceptionalism, be it in terms of arresting a single tyrant or in dealing with a superpower. In part we are right. Multilateral action does reduce exceptionalism, by making it a part of routinised and predictable negotiations. Yet, we also run the risk of generating too-high expectations of a multilateral rule system. There is no such system that can ever hope to do away with disequilibrium and the 'unique case'. Pinochet may fall, but Suharto may not. Hence, it is to be expected that universal justice will remain an ideal and that, at best, we can hope to see more, rather than less, exceptional cases becoming the rule. To hope for anything else may be self-defeating.

The Haider case, on the other hand, may yet teach us some lessons about the dangers of routinisation of rules and the institutionalisation of practises. In this case, all states reacted to the coming to power of an open Nazi sympathiser and xenophobe by adopting a very strong critical posture towards the new Austrian government.

Thus far, Haider and his cohorts have not actually violated any of the rules and codes that subject a country to possible expulsion. But let us imagine for a moment that he does. If his party were to act in a way that contradicts the vital democratic interests of the Union, as a last resort, Austria can be expelled from the EU.

An exceptional case; does it set a precedent? If so, is it a good one. On one level, yes. It sends a strong democratic signal to all member states, to all aspiring member states (many of which have serious problems in terms of the quality of democratic governance), as well as to all allies around the world. In terms of relations with the Mercosur the case is exemplary. For the first time in a long time, these countries can tell Europeans what is wrong with their democracies. For the first time since the signature of the 1995 Cooperation Agreement with the democratic clause, the threat of 'conditionality' can be applied the other way around.

However, seen from another perspective, expelling a member state may not bring about the results one hopes. It may isolate and increase the power of precisely those groups that one wants to limit. The rationale for allowing Russia into the Council of Europe was that it is better to deal with an undemocratic nation from the inside than to leave it on the outside and isolated. To put it more

colloquially, it is good to have your friends close to you, but it is vital to have your enemies closest of all. Following the rules logically means predictability of response, but it also means lesser flexibility of response and further, less control over the direction that politics may take in Austria once she is no longer in the democratic fold. The Mercosur faced this challenge before Europe, when it had to deal with the Oviedo coup. Perhaps we can learn something from the way in which they deal with that exceptional circumstance.

I cannot argue here in favour of one of the other response. In some ways, there is not much of a choice. A Nazi in power must elicit strong reactions from any self-respecting European with a historical memory. Doing nothing is not an option. The question is whether the institutionalised form that has been elaborated to defend democracy is the best way to actually defend that good, given that, in the end the spectre of exceptionalism and unpredictability never goes away.

Where human rights and democracy are concerned, multilateralism and rule-making are positive steps, and the ideal of universalism a necessary one to guide our actions. The ICC is a positive creation, as are the structures for inclusion and exclusion created by the EU. However, they must always co-exist with the world of exception and uniqueness. And if they are to retain their strength, they must refer to themselves as steps towards an ideal and not as the ideal itself. To quote Sartori, "Ideals better reality precisely when they are not meant as a reality."

We are essentially astride two worlds that partially complement one another, but also seriously challenge each other. The same kind of relationship that Gelson Fonseca describes between regionalism and multilateralism. One is the world of uniqueness, diversity of interest, ideals, hopes and power. It is unpredictable and expectations and almost always the rule. The other is the world of the rule of law. One can only govern the other partially. Were it not so, there would be no need for the concept of law.

Alexandra Barahona de Brito

