

Os Estados Unidos e o Triângulo Atlântico

Alfredo G. A. Valladão

As relações no triângulo Estados Unidos, Europa e América Latina caracterizam-se por um profundo desequilíbrio: os vínculos dos europeus e latino-americanos com os norte-americanos são mais importantes para os dois primeiros do que para os segundos. Na verdade, a segurança dos países membros da União Europeia continua a depender de Washington. A NATO (*North Atlantic Treaty Organization*), na qual os Estados Unidos exercem uma liderança política *de facto* e um comando militar *de jure*, constitui a forma institucional desta dependência. Esta situação, até hoje aceite voluntariamente, foi confirmada e cristalizada no conflito nos Balcãs, o qual demonstrou claramente as divisões e a impotência europeias. Além do mais, o mercado norte-americano é fundamental para o comércio e os investimentos externos da União Europeia, da mesma forma que o governo americano é o seu principal interlocutor – e por vezes maior adversário – nas grandes negociações multilaterais visando estabelecer as novas regras do jogo económico internacional.

Quanto à América Latina, é inútil lembrar em detalhe a influência do grande vizinho do norte na sua história. Ainda hoje, o espaço de autonomia política dos países da região – uns mais, outros menos – continua restringido pela potência americana. As tomadas de posição e as acções do governo de Washington em matéria de tráfico de drogas, de meio ambiente, e de segurança internacional ou hemisférica, causam sempre um profundo impacto na diplomacia e até na política interna dos Estados latino-americanos. No campo económico, os Estados Unidos continuam a ser o maior parceiro comercial da América Latina (em valor absoluto ou em termos de valor agregado), e na década de noventa, o fluxo de capitais americanos superou de maneira espectacular os tradicionais investimentos europeus, particularmente no Cone Sul¹. Outro factor crucial é o prestígio e o predomínio da indústria cultural norte-americana e do sonho do *American way of life* tanto no hemisfério como na Europa. Um sonho que atrai para a América do Norte um número crescente de estudantes, engenheiros, cientistas, técnicos, empresários, artistas e imigrantes pobres; um verdadeiro *brain drain* e *ambition drain* dos elementos – quase sempre os mais dinâmicos – dos países de origem.

O ângulo atlântico

Na relação triangular atlântica, os Estados Unidos constituem, na realidade, o centro e o ponto de intersecção dos dois maiores sistemas político-económicos inter-regionais do mundo – as duas alianças promovidas por Washington no final da segunda guerra mundial que, desde então, representam o verdadeiro alicerce da potência planetária americana². Temos de admitir portanto que o «triângulo» é, actualmente, mais virtual do que real: trata-se apenas de um «ângulo» cujo vértice está ocupado pelos Estados Unidos; um ângulo atlântico que não foi ainda fechado por uma sólida parceria euro-latino-americana.

Para o leste, estende-se a Aliança Atlântica com os seus cinquenta anos de cooperação política e militar, empenhada nos últimos anos em alargar-se à Europa Central e em definir novos espaços de intervenção para além de sua zona geográfica originária. Uma aliança sustentada pelo maior intercâmbio comercial e financeiro do mundo, estimulado, cada dia mais, pela perspectiva de um processo de liberalização contínua: a «Nova Agenda Transatlântica», decidida na Cimeira União Europeia-Estados Unidos de 1995, que deverá dismantelar gradualmente os últimos obstáculos à liberdade de comércio entre os dois parceiros.

Para o sul, a parceria passa pela Organização dos Estados Americanos (OEA) e a tradição secular de cooperação hemisférica. Findas as crises internas da guerra fria, a OEA, no começo dos anos noventa, foi capaz de promover uma dinâmica que está a transformá-la num laboratório político extremamente original. A partir do Compromisso de Santiago e da Resolução 1080 (adoptados na 21^a Assembleia Geral da organização, em 1991), os Estados do continente procuram definir e testar as regras de uma nova «segurança cooperativa» (defesa da democracia, luta contra o narcotráfico e contra a corrupção, cooperação jurídica, medidas de confiança). Este renascer de uma visão panamericana foi confirmado na Cimeira de Miami (1994), quando o conjunto dos chefes de Estado do hemisfério (excepto Cuba) se comprometeu com um vasto processo de integração económica: a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). Se for bem sucedida, a ALCA poderá transformar a região na principal zona de livre comércio do planeta.

Claro que, na perspectiva de Washington, no dia-a-dia da política entre a Casa Branca, o Congresso e os diversos *lobbies*, estes dois processos representam somente algumas facetas da acção e dos interesses americanos no mundo. Pelas mais diversas razões (quase todas ligadas ao jogo político interno e até local), várias outras questões são prioritárias: as relações com o Japão e a China, a questão da transição democrática na Rússia, o processo

¹ Vera Thorstensen (1997) «Interesses Comuns e Desafios: Cooperação Económica e Relações Comerciais entre a União Europeia e o Mercosul». In Alexandra Barahona de Brito et al., *Além do Comércio: Ampliar as Relações Europa-Mercosul*. Lisboa: IEEI.

² A forte relação bilateral com o Japão representa o terceiro pilar fundamental deste sistema de alianças criado pelos Estados Unidos no final dos anos quarenta.

de paz no Médio-Oriente, a proliferação de armas de destruição de massa nas mãos de *rogue States* (os chamados «Estados-párias»), ou até o futuro do castrismo em Cuba. Além do mais, as duas grandes alianças não têm o mesmo peso. A União Europeia constitui o principal parceiro/concorrente económico dos Estados Unidos e o seu aliado mais importante no domínio da segurança. Já a América Latina continua a ser considerada como um espaço «natural» da influência americana, onde não existe mais nenhuma competição séria desde a derrota da União Soviética e dos movimentos comunistas. Nos dois casos, porém, os vínculos são vistos como factos consumados, baseados numa longa história de cooperação e na consciência de que, apesar de retrocessos passageiros e por vezes perigosos, os valores fundamentais – democracia, Estado de direito, liberdades individuais, economia de mercado – são amplamente compartilhados.

Não surpreende portanto que a Europa e a América Latina só surjam na agenda dos debates na capital norte-americana quando se manifestam divergências sectoriais – consideradas aliás como conflitos de interesse conjunturais que devem ser resolvidos pela negociação e pressão diplomática – nomeadamente nos seguintes temas: comércio de produtos agrícolas, «excepção cultural», repartição do fardo (*burden sharing*) da política de segurança, luta contra o narcotráfico, ritmo de abertura dos mercados, garantias jurídicas para os investimentos ou a propriedade intelectual. Isto significa que o quotidiano das duas relações depende quase exclusivamente da manifestação circunstancial de interesses particularistas nos próprios Estados Unidos, sejam eles privados ou expressão de ramos específicos da administração (Departamento do Comércio, FBI, Pentágono, USTR, Departamento do Tesouro, Departamento de Estado, etc.). Também não admira que a relação União Europeia-Mercosul quase não apareça no jogo político em Washington, ou então, que ela só seja utilizada por motivos tácticos quando, por exemplo, a Administração Clinton agita o espantinho da concorrência europeia no hemisfério para tentar convencer o Congresso a conceder-lhe o *fast-track* para as negociações comerciais. Na verdade, pouca gente e poucas instituições americanas acreditam que a aproximação entre os latino-americanos e os europeus seja um problema estratégico para os interesses dos Estados Unidos, ou até mesmo que seja uma coisa séria.

O peso das alianças com a Europa e a América Latina

Esta característica meramente reactiva da política americana em relação à América Latina, e ao Mercosul em particular (o fenómeno é menos acentuado quando se trata da União Europeia), não significa que não haja uma permanência e uma certa coerência na acção dos Estados Unidos. Não há dúvida que a actuação dos *lobbies* por um lado, e a agenda oficial das negociações, dos encontros diplomáticos, das cimeiras e viagens presidenciais por

outro, são os únicos elementos capazes de fazer com que os dois *dossiers* sejam tratados ao mais alto nível político. Porém, isto não impede que os serviços competentes da administração federal, os grupos de interesse não-governamentais e os *think tanks* ligados a esta problemática, continuem trabalhando e que sejam elaboradas estratégias e directrizes para as duas regiões. Esta acumulação de dados, de decisões e de linhas de acção, constituem uma verdadeira «filosofia informal» da administração americana no trato com os latino-americanos e com os europeus, um *pool* de conhecimentos e interesses pronto para ser mobilizado, usado e justificado quando a conjuntura o impõe.

A falta de continuidade no debate político em Washington não deixa, no entanto, de ser paradoxal, mesmo que esta atitude possa ser explicada, em parte, pelo facto de que estes vínculos são *take for granted* e que a opinião pública americana é tradicionalmente isolacionista. Na verdade, as duas alianças, europeia e continental, têm um peso considerável nas relações internacionais dos Estados Unidos. Do ponto de vista do comércio, por exemplo, o hemisfério e a União Europeia juntos representam mais de 60 por cento do mercado para as exportações americanas (dos quais, a metade para a NAFTA, um terço para a Europa, e o resto para a América Central e do Sul). O México já ultrapassou o Japão como o segundo comprador de produtos americanos e a América Latina em geral representa, para os exportadores americanos, um mercado cuja taxa de crescimento é duas vezes superior à do mercado mundial. Quanto à União Europeia, juntamente com os outros países membros do espaço económico europeu, trata-se simplesmente do maior cliente dos Estados Unidos³. Quanto ao investimento directo estrangeiro (IDE), as percentagens são ainda mais significativas: nos anos noventa, a União Europeia absorveu quase 50 por cento do IDE americano, a América Latina mais de 25 por cento e o Canadá quase 9 por cento. O *stock* acumulado de IDE nas duas regiões representa cerca de 80 por cento do total dos investimentos dos Estados Unidos no exterior!⁴ A expansão das empresas americanas concentra-se portanto neste mundo atlântico, e a explosão da crise asiática, em Outubro-Novembro de 1997, só poderá acentuar o fenómeno no curto prazo.

No campo da segurança, os espaços hemisférico e europeu têm também uma importância vital para a política dos Estados Unidos. Desde o final da guerra fria – e excluindo o Médio Oriente – os problemas europeus ocuparam boa parte da agenda de segurança americana, nomeadamente: o alargamento da NATO, a intervenção nos Balcãs, a negociação de um novo acordo estratégico com a Rússia, o problema do Chipre, e a gestão das tensões entre a Grécia e a Turquia. Em Washington, a União Europeia é vista não só como o principal

³ No último semestre de 1997, as exportações americanas para o conjunto da América Latina ultrapassaram as vendas para a União Europeia, mas este resultado terá de ser confirmado nos próximos anos para provar que não se trata de uma simples aberração conjuntural. Em todo caso, trata-se de um elemento que sinaliza uma tendência cada vez mais evidente durante a década de noventa.

⁴ World Trade Organization (1996), *Trade Policy Review: United States*, Report by the Secretariat. Geneva, October 21, 1996; UNCTAD (1997), *World Investment Report*. Geneva.

parceiro estratégico, mas também como o primeiro candidato a suportar, dentro da Aliança Atlântica, com o fardo da manutenção da segurança internacional. Boa parte do trabalho quotidiano do *State Department* ou dos serviços do Pentágono tem a ver com a reforma das estruturas militares e políticas da NATO e é com a Europa que estão mais avançadas as modalidades de cooperação em matéria de luta contra o terrorismo, a criminalidade transnacional ou a proliferação de armas de destruição maciça.

Paralelamente, o hemisfério ocidental também coloca problemas que os dirigentes americanos apontam como questões de segurança cruciais, entre eles: o tráfico de drogas, a estabilidade dos regimes democráticos, a protecção do meio ambiente e os movimentos migratórios de massa. Além de administrar uma densa rede de acordos bilaterais com os países do hemisfério, os Estados Unidos também estão empenhados, desde o começo dos anos noventa, na grande reforma da OEA. De Santiago em 1991, a Nassau em 1992 e a Manágua em 1993, as assembleias gerais da organização regional foram criando instrumentos de cooperação que abarcam um campo cada vez maior⁵. Actualmente, a agenda do Comité Especial Para a Segurança do Hemisfério é extremamente ampla: relação ONU-OEA nas questões de segurança hemisférica, desarmamento e controle de armamentos, proliferação, transparência nas compras e transferências de armamentos, medidas de confiança, intercâmbio de informações militares técnicas, relações entre a limitação de armamentos e o desenvolvimento e a defesa do meio ambiente, relacionamento entre os *establishments* civis e militares, sem contar o conjunto de instrumentos de cooperação na luta contra o narcotráfico. Por outro lado, Washington conseguiu que a América Latina aceitasse a integração na estrutura da OEA do velho *Interamerican Defense Board* (IADB) com a função de um «conselho técnico-militar»⁶. Na verdade, não há de momento um consenso entre os Estados Unidos e o resto das Américas em matéria de segurança. A OEA está longe de constituir uma aliança militar equivalente à NATO e o antigo tratado hemisférico de 1947 – o «Pacto do Rio» – tornou-se praticamente uma relíquia histórica depois da guerra das Malvinas/Falklands. Mas a abrangência das discussões político-militares e do regime de defesa da democracia interamericana, está a transformar a organização continental num dos principais pólos de produção de conceitos e de novas regras do jogo em matéria de segurança internacional⁷.

Este papel foi confirmado pela Cimeira das Américas, realizada em Santiago do Chile a 18 e 19 de Abril de 1998, onde os chefes de Estado do hemisfério adoptaram um extenso Plano de Acção para «preservar e reforçar a democracia, a justiça e os direitos humanos» cobrindo

⁵ Viron P. Vacky e Heraldo Muñoz (1993) *The Future of the Organization of American States*. New York: The Twentieth Century Fund Paper.

⁶ Criado em 1942, o IADB, durante a guerra fria, serviu de instrumento do Pentágono para a formação e o controlo dos oficiais superiores dos exércitos latino-americanos.

⁷ Alfredo Valladão (1995) *Le retour du Panaméricanisme - La stratégie des Etats-Unis en Amérique Latine Après la Guerre Froide*. Paris: CREST.

as mais diversas áreas: desde a formação de magistrados e treino das forças policiais, até à defesa dos direitos dos imigrantes, das mulheres e das crianças, passando pela organização da luta contra a corrupção, o tráfico de drogas, o terrorismo e o tráfico de armas, pela reforma das administrações municipais e regionais, o financiamento das campanhas políticas, a modernização das leis trabalhistas e dos sistemas de justiça, e pelas medidas de confiança e transparência no campo do controlo de armamentos e das políticas de defesa⁸.

Um mundo «compatível com a prática americana»

Para os Estados Unidos, o ângulo atlântico formado pelas relações com a Europa e a América Latina continua a ser a chave mestra para a actuar no mundo do pós-guerra fria. Porém, não é a única. Ambas as alianças, que poderíamos classificar como «ocidentais», fazem parte do conjunto das preocupações mundiais dos Estados Unidos e representam apenas um aspecto – ainda que seja certamente o mais decisivo – da sua acção global. Aliás, não é a primeira vez que este sistema ocidental assume o papel de instrumento regional a serviço de uma visão de âmbito planetário. A segunda Conferência da Paz de Haia, em 1907, que lançou as primeiras bases concretas do direito internacional contemporâneo, foi obra desta configuração política; como também o foram a criação, no fim da primeira guerra mundial, da Sociedade das Nações idealizada por Woodrow Wilson e, vinte e cinco anos depois, da Organização das Nações Unidas projectada por Franklin D. Roosevelt (as Américas e a Europa representavam quase 90 por cento dos Estados-membros fundadores destas duas organizações mundiais).

Contudo, a acção e a ambição dos dirigentes norte-americanos não se esgota nesta relação «angular». Última superpotência, com interesses políticos e económicos mundiais e uma capacidade de intervenção em qualquer situação de crise no planeta, os Estados Unidos são provavelmente os únicos que possuem a vontade e os meios materiais e humanos para desenvolver uma política própria em todos os tabuleiros do mundo. Seja dito, desde a queda do muro de Berlim, a Casa Branca demonstrou uma verdadeira continuidade nos seus propósitos. Tanto George Bush como Bill Clinton definiram com muita clareza o objectivo central da acção americana: tentar organizar o actual processo de globalização económica, política e cultural, em torno dos Estados Unidos de maneira que sejam definidas novas regras do jogo internacional, efectivas e universais, «compatíveis com a prática americana»⁹. Regras estas, que se deveriam aplicar no domínio do comércio e dos investimentos

⁸ Organisation of the American States (1998) *Second Summit of the Americas: Santiago Plan of Action*, 19.4.1998, <http://www.oas.org/>.

⁹ Office of the USTR, *1998 Trade Policy Agenda; 1997 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program*, Washington DC, 2.3.1998; Ver também Alfredo Valladão (1996) *The Twenty-First Century Will Be American* (Part III). London-New York: Verso.

transnacionais, mas também no campo da segurança e da defesa e promoção dos regimes democráticos.

Em suma, como explica o chefe do Conselho de Segurança Nacional, Samuel Berger: *«We have moved from a zero-sum game in which the Soviet Union's gain was our loss to a logic of interdependence in which our interests often are served by the strength of former adversaries – not by their weakness; in which our prosperity is advanced by the vitality of our economic partners – not by their frailty. (...) We seek to create and strengthen a broad system of international arrangements built around our core values and interests – democracy, open markets, free enterprise, peace and stability»*¹⁰. Para o principal conselheiro diplomático da Casa Branca, a ideia é *«to promote American interests and values by entangling nations in a web of mutually reinforcing arrangements that maximize both the benefits of compliance and the costs of transgression»*¹¹.

Esta visão do mundo foi bem resumida, na administração Clinton, por um novo conceito estratégico que sucede à antiga «contenção» da União Soviética: o «alargamento da democracia de mercado». O objectivo é duplo: combater as tendências isolacionistas internas mantendo os Estados Unidos empenhados nos assuntos mundiais, e «alargar» para o resto do mundo a «comunidade de democracias de mercado respeitadoras dos direitos humanos e do meio ambiente»¹². A grande diferença com os tempos da guerra fria é que, actualmente, trata-se de integrar o mundo inteiro num sistema de normas e comportamentos – jurídicos, económicos, comerciais, políticos e até culturais – arquitectado a partir do modelo norte-americano da democracia de mercado. Assim, a actual «estratégia de segurança nacional» dos Estados Unidos pode proclamar publicamente que seu fundamento é «a convicção de que a linha divisória entre política interna e externa desaparece progressivamente»¹³.

Nesta perspectiva, a segurança nacional confunde-se com a segurança do planeta. O funcionamento da economia internacional e os problemas vinculados ao meio ambiente, às migrações de massa, ao narcotráfico ou à ajuda humanitária, são considerados, oficialmente, como fazendo parte directamente da doutrina de segurança americana. Esta foi dividida em três grandes capítulos perfeitamente solidários entre si:

- Um eixo «segurança» com os seus aspectos militares clássicos (posicionamento de homens e materiais de guerra, doutrinas que codificam o emprego da força e a participação

¹⁰ Samuel R. Berger (1998) «Address at the Brookings Institution», Washington DC, 1.5.1998, <http://www.usia.gov/>.

¹¹ Ibid.

¹² The White House (1994) *A National Strategy of Engagement and Enlargement*, Washington DC: US GPO, p. 19.

nas operações de paz multilaterais, políticas de controlo dos armamentos), aos quais foram acrescentadas novas missões (combate ao terrorismo e ao narcotráfico, ajuda humanitária, manutenção da liderança na utilização do espaço extra-atmosférico) e também uma nova responsabilidade (a protecção do meio ambiente no mundo);

- Um eixo «prosperidade», que vai além da simples ideia de fortalecer a economia interna e proclama três linhas de conduta para o mundo: a abertura rápida dos mercados, a coordenação macroeconómica sob a liderança americana e a promoção do «desenvolvimento sustentável»;
- Um eixo «democracia», que «não é uma cruzada democrática, mas um empenhamento pragmático para que a liberdade possa enraizar-se onde for mais proveitoso para nós»¹⁴.

A pedra angular desta *Weltanschauung* da América triunfante do pós-guerra fria – que alguns, na própria administração Clinton, já definiram como «idealismo pragmático» – é a ideia de que a «globalização» do mundo não só é inevitável, como também desejável. «Nós estamos inextricavelmente vinculados à teia da economia global», declara Bill Clinton, «(...) mas este mundo novo é-nos eminentemente favorável. A nossa história, a nossa cultura, a nossa disposição a aceitar mudanças, a prosperar, a liderar, fazem com que, entre os povos do mundo, sejamos os que dispõem de melhor preparação para enfrentar essa situação. (...) Olhem para a nossa nação de imigrantes e pensem no mundo para o qual caminhamos. Olhem como somos diversos, multiétnicos e multilíngues, nesse mundo onde será crucial a capacidade de comunicar com qualquer tipo de gente do planeta e compreender a todos»¹⁵.

OEA-ALCA e NATO-Nova Agenda Transatlântica: os dois motores da globalização

Mais uma vez, é bom lembrar que uma formulação «estratégica» por parte da Casa Branca ou dos principais departamentos da administração federal não pode ser confundida com um plano de batalha centralizado aplicado de maneira disciplinada por uma entidade monolítica, uma espécie de «EUA Inc.». As visões dos diversos presidentes da República servem tão somente como moldes para enquadrar as acções mais variadas, e por vezes contraditórias, dos diferentes actores públicos e privados. Não existe um *War Room* da política mundial americana, mas a doutrina de segurança nacional garante uma certa coerência e continuidade na gestão *ex post* dos resultados das múltiplas iniciativas de uma quantidade de agentes mais ou menos independentes. Portanto, a «estratégia» do governo americano

¹³ Ibid., p. i.

¹⁴ Ibid., p. 19.

só define os limites máximos de actuação política aceitáveis pela administração que se encontra no poder, enquanto que o conteúdo concreto desta visão estratégica resume-se a uma reconstrução permanente a partir do jogo mais ou menos anárquico dos *lobbies*, recuperado e racionalizado *in fine* pelo discurso oficial.

Na realidade, visto de perto, a actuação dos Estados Unidos orienta-se por uma lógica tipo *hub-and-spokes*. Os EUA situam-se no ponto de convergência de uma teia de acordos, negociações e pressões, bilaterais e multilaterais, com os mais variados parceiros no mundo inteiro. Trata-se de uma rede perfeitamente flexível, construída a partir duma proliferação de acordos parciais e evolutivos, associando países, regiões, grupos de Estados ou organismos internacionais, consoante os temas negociados. Esta teia de aranha global, evoluindo de maneira constante e com os Estados Unidos no centro, produz uma profusão de regras de conduta que se universalizam gradualmente, contribuindo portanto para a elaboração de um referencial mundial que aparece como um reflexo e uma adaptação das referências e valores americanos¹⁶.

Para Washington, o ângulo atlântico com a União Europeia e a América Latina constitui a base institucional mais sólida para o objectivo de «passar da gestão do fim de uma era para a acção de modelar a próxima»¹⁷. Já vimos que a OEA e a NATO se apresentam como os foros mais avançados no que diz respeito ao debate sobre as novas regras de comportamento em matéria de «segurança cooperativa» e de defesa da democracia. Na dimensão hemisférica, tenta-se aprofundar os mecanismos de acção colectiva na perspectiva de um sistema continental de resseguro de vida para os regimes democráticos. Não se trata ainda, é claro, de elaborar um «direito de ingerência», como propõem as grandes ONG humanitárias. Contudo, não há dúvida de que as reformas da OEA (e também a adopção pelo Mercosul, em 1996, do «compromisso democrático») estão a acentuar progressivamente os aspectos de «soberania compartilhada», em detrimento do velho princípio sagrado das instituições panamericanas: a não-ingerência nos assuntos internos dos países membros. Em 1993, em Manágua, a organização continental chegou até a especificar as obrigações dos Estados em matéria de democracia: modernizar as estruturas administrativas e políticas, melhorar os serviços públicos, proteger as minorias e os grupos de oposição, consolidar uma «cultura democrática», respeitar os direitos humanos, subordinar as Forças Armadas às autoridades civis legítimas¹⁸. Hoje, o diálogo interamericano neste campo, sobretudo depois da Cimeira das Américas em Santiago, constitui o principal laboratório jurídico e institucional existente para a definição mais precisa

¹⁵ Bill Clinton (1993) «Address at the American University, February 26, 1993», Wireless File, USIS, 1.3.1993.

¹⁶ Alfredo Valladão (1998) «Europe: Moteur d'une Action Internationale Post-Souveraine». In M. F. Durand e Álvaro de Vasconcelos (eds.) *La Pesc - Ouvrir l'Europe au Monde*. Paris: Presses de Sciences Po, pp. 66 ss.

¹⁷ W. S. Cohen (1997) «Message of the Secretary of Defense». In W. S. Cohen, Secretary of Defense, *Annual Report to the President and the Congress*, GPO, March 1997.

¹⁸ Viron P. Vacky e Heraldo Muñoz, op. cit., pp. 23-24.

e mais concreta dos valores da democracia, dos direitos humanos e do Estado de direito em geral¹⁹.

Paralelamente, os Estados Unidos também estão empenhados num diálogo de segurança fundamental com os europeus. Porém, no actual debate interno da Aliança Atlântica, a questão central não é tanto a explicitação dos valores comuns, mas sim a capacidade de implementá-los e defendê-los, usando a força armada se necessário. A guerra do Golfo e suas consequências recentes, assim como a intervenção na Bósnia, colocaram evidência a questão dos critérios e instrumentos de coerção internacional e a sua legitimidade. Quais os comportamentos que devem ser considerados inaceitáveis e «ilegais»? Quem deve responsabilizar-se pela repressão necessária dos contraventores? A resposta de Washington no seu diálogo com a União Europeia é a «globalização» da NATO. O objectivo seria transformar a organização atlântica num núcleo central de uma verdadeira força de polícia global ao serviço da «comunidade internacional». O que significaria alargar o seu campo de acção além da zona definida pelo tratado de 1949 (a missão na Bósnia já foi um passo dado neste sentido). Desta forma, os Estados Unidos pretendem «partilhar o fardo» da manutenção da ordem e da paz mundial com os seus principais parceiros ocidentais, sem arriscar a sua posição de liderança absoluta. A nova NATO, sempre sob o *leadership* americano, assumiria portanto uma função policial alargada ao planeta, uma espécie de «núcleo duro» de manutenção da ordem, cuja acção seria legitimada pelo Conselho de Segurança da ONU, e ao qual poderiam ser agregados, de maneira *ad hoc*, em função das circunstâncias e das missões, outros aliados «não-NATO». Para os dirigentes americanos, é fundamental «olhar para além de nossas fronteiras geográficas e dar novo ânimo ao sentido verdadeiro da Europa e do mundo euro-atlântico. Só assim poderemos completar a nossa visão de uma humanidade que nos transcende, a nós e às nossas nações»²⁰.

Do ponto de vista económico e comercial, os processos de negociação com a União Europeia (e os seus eventuais desdobramentos numa futura ronda do Novo Mercado Transatlântico proposto pela Comissão Europeia) e com a América Latina (no quadro da ALCA) representam sem dúvida as duas parcerias mais completas tanto do ponto de vista da abrangência dos temas discutidos, quanto das garantias jurídicas e institucionais estabelecidas pelas partes. Até hoje, e fora o caso particular do processo de integração dos

¹⁹ A outra referência essencial é o Conselho da Europa com o seu importante *acquis* neste domínio. A especificidade do processo desenvolvido pela OEA vem do facto que ele não somente tenta detalhar muito mais as obrigações e as regras dos regimes democráticos, mas também associa países em desenvolvimento como parceiros de pleno direito. Aliás, não é a primeira vez que as Américas têm um papel pioneiro no âmbito do direito internacional: as instituições e o quadro jurídico panamericanos, até 1945, serviram de paradigma central para a constituição da Corte Internacional de Justiça, da Sociedade das Nações e da própria ONU. Ver Haroldo T. Valladão (1962) *Démocratisation et Socialisation du Droit International: L'Impact Latino-Américain et Afro-Asiatique*. Paris: Recueil Sirey; J. M. Yepes (1930) *La Contribution de l'Amérique Latine au Développement du Droit International Public et Privé*. La Haye: Académie de Droit International; S. Plana Suarez (1924) *L'Extension de la Doctrine Monroe en Amérique du Sud*, La Haye: Académie de Droit International.

²⁰ Ambassador John C. Kornblum (1998) *Germany and America: An Agenda for the Future*, Karl Heinz Beckurts Memorial Lecture, Hannover, 22.4.1998, <http://www.usia.gov/>

países da Europa Central na União Europeia, nenhuma iniciativa nova de integração económica criou uma coerência institucional e uma dinâmica tão forte, nem mesmo a ASEAN (*Association of South East Asian Nations*) ou a própria APEC (*Asia-Pacific Economic Cooperation*). A crise asiática que explodiu em Outubro de 1997 e as profundas dificuldades políticas e económicas do Japão, estão a acentuar ainda mais esse carácter excepcional das integrações na área atlântica. Na verdade, valendo-se com muita habilidade da sua posição de vértice do ângulo, Washington divide os dois processos e utiliza cada um para reforçar a sua posição no outro. É óbvio que um acordo Estados Unidos-União Europeia sobre a propriedade intelectual, as compras governamentais ou as regras fitosanitárias não deixariam nenhuma alternativa à América do Sul senão o alinhamento sem condições. Da mesma forma, um acordo no quadro da ALCA sobre agricultura, que juntaria o Canadá, os Estados Unidos, o Brasil e a Argentina, teria um peso decisivo na próxima ronda de negociações da OMC, isolando ainda mais a União Europeia.

Avançando por partes nos dois tabuleiros, os EUA vão construindo progressivamente um elenco de regulamentações gerais que, a partir do Atlântico, se impõem ao resto do mundo obedecendo ao critério da «compatibilidade» com o modelo americano. Um exemplo evidente deste modo de proceder é a Convenção Interamericana contra a Corrupção (o primeiro acordo internacional sobre este assunto, adoptado na reunião especial da OEA de Março 1996, em Caracas) que serviu de teste para as regras negociadas em 1997 no âmbito da OCDE. Juntos, esses dois convénios estabelecem claramente a base de um método de controlo internacional. O Departamento de Estado americano afirma aliás, sem rodeios, que a convenção de Caracas não somente se inspira no *Foreign Corrupt Practices Act* em vigor no Estados Unidos, mas também «coloca os países das Américas na vanguarda deste combate global e poderá contribuir para fazer avançar a criminalização do suborno (*bribery*) transnacional em outros foros»²¹.

Não há dúvida de que hoje, este «sistema» angular Estados Unidos-Europa-América Latina é o maior produtor de regras do jogo universalizáveis (jurídicas, políticas e económicas) e portanto o mais poderoso motor da mundialização – queiram ou não os dois parceiros atlânticos de Washington. A difícil negociação do Acordo Multilateral sobre Investimentos (AMI), apesar de todos os seus percalços diplomáticos, é um dos melhores exemplos desta dinâmica. O AMI está a ser discutido no quadro da OCDE, onde os interlocutores de peso são evidentemente os Estados Unidos e os principais países membros da União Europeia, e onde o Japão assiste praticamente de arquibancada com os sócios menores. Significativo porém são os cinco observadores que decidiram desde já acompanhar o processo por dentro, e dos quais três são latino-americanos: Brasil, Argentina e Chile. Junto com o México

²¹ Bureau of Inter-American Affairs (1997) *Fact Sheet: Inter-American Convention Against Corruption*, U.S. Department of State, 27.5.1997.

(que é membro da OCDE), é praticamente 80 por cento da economia da América Latina que está presente, directa ou indirectamente, na mesa de negociações. E é justamente no campo financeiro que a integração norte-sul no hemisfério americano está mais avançada, pois em vários domínios – normas contábeis ou regulamentação das bolsas de valores, por exemplo – os latino-americanos já aceitaram o modelo estadunidense. Desta forma, a América Latina assume o papel de laboratório e ponte para o resto do mundo em desenvolvimento. Se houver um AMI²², este resultará claramente de uma harmonização entre as lógicas europeias e interamericana (fortemente dominada pelos Estados Unidos), que será considerada quase automaticamente como o paradigma universal.

Resumindo: os Estados Unidos jogam com a sua posição de liderança nos grandes organismos multilaterais (ONU, OMC, FMI, OCDE, BIRD, etc.) e nas duas sólidas alianças «bilaterais» com a Europa e a América Latina, para construir paulatinamente a agenda do mundo pós-guerra fria. Esta agenda é apresentada como um alargamento da democracia de mercado: definição e defesa dos regimes democráticos, estabelecimento de um amplo consenso quanto aos comportamentos internacionais considerados ilegais (a nível estatal mas também privado – narcotráfico, terrorismo, criminalidade transnacional) e aos meios para combatê-los, liberalização do comércio e dos investimentos, re-regulação do mercado internacional de capitais, defesa do meio ambiente, cláusula social, etc. Portanto, com ou sem *fast track*, com ou sem consenso do Senado e da Câmara quanto à NATO e aos critérios de intervenção externa, a política americana permanecerá activa e «agressiva» (*aggressive* parece ser um dos adjectivos mais usados nos discursos da administração Clinton). Os serviços do Departamento de Estado, do Tesouro, do USTR, do Pentágono, continuam a trabalhar, a pressionar e a lançar temas e foros de negociação cujos resultados só serão colhidos mais tarde quando as relações de força internas forem mais favoráveis. Apesar de ser um assunto controverso no Congresso, a nova cruzada da administração americana – na OMC e em todos os outros processos de negociações comerciais – em favor de regras para proteger o meio ambiente e as condições de trabalho, mostra esta determinação do aparelho de estado *washingtoniano*²³.

Fechar o triângulo atlântico

O ângulo atlântico, liderado pelos Estados Unidos, representa um verdadeiro desafio para a União Europeia e a América Latina, particularmente para o Mercosul que é sem dúvida o

²² Apesar de mais de três anos de negociação, falta ainda muito para se chegar a um consenso. Problemas «anexos» como a protecção do meio ambiente, a «excepção cultural», as leis americanas D'Amato e Helms-Burton, o estatuto das empresas públicas, etc., continuam a impedir um acordo. No final de Abril de 1998, as negociações foram suspensas por seis meses a fim de acalmar os ânimos e de permitir um balanço geral do diálogo.

interlocutor chave da região²⁴. Trata-se, para os dois principais parceiros de Washington, de passar da categoria de supletivos úteis na construção da nova ordem internacional para o *status* de actores plenos e responsáveis. A ruptura pura e simples com o vértice americano não é uma opção realista, dado o grau de dependência política e económica, e a extensa e antiga rede de intercâmbios dos mais variados tipos. Na verdade, há um paradoxo nas relações triangulares Estados Unidos-União Europeia-América Latina. Por um lado, existe efectivamente um consenso geral quanto aos «valores» fundamentais (direitos humanos, democracia, liberdades individuais, economia de mercado, Estado de direito). O triângulo atlântico representa portanto um espaço sociocultural relativamente homogêneo nesse campo, e isto confere-lhe um papel crucial para o desenvolvimento do direito internacional contemporâneo e a definição de valores humanos universais. Por outro lado, há também uma grande diversidade quanto à aplicação destes valores nas situações concretas. Os modelos social ou jurídico norte-americanos, por exemplo, não podem ser considerados como os únicos possíveis. Tanto os europeus como os latino-americanos defendem as suas respectivas formas tradicionais de regulamentação e organização social, particularmente nos campos da solidariedade e da inclusão social, da política cultural ou dos sistemas de direito civil e penal. Se os «valores» são amplamente compartilhados, a expressão social e cultural dos mesmos é variável. Uma diversidade rica e positiva, que foi oficialmente proclamada pela Declaração de princípios da Cimeira de Santiago: «No seu sentido mais amplo, um processo de integração baseado no respeito pelas identidades culturais possibilitará a formação de um conjunto de valores e interesses, comuns e interligados (...)»²⁵.

Esta forma de unidade na diversidade está contudo ameaçada pelo próprio processo de globalização. As interdependências crescentes entre todas as sociedades e Estados do mundo torna necessário a produção e a implementação de novas regras e normas de comportamento universais. Isto exige não tanto uma fusão quanto uma verdadeira aproximação entre os diversos sistemas sociais. Hoje, porém, na região atlântica, este diálogo restringe-se aos dois *tête-à-tête* particulares de Washington com a Europa e a América Latina, o que significa na realidade conceder um estatuto de *primus inter pares* aos norte-americanos e, em última instância, aceitar que a «compatibilidade» com as práticas em vigor nos Estados Unidos seja o critério máximo da legitimidade universal. Esta delegação de poderes *de facto* está a tornar-se cada vez mais evidente, por exemplo, num dos domínios mais «reservados» da vida social: o sistema jurídico. A Cimeira das Américas decidiu

²³ A nova agenda de política comercial americana declara que os pontos «comércio e meio ambiente», «normas trabalhistas» e «agricultura», constituem as três prioridades dos Estados Unidos para o ano de 1998. Ver Office of the USTR, op. cit.

²⁴ Este papel central do Mercosul – e também do Brasil como a maior potência do conjunto – no diálogo entre a América Latina e os Estados Unidos, foi implicitamente estabelecido pela Cimeira dos Chefes de Estado das Américas em Santiago (Abril de 1998) com a escolha dos países que deverão presidir o processo de negociação da ALCA até à sua conclusão no ano 2005. O Canadá, a Argentina e o Equador vão presidir respectivamente os três primeiros anos da negociação, até Outubro de 2002. Mas os três últimos anos, até 2005, terão uma presidência bicéfala Brasil-Estados Unidos.

²⁵ Organisation of the American States, *Second Summit of the Americas : Santiago Declaration*, 19.4.1998, <http://www.oas.org/>.

incentivar e acelerar as reformas no campo judiciário, criando um centro interamericano de estudos da Justiça, cujo objectivo é facilitar o treino de juizes, advogados e juristas, o intercâmbio de informações e outras formas de cooperação técnica. A ideia, compartilhada pelos latino-americanos, é promover uma vasta e mais do que necessária mudança na maneira de administrar a justiça no subcontinente. Porém, comentando os primeiros resultados deste movimento de reformas, lançado no princípio da década de noventa, o *State Department* congratula-se com o facto de que «*new criminal procedure codes are being adopted throughout the region, replacing the traditional investigative judge with an adversarial, prosecutorial system*»²⁶.

Por outras palavras, graças a esta cooperação hemisférica, a América Latina está a abandonar progressivamente a sua tradição romanista e a adoptar os procedimentos específicos da *common law* próprios das sociedades anglo-saxónicas. Ora, a *common law* como paradigma central, também está a avançar rapidamente na União Europeia, mas agora por intermédio do direito dos negócios. O procedimento jurisprudencial que permite a criação permanente de novas regras de direito é muito mais adaptável ao desenvolvimento incerto da internacionalização das empresas e dos mercados do que o direito codificado de fundo romanista, ordenador e prescritivo²⁷. Sem entrar no mérito das vantagens ou desvantagens de tais evoluções, é claro que a Europa (continental) e a América Latina teriam todo o interesse em somar forças para conseguir aumentar os seus *inputs* próprios na elaboração das novas normas universais, em vez de aceitar, passivamente ou protestando, a simples universalização do direito norte-americano. Principalmente porque os outros actores mundiais – os asiáticos, os africanos ou o mundo árabe – têm ainda muito pouca influência neste processo.

Portanto, a União Europeia e a América Latina deparam-se com um duplo desafio: como manter a sua diversidade e especificidade frente ao rolo compressor norte-americano; e como adquirir maior peso para poder participar e exercer uma influência real, junto com os Estados Unidos, na necessária produção e implementação de novas regras do jogo planetárias adaptadas aos fenómenos da globalização. Fundamental é manter coesas estas duas dimensões. Por um lado, uma atitude de mera resistência, pretendendo simplesmente defender a própria diferença, seria equivalente a entregar o monopólio das iniciativas a Washington e, na melhor das hipóteses, permitiria ganhar tempo mas sem nenhuma perspectiva de escapar à lógica homogeneizadora norte-americana. A força dos Estados Unidos não vem somente de sua potência militar e económica, mas também de sua extraordinária inventividade institucional: a administração, o sector privado e as organizações

²⁶ Bureau of Inter-American Affairs, *Fact Sheet: Judicial Reforms and Judicial Training*, U.S. Department of State, 27.5.1997.

²⁷ Para aprofundar a nova problemática da *lex mercatoria* e dos novos atores no campo do direito internacional dos negócios, ver: Yves Dezalay (1992) *Marchands de droit*. Paris: Fayard.

da sociedade civil americana contam com milhares de quadros de alto nível, competindo uns com os outros e elaborando de maneira permanente novas propostas em todos os campos de actuação. A forte presença e o dinamismo dos representantes americanos em todos os foros de negociação «asfixiam» literalmente os outros interlocutores, que não dispõem, nem de longe, de recursos tão extensos. Por outro lado, não deixa de ser perigosa a tentação de se organizar unicamente para tornar-se um parceiro de peso junto a Washington. Sem uma clara consciência da própria diversidade e da necessidade de um mundo pluralista, arrisca-se ou bem a ser tragado pela lógica americana, muito mais poderosa, ou bem a instituir oficialmente, com os Estados Unidos, uma espécie de «bloco ocidental» que tentaria impor a sua visão própria ao resto do mundo. É inútil insistir no carácter profundamente desestabilizador de uma tal perspectiva, a qual se transformaria rapidamente numa *self-fulfilling prophecy* do tipo «*clash of civilizations*» teorizada por velhos intelectuais da guerra fria como Samuel Huntington²⁸.

Promover o polígono mundial

Passar do ângulo atlântico a um verdadeiro triângulo é a condição *sine qua non* para sair da condição de simples suplente da «América-mundo» em construção, um planeta federado em torno das normas e práticas norte-americanas²⁹. Só uma estreita cooperação entre a Europa e a América Latina pode ter alguma pretensão em garantir a diversidade dos modelos sociais e das soluções jurídicas, políticas ou económicas, mantendo firme, ao mesmo tempo, um consenso básico sobre os valores fundamentais e evitando a tentação perigosa do relativismo cultural e da promoção de valores «asiáticos», «latinos» ou «europeus», incompatíveis entre si. Este diálogo directo passará inevitavelmente pela aproximação dos dois principais actores regionais: a União Europeia e o Mercosul. Tratam-se, com efeito, de modelos de integração abrangentes, próximos entre si e relativamente mais distantes do paradigma americano da simples área de livre comércio. Além do mais, qualquer negociação ou acção comum entre europeus e latino-americanos terão necessariamente de ser discutidas e avalizadas por estas duas entidades que constituem *de facto* os pólos organizadores das duas regiões. Este eixo União Europeia-Mercosul foi aliás praticamente institucionalizado com o Acordo-Quadro de 1995, que abre caminho para uma cooperação política e para a negociação de uma área de livre comércio entre as duas partes.

Contudo, é bom não acalentar ilusões. A eficiência do funcionamento do ângulo atlântico não está só vinculada à inventividade institucional, jurídica e cultural dos norte-americanos (*soft power*). Poder é poder, e os Estados Unidos, última superpotência, possuem um peso

²⁸ Samuel P. Huntington (1993) «The Clash of Civilizations?». In *Foreign Affairs* nº 72 (3), Washington DC.

²⁹ O conceito de «América-mundo» e de «império democrático americano» estão desenvolvidos em Alfredo Valladão, *The Twenty-First Century Will Be American*, op. cit.

esmagador – político, económico e militar – no mundo do pós-guerra fria (*hard power*). Não há dúvida de que a construção de um verdadeiro triângulo Estados Unidos-União Europeia-Mercosul e América Latina representa claramente um objectivo essencial. Porém, uma cooperação União Europeia-Mercosul, por mais estreita que possa vir a ser, está longe de possuir as capacidades e a vontade política características do *hard power* americano. Se um triângulo houver, ele continuará a ser escaleno e fortemente desequilibrado a favor dos Estados Unidos. Portanto, ele não será suficiente para enfrentar as ameaças paralelas da dissolução das identidades – com as suas consequências: atitudes defensivas, excluentes, xenóforas e sem futuro – e o perigo de ver nascer um bloco ocidental rejeitado pelo resto do mundo. Por si só, ele não será uma garantia de que se poderá progredir rumo ao fim desejado: promover a diversidade dos modelos sociais a partir de um quadro de valores universais compartilhados.

O «lado» euro-latino do triângulo atlântico terá portanto que arcar com uma responsabilidade suplementar: assumir a função de constituir uma das principais interfaces possíveis entre este espaço ocidental e os outros. Trata-se de um papel de mediador, cujo objectivo seria envolver o resto do mundo e promover a sua participação na produção e na implementação das novas regras do jogo da globalização. Obviamente, queiramos ou não, o triângulo ocidental representa o principal alicerce deste novo mundo, pois é aí que existe o maior consenso *institucional*, *intergovernamental* e até *não-governamental* em matéria de defesa e promoção de valores universais (direitos humanos, liberdades individuais, Estado de direito, liberdade económica). Porém, estes valores também são compartilhados senão por muitos governos, ao menos por amplos sectores cada vez mais consistentes dos povos do planeta – particularmente as novas «classes médias», filhas do impetuoso crescimento económico dos «dragões», «tigres» e outros mercados emergentes nas últimas duas décadas.

O aprofundamento do diálogo e da cooperação Europa-Mercosul e América Latina terá portanto de considerar igualmente esta dimensão de caixa de ressonância para as aspirações dos organismos da sociedade civil e dos governos «não-ocidentais» comprometidos na luta pelos valores democráticos. Para ter um peso real no triângulo atlântico, o vínculo euro-latino deverá portanto não só tentar «domesticar» a potência americana para o benefício de todos (inclusive dos próprios Estados Unidos) mas, para isto, contribuir para que o processo de construção do mundo globalizado seja aberto a todos aqueles que estão dispostos a respeitar valores universais mínimos de convivência. Na verdade, este «lado» do triângulo deveria constituir também um lado essencial de um polígono, cuja vocação é estender-se paulatinamente às outras regiões e continentes do planeta. Frente à visão de um mundo federado em torno de Washington e da «prática» norte-americana, um mundo «multiregional» integrado, a fim de garantir – conjuntamente com os Estados Unidos – a diversidade dos modelos sociais e os valores e regras universais

essenciais. Da *pax americana* à *pax interdemocrática*. Esta lógica, triangular e «poligonal» conjugada, é que deveria nortear as relações euro-latino-americanas neste fim de milénio.

Anexo

Algumas propostas para acelerar o processo União Europeia-Mercosul

A relação União Europeia-Mercosul, já o vimos, representa o eixo central de uma possível cooperação euro-latino-americana. Concretizar os objectivos do Acordo-Quadro de 1995 representa portanto um passo fundamental para dar corpo a uma verdadeira parceria entre as duas regiões. Isto, hoje, é de carácter urgente, depois do novo impulso, dado pela Cimeira de Santiago, ao processo de integração interamericana. Este último é tão abrangente que vai mobilizar praticamente todas as energias das administrações públicas e dos actores da sociedade civil interessados dos países latino-americanos. A União Europeia, por sua parte, vai estar inteiramente mobilizada para enfrentar uma série de questões internas e regionais fundamentais para o seu futuro imediato: o lançamento da moeda única, o alargamento da União aos países da Europa Central e de Leste, as crises do arco mediterrânico, etc. O diálogo com o Mercosul não se encontra portanto no topo da lista das prioridades. Vai ser cada vez mais difícil avançar no caminho da cooperação se não houver um esforço rápido e voluntarioso para desenvolver um processo de negociação multiforme, uma agenda de temas, reuniões, compromissos e datas de conclusão, que institucionalizem a relação e focalizem a atenção, ainda que secundária, dos actores públicos e privados dos dois lados.

O período entre a Cimeira de Santiago e a Cimeira Euro-Latino-Americana de Junho de 1999, no Rio de Janeiro, constitui uma oportuna e frágil «janela de oportunidade». O momento é favorável por várias razões. Primeiro, a Casa Branca não dispõe do *fast-track* e isto é um freio às iniciativas e ao dinamismo americano. Washington, à espera de um voto favorável do Congresso, vai continuar a pressionar e a agir, mas o facto é que o Mercosul, momentaneamente, ganhou maior espaço de manobra (a dinâmica dos acordos assinados com o Pacto Andino e a Comunidade Centro-Americana, em Abril de 1998, manifesta claramente esta nova atmosfera conjuntural). Segundo, nesta configuração, o Mercosul tem interesse numa relação mais institucionalizada com a Europa que poderia servir de trunfo útil a ser jogado no tabuleiro das negociações ALCA. Terceiro, os europeus sabem muito bem que, com ou sem *fast-track*, o comboio da integração comercial hemisférica já saiu da estação e que é mais fácil correr atrás enquanto ele ainda não ganhou velocidade. A União Europeia, nem que seja unicamente uma medida conservatória, tem de garantir um processo

de diálogo permanente para não ser marginalizada, não só nos mercados americanos, mas também na grande negociação visando a produção de novas normas, regulamentos e leis de carácter universal, tanto no campo político quanto económico.

A agenda da Cimeira do Rio de Janeiro em 1999 vai definir, para os próximos anos, a amplitude possível das relações União Europeia-Mercosul. Os temas deverão abranger por um lado, a abertura comercial e financeira, por outro a cooperação política com os seus dois aspectos de diálogo intergovernamental e de mobilização da sociedade civil. Outras contribuições para o V Forum abordam de maneira mais detalhada os temas económicos³⁰. Porém, dados os já descritos impedimentos internos na União Europeia, será muito difícil, nos próximos dois ou três anos, lançar uma negociação comercial substantiva. O processo ALCA e as tensões do relacionamento euro-americano (AMI, Nova Agenda Transatlântica, «Ronda do Milénio» da OMC) vão portanto continuar a monopolizar as energias dos governos e dos actores privados de ambas as regiões. Logo, é fundamental que uma maior substância seja dada à parte política. Na verdade, a dimensão económica é crucial para a cooperação nos outros campos. Mas na falta de dinamismo em matéria de abertura comercial, o diálogo político deverá assegurar, minimamente, a permanência e o aprofundamento dos contactos. O objectivo será, a partir de temas que vão desde as questões de segurança, às da educação, cultura, meio ambiente, direitos humanos, problemas laborais, etc., criar uma rede de cooperações institucionais entre os governos e promover a participação dos mais variados sectores e organizações da sociedade civil. Trata-se de criar o elemento que mais falta faz à relação União Europeia-Mercosul: uma massa crítica de interesses não-governamentais que sustentem a aproximação dos dois parceiros.

1. Mobilização dos actores não-governamentais

A experiência das reuniões União Europeia-Grupo do Rio e a abrangência da última Cimeira das Américas definem os temas possíveis neste campo.

• Educação

Em Santiago, a cooperação interamericana no domínio da educação foi considerada central e uma extensa agenda foi adoptada, cobrindo prioritariamente as áreas do ensino primário e secundário, assim como os domínios do ensino à distância e do acesso do mundo académico do hemisfério às novas tecnologias da informação, particularmente à Internet 2. Todavia, a União Europeia pode ter um papel crucial em matéria de formação de quadros de

³⁰ Ver os textos de Pier Carlo Padoan, Félix Peña, Vera Thorstensen, Wolfgang Wessels e Paulo Wrobel.

nível internacional. Um dos problemas mais sérios para os países do Mercosul é a falta de quadros para acompanhar e ter uma presença actuante nos inúmeros tabuleiros das negociações internacionais. A multiplicação constante dos foros de diálogo está literalmente a «sufocar» tanto os aparelhos de estado do Mercosul, como os organismos empresariais, sindicais, etc.

O estabelecimento de um quadro formal e dinâmico para promover uma cooperação União Europeia-Mercosul poderia portanto ser um dos pontos principais da Cimeira de 1999. Hoje, além das formações locais, a esmagadora maioria dos quadros latino-americanos de alto nível preferem olhar para os centros de excelência norte-americanos. Uma cooperação mais intensa com as melhores academias europeias seria essencial para manter o pluralismo da formação das elites latino-americanas e também envolver a pesquisa e os sistemas de educação europeus nos problemas e no conhecimento das realidades do Mercosul.

As áreas para um trabalho comum não faltam : formação de quadros para o serviço público e para o sector privado, formação de professores, formação permanente, criação de cátedras, elaboração de materiais pedagógicos, pesquisa sobre as estratégias de educação intercultural e multicultural, estágios nos dois continentes. Esta colaboração poderia beneficiar do fundo especial para a educação no hemisfério do Banco Interamericano de Desenvolvimento e recursos de outros organismos análogos, assim como de iniciativas como, por exemplo, a extensão ao Mercosul do programa europeu «Sócrates». Uma agenda regular de encontros dos ministros da Educação e uma forma institucional de dar seguimento às decisões e mobilizar as instâncias académicas dos dois lados, seriam também necessários para garantir a continuidade desta cooperação.

- **Foro empresarial União Europeia-Mercosul**

Mobilizar desde já os organismos empresariais para uma participação directa na definição da agenda de negociações da área de livre comércio previstas pelo Acordo-Quadro. A falta de *input* empresarial é uma das principais fraquezas do relacionamento entre as duas regiões. Este envolvimento dos empresários poderia ser lançado e dinamizado a partir da convocação, aberta e «mediatizada» de um encontro dos responsáveis das grandes empresas de ambos os lados, cujo trabalho seria definir, em conjunto, uma ordem de prioridades e temas. O exemplo, muito bem sucedido, deste tipo de estratégia foi sem dúvida a reunião dos grandes empresários europeus e norte-americanos em Sevilha, em 1995, que definiram praticamente as propostas para a Nova Agenda Transatlântica.

- **Comité para a participação da sociedade civil no processo União Europeia-Mercosul**

Inspirando-se no Comité criado no quadro interamericano pela Cimeira de Santiago, esta estrutura teria por objectivo envolver os diversos grupos de interesse – trabalhadores, ONG

interessadas nas questões do meio ambiente, do desenvolvimento sustentável ou da luta contra a exclusão e a pobreza, sectores académicos – no diálogo económico, político e social entre as duas partes.

- **Conferência euro-latina sobre os direitos humanos e a diversidade cultural**

Promoção de uma estrutura permanente de debates e estudo, aberta a organismos civis de outras regiões do mundo, sobre as questões dos direitos humanos, dos direitos e da protecção dos emigrantes, dos modelos de gestão de sociedades pluriculturais, da identidade e da globalização.

- **Direitos dos emigrantes e combate contra a discriminação**

A Cimeira de 1999 poderia adoptar, especificamente, uma declaração solene sobre o respeito dos direitos humanos e a não-discriminação, lançar um vasto projecto de campanha contra a xenofobia, o racismo e o sexismo, e avançar concretamente para completar o quadro legal relativo aos direitos dos emigrantes. Promover formas de colaboração institucionais entre por um lado, o Conselho da Europa e a Corte Europeia, e por outro, os organismos interamericanos de defesa dos direitos humanos.

- **Cooperação no campo das indústrias culturais**

Por intermédio de incentivos e procedimentos legais, elaborados em comum e respeitando os compromissos multilaterais na OMC, facilitar a colaboração e a coprodução União Europeia-Mercosul nos domínios do cinema e audiovisual, da literatura e jornalismo, e das novas tecnologias da informação e comunicação. Esta cooperação é essencial para manter um grau elevado de pluralismo neste campo.

- **Forum das autoridades locais**

Incentivar o contacto directo e a cooperação transatlântica entre as diversas instituições subnacionais: municípios, estados, regiões.

2. Cooperação intergovernamental

Os temas mais prometedores, do ponto de vista intergovernamental estrito, são sem dúvida a «segurança cooperativa» e a participação na produção do novo sistema de normas internacionais. Não se trata obviamente de «inventar» uma agenda bilateral, pois este conjunto de problemas já é tratado no quadro interamericano (OEA, ALCA, Instituto

Interamericano de Direitos Humanos) e transatlântico (NATO, *Partnership for Peace*, OSCE). O objectivo será portanto uma associação que contribua para aumentar os *inputs* europeu e do Mercosul no diálogo multilateral já existente com os Estados Unidos e, portanto, reequilibrar o triângulo atlântico.

- **Aprofundar e ampliar os instrumentos institucionais de cooperação política previstos pelo Anexo do Acordo-Quadro de 1995**

Para além das cimeiras presidenciais, o Acordo-Quadro fixa encontros anuais a nível ministerial e reuniões regulares dos Directores Políticos. A isso poderiam-se ainda acrescentar reuniões menos formais dos *Policy Planning Staffs* e a nomeação, em cada um dos Ministérios das Relações Exteriores, de um alto funcionário encarregado de maneira permanente do diálogo e dos contactos com os seus homónimos dos outros países da União Europeia e do Mercosul.

Activar uma rede dos principais institutos de estudos estratégicos e de relações internacionais, na Europa e no Mercosul, encarregada de contribuir para dinamizar os encontros oficiais anuais. Este *network*, em contacto estreito com as autoridades governamentais e a Comissão de Bruxelas, colaboraria na definição da agenda política e de segurança dos encontros ministeriais anuais. Poderia também publicar, anualmente, um relatório sobre as questões de paz e segurança de interesse mútuo, assim como um balanço da cooperação bilateral.

- **Um instituto para a produção e a análise conjuntas das novas regras da globalização**

Trata-se de um campo essencial e urgente. Como já vimos, a produção e a aplicação de normas e leis de carácter universal representa, hoje, o maior desafio estratégico tanto para os actores públicos como privados. Portanto é necessário organizar e institucionalizar uma cooperação permanente de juristas e *regulators* da União Europeia e do Mercosul, combinando forças para ter mais peso, junto com os Estados Unidos, como protagonistas activos na definição dos novos instrumentos da ordem mundial. Este trabalho conjunto deveria também solicitar, dependendo dos temas tratados, os *inputs* dos organismos da sociedade civil interessados. Obviamente não há um consenso geral entre a União Europeia e o Mercosul – e nem mesmo entre os países membros de cada um desses dois blocos – sobre todos os problemas da agenda da regulação internacional. Mas o diálogo vai permitir fazer surgir os elementos de convergência, autorizando portanto um protagonismo muito mais eficaz para ambas as partes.

- **Combate ao narcotráfico e ao consumo de drogas**

Instituir um foro oficial de cooperação para desenvolver programas de prevenção, tratamento e reabilitação dos tóxicodependentes, e promover a pesquisa de dados e a colaboração dos serviços de polícia especializados, adaptando as diferentes legislações sobretudo em matéria de extradição. Trata-se também de prevenir as acções unilaterais e por vezes discriminatórias, como a política europeia antidroga dirigida ao Pacto Andino. Da mesma forma, este foro poderá – à semelhança do que acontece com a estrutura análoga na OEA, cuja criação foi decidida pela Cimeira de Santiago, e em colaboração com ela – monitorar os esforços colectivos tanto na luta contra a produção e o tráfico, quanto no combate ao consumo. Esta função teria a vantagem de avançar mais um passo na via da «multilateralização» do problema com os Estados Unidos, abrindo o caminho para uma futura colaboração com os governos asiáticos, médio-orientais e africanos.

- **Combate ao tráfico de armas**

Concluir uma Convenção contra o tráfico de armas, paralela aos acordos já assinados no quadro do «Mercosul ampliado» e da OEA.

- **Cooperação policial e judiciária**

No seguimento das últimas reuniões União Europeia-Grupo do Rio, concluir acordos técnicos para a formação e o treino de policiais e magistrados. Harmonizar os procedimentos da cooperação e das legislações neste campo. Reforçar a colaboração na luta contra o terrorismo. Fortalecer a cooperação em matéria de direito civil e penal.

- **Operações internacionais de paz e cooperação militar**

Um dos pontos essenciais da cooperação União Europeia-Mercosul seria uma análise das condições – e das dificuldades – para instituir mecanismos de prevenção de crises e para a formação de unidades (civis e/ou militares) necessárias ao *peacekeeping*, *peacebuilding*, *peacemaking*. Uma reflexão conjunta deveria abordar dois tópicos centrais:

- A criação de mecanismos e instituições comuns para o monitoramento das potenciais «áreas quentes» de interesse mútuo, a fim de alimentar uma cooperação eficiente em matéria de «diplomacia preventiva»;
- A problemática da constituição de «Corpos de Paz», nacionais, regionais ou inter-regionais. A ideia antiga da Comissão Europeia de tentar promover uma rede de institutos de investigação civis, complementando o trabalho de análise dos serviços governamentais especializados, combina-se com as concepções brasileira e argentina de um Centro de

Prevenção de Conflitos. Desde já, essas propostas representam uma boa base de partida para o diálogo.

Quanto aos «Corpos de Paz», trata-se de verificar a disponibilidade mútua para desenvolver uma reflexão e uma acção conjunta concreta neste campo. A questão de fundo é como organizar a tarefa de definição e implementação das missões de paz, no quadro das Nações Unidas, dos organismos regionais ou de coligações *ad hoc*.

Os principais temas de interesse bilateral seriam:

- Harmonização dos critérios políticos e militares para as intervenções humanitárias ou de manutenção da paz, e para as actividades de reconstrução;
- No seguimento das reuniões de Punta del Este em Outubro de 1995 e da reunião ministerial de Cochabamba em 1996, desenvolver medidas militares e não-militares de confiança mútua (MCM) que poderiam servir de «matéria-prima» para a elaboração de um regime internacional de MCM para regiões em crise ou em transição democrática;
- Promoção da colaboração das forças militares europeias e do Mercosul através de encontros de oficiais superiores, exercícios e manobras comuns. Elaboração conjunta de novos currículos para as Escolas militares, mais adaptados às funções modernas das Forças Armadas;
- Discussões técnicas para definir, junto com a NATO e os Estados Unidos, questões como a interoperabilidade dos armamentos e do C3I, a standardização do funcionamento das cadeias de comando, e a coordenação logística;
- Busca de uma maior eficiência da cooperação na indústria de armamentos.