

V Forum Euro-Latino-Americano

Uma Parceria para o Século XXI

**Regular e Democratizar
o Sistema Global**

RELATÓRIO

IEEI, Lisboa, Outubro de 1998

Índice

Autores	3
Nota prévia	1
Preâmbulo	3
Globalização e regionalização	5
Processo e ideologia	5
Regionalismo aberto <i>versus</i> integração profunda	6
Multilateralismo e multi-regionalismo	8
Regionalismo nas Américas.....	9
O Mercosul: credibilidade e legitimidade	10
A regionalização hemisférica	11
Disciplina colectiva, democracia e alargamento	13
Alargar e aprofundar a União Europeia no novo contexto global	16
União Económica e Monetária.....	16
Desafios políticos e institucionais do alargamento	17
A União Europeia como actor internacional: influência sem poder?.....	17
A União Europeia e o Mercosul: uma ligação estratégica?	18
Impacto das relações União Europeia-Mercosul nos laços entre a União Europeia e os Estados Unidos	20
Regras para a ordem multilateral	22
Liberdade de comércio e justiça social	22
Dar corpo à parceria estratégica	25

Autores

O presente relatório foi escrito por Alexandra Barahona de Brito e Álvaro de Vasconcelos, com contributos de Maria João Seabra e Maria do Rosário de Moraes Vaz. As opiniões nele expressas são da exclusiva responsabilidade dos relatores, embora a maior parte do seu conteúdo se deva aos trabalhos de pesquisa preparados para o V Forum Euro-Latino-Americano e aos seus autores, que a seguir se mencionam.

Luis Abugattas Majluf, *Director Ejecutivo, Instituto de Estudios Económicos y Sociales, Lima*

Ruy Altenfelder Silva, *Director-geral, FIESP/IRS, São Paulo*

Alexandra Barahona de Brito, *Investigadora associada, IEEI, Lisboa*

Udo Diedrichs & Wolfgang Wessels, *Professores na Universidade de Colónia*

Vilmar Faria, *Assessoria Especial da Presidência, Secretário da Câmara de Política Social, Brasília*

Gelson Fonseca & Celso Lafer, *Assessor-Chefe do Presidente do Brasil; Embaixador do Brasil junto dos Organismos Multilaterais, Genebra*

Mónica Hirst, *Directora Executiva, Fundação Centro de Estudos Brasileiros, Buenos Aires*

Guilherme d'Oliveira Martins & Álvaro de Vasconcelos, *Conselho Directivo, IEEI, Lisboa; Director, IEEI, Lisboa*

Pier Carlo Padoan, *Investigador, Istituto Affari Internazionali, Roma*

Felix Peña, *Subsecretário de Comércio Exterior, Ministério da Economia, Buenos Aires*

Romeo Pérez Antón, *Director, Cento Latinoamericano de Economía Humana, Montevideo*

Riordan Roett, *Director, Latin American Studies Program, Johns Hopkins University, Washington DC*

Mario Telò, *Professor, Universidade Livre de Bruxelas*

Vera Thorstensen, *Assessora Económica da Missão do Brasil junto das Organizações Multilaterais, Genebra*

Alfredo G.A. Valladão, *Investigador associado do IEEI; Institut d'Etudes Politiques, Paris*

José Luís da Cruz Vilaça, *Conselho Directivo, IEEI, Lisboa*

Paulo Wrobel, *Investigador, Royal Institute of International Affairs, Londres*

Nota prévia

O Forum Euro-Latino Americano é organizado pelo Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais, IEEI, e pelo Instituto Roberto Simonsen da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, FIESP/IRS. Tem desde a sua primeira edição, em 1990, o patrocínio da Comissão Europeia.

O V Forum Euro-Latino-Americano reuniu em Lisboa, em 21 e 22 de Maio de 1998. O seu tema central foi a discussão da relação privilegiada entre a União Europeia e o Mercosul, no âmbito mais geral das relações euro-latino-americanas e da tendência para a regionalização e para a liberalização comercial nas Américas, tendo como pano de fundo o fenómeno universal da globalização. As suas principais conclusões poderão resumir-se em que, se a Europa e a América Latina querem ser agentes activos e não apenas passivos da globalização, ou seja, agir na esfera global fazendo convergir valores e interesses, devem forjar uma *parceria para o século XXI* para, unindo esforços no plano bilateral e multilateral, *regular e democratizar o sistema global*.

A gratidão dos organizadores vai para todos aqueles que intervieram nos trabalhos do V Forum. Não podem deixar de mencionar muito especialmente os Presidentes da República de Portugal e do Brasil, S.E. Fernando Henrique Cardoso e S.E. Jorge Sampaio, o primeiro-ministro de Portugal, António Guterres, S.E. Mário Soares, antigo Presidente da República, e o seu companheiro de sessão, Hélio Jaguaribe, os ministros dos Negócios Estrangeiros do Brasil e de Portugal, Luiz Felipe Lampreia e Jaime Gama; os intervenientes que trouxeram ao V Forum uma dimensão latino-americana mais ampla, Álvaro Garcia, ministro da Economia do Chile, Herminio Blanco, ministro do Comércio e Fomento Industrial do México, S.E. Jaime Paz Zamora, antigo Presidente da Bolívia, e igualmente Rosário Green, ministro dos Negócios Estrangeiros do México, que se juntou aos participantes na sessão de encerramento; o secretário-geral da Comunidade Andina, Sebastián Alegrett, e o presidente do Banco Interamericano de Desenvolvimento, Enrique Iglesias, que trouxeram uma outra perspectiva regional e a dimensão pan-americana. Menção particular é também devida à Comissão Europeia, pelo seu apoio a esta iniciativa, ao seu director para a América Latina, Francisco da Câmara, e muito especialmente ao comissário Manuel Marín.

O presente relatório, amplamente debatido na conferência sobre *O Desafio da Globalização: A Europa e a América Latina perante a Integração nas Américas*, foi elaborado com base nos trabalhos preparados por um grupo de autores latino-americanos e europeus, a quem o Forum tem uma particular dívida de gratidão. Agradecemos também a George Joffé, director do Royal Institute of International Affairs, o seu empenho na iniciativa e particularmente na organização da reunião de Londres, em Março de 1998, e aos outros institutos na Europa e

na América Latina que conosco colaboraram de diversas formas na preparação do Forum, e designadamente na reunião de São Paulo, em Outubro de 1997.

A realização do V Forum Euro-Latino-Americano foi possível graças ao generoso apoio recebido da Comissão Europeia e do ICEP – Comércio e Turismo de Portugal, seus patrocinadores principais, bem como de três empresas públicas e privadas: Banco Itaú Europa, EDP – Electricidade de Portugal e Portugal Telecom, agentes da aproximação económica entre o Mercosul e a União Europeia, a América Latina e a Europa, a quem o IEEI e a FIESP/IRS expressam a sua particular gratidão.

Preâmbulo

01. É objectivo do Forum Euro-Latino-Americano, desde a sua primeira edição em 1990, contribuir para o aprofundamento dos laços políticos, económicos, sociais, culturais, entre a Europa e a América Latina. Parte o Forum da convicção de que existe entre os dois continentes uma *convergência natural*, assente em afinidades e em valores partilhados. As afinidades, que resultam em parte de uma mesma herança cultural, não bastam porém para dar conteúdo concreto ao relacionamento político e económico entre os dois espaços, nem no plano dos governos nem no plano não governamental.

02. O movimento de redemocratização na América Latina, aliado ao surgimento de processos de integração, contribuiu para que as suas relações com o continente europeu tomassem uma nova dinâmica e assumissem aspectos concretos. Criado o Mercosul, e em face da intensificação dos seus laços com a União Europeia, o Forum Euro-Latino-Americano concentrou-se progressivamente no relacionamento entre estas duas regiões.

03. O Forum Euro-Latino-Americano considera que tanto a União Europeia como o Mercosul são exemplos de *integração aberta*, assentes no pluralismo das sociedades e na democracia, com vocação para transpor estes valores quer para o plano do seu relacionamento quer para o plano internacional. O Forum analisou as semelhanças e as diferenças entre os dois espaços integrados – confrontados ambos, independentemente dos factores que os diferenciam, com o duplo desafio da regionalização e da globalização, tendências-força no mundo de hoje –, e discutiu o seu lugar no sistema internacional. Concluiu que os processos de integração aberta constituem pólos estruturantes do sistema internacional que contribuem para o reforço do multilateralismo.

04. A aproximação entre a União Europeia e o Mercosul não se desenvolve, porém, independentemente da evolução do mundo dos nossos dias, e muito menos das profundas transformações na Europa e nas Américas. À medida que o relacionamento União Europeia–Mercosul se estreita e se concretiza, mais importante se torna ter em conta essas transformações e os seus efeitos. Por isso, sem abandonar o seu eixo central de análise – a evolução das relações entre a União Europeia e o Mercosul –, o Forum coloca-as agora numa perspectiva mais ampla e volta a ter como horizonte a Europa e a América Latina.

05. O presente relatório toma por base os trabalhos de pesquisa produzidos e os debates havidos no V Forum Euro-Latino-Americano, que decorreu em Lisboa em Maio de 1998, com a participação de chefes de Estado, políticos e académicos, empresários e diplomatas dos dois continentes. O Forum analisou o movimento de regionalização na América Latina e nas

Américas, focando no papel da Comunidade Andina, do Chile, do México e dos Estados Unidos e do Canadá, no contexto da criação da ALCA.

06. Os Estados Unidos, constituem o principal parceiro, no ponto de vista político-estratégico como no ponto de vista económico, tanto da Europa como da América Latina. A organização das relações com a primeira potência mundial tem um enorme significado para a União Europeia e para o Mercosul, mesmo no plano interno dos respectivos processos de integração, e afecta significativamente as relações entre ambos. Esta questão surge com particular acuidade, no Mercosul, perante a projectada área de livre comércio das Américas; na Europa, perante o alargamento da Nato e o projecto de mercado transatlântico.

07. A globalização, por seu turno, afecta cada um dos vértices e cada um dos lados do triângulo Estados Unidos–América Latina–Europa. Estas duas regiões não têm porém uma estratégia comum para corresponder ao desafio da globalização: são diferentes as respostas políticas, diversas as respostas económicas. Perante os avanços da globalização, por outro lado, também o «triângulo atlântico» é apenas uma das muitas redes de uma teia mais vasta, global, de inter-relacionamentos. O presente relatório procura distinguir entre globalização como fenómeno objectivo e globalização como projecto ideológico. Simultaneamente, também o movimento de regionalização afecta também as relações entre a Europa e a América Latina. O relatório procura estabelecer a distinção entre regionalismo aberto e integração profunda. Aborda pois as diferentes interpretações da globalização na sua relação com a regionalização e a integração, para analisar as políticas que melhor se coadunam com o avanço da democracia, da justiça social e do multilateralismo.

08. Transversalmente, a preocupação dominante do Forum Euro-Latino-Americano, quer perante a regionalização quer perante a globalização, é a justiça social. As grandes fracturas que dividem a humanidade não são hoje as da civilização: são as dos direitos do Homem, do desenvolvimento socialmente equitativo, do acesso à informação e ao saber. O presente relatório detém-se pois na necessidade de fazer frente aos efeitos sociais nocivos da globalização, notando a existência de *globalizadores* e *globalizados* e contrariando a tendência para o «pensamento único» comumente associado às forças da globalização. O abalo provocado no mercado mundial pelas crises financeiras recentes, particularmente sentido pelas economias mais vulneráveis, demonstra a necessidade de formulação de novas regras e medidas multilaterais que promovam o desenvolvimento e a justiça social, como o relatório sugere.

09. O relatório formula propostas concretas para um relacionamento estreito, assente em bases sólidas, entre a União Europeia e o Mercosul. Não pretende tomar a União Europeia pela Europa nem o Mercosul pela América Latina, nem ignorar outras iniciativas de regionalização como a ALCA. Afirma, isso sim, que a União Europeia e o Mercosul são os mais completos representantes da prevalência do princípio associativo sobre as tendências

fragmentárias que se manifestam nos dois continentes. Considera que o modelo de integração aberta que os caracteriza contribui para a paz e a democracia, para a promoção do desenvolvimento partilhado, da solidariedade transnacional, e para a defesa do multilateralismo como sistema regulador e como modalidade prática do relacionamento entre os espaços e os Estados. Sustenta, por tudo isto, que uma parceria entre a União Europeia e o Mercosul pode dar um contributo particular para a estruturação do sistema internacional, e interferir assim, como agente activo, na elaboração das suas regras.

10. Esperam os organizadores do Forum Euro-Latino-Americano que as propostas formuladas fomentem o debate entre os decisores políticos de um e de outro lado, e contribuam para aproximar a Europa e a América Latina tanto no plano político como no plano económico. O momento é particularmente oportuno, quando a União Europeia se reforça com a adopção da moeda única e a integração regional progride na América Latina. Perante este clima favorável a um mais forte e mais amplo relacionamento, esperam também os organizadores do Forum que as suas propostas possam ser úteis à preparação e aos trabalhos da primeira cimeira Europa–América Latina– Caraíbas.

Globalização e regionalização

11. O mundo pós-guerra fria é caracterizado por uma aceleração da globalização. Mais marcada no campo económico e financeiro, faz-se sentir também no campo político, manifestando-se na universalização dos ideais da democracia.

12. Ao sistema mundial bipolar sucedeu entretanto um sistema em que apenas um pólo está claramente definido – os Estados Unidos – e os outros estão ainda por definir, apesar de os candidatos serem óbvios. Por essa razão, o multilateralismo não se consolidou. À tendência para o unilateralismo dos Estados Unidos, junta-se uma outra força contrária, a emergência do «nacionalismo identitário», das «políticas de cultura», que é hoje a principal causa de crises e conflitos, quer interestatais quer intraestatais. A tendência para a fragmentação estratégica e para a afirmação das especificidades culturais, religiosas e regionais é a outra face da globalização.

Processo e ideologia

13. Na actual fase, considerada transitória, do sistema internacional, a *globalização* passa por paradigma definidor do mundo em que vivemos. Este termo é utilizado muitas vezes em acepções distintas, regra geral imprecisas, querendo significar tanto um processo objectivo como uma ideologia.

14. A globalização pode ser tomada como um facto objectivo, potenciado pelo avanço tecnológico: a mundialização da informação, das trocas comerciais, dos fluxos financeiros, o peso crescente dos actores transnacionais. Neste sentido, globalização é um desafio e uma oportunidade para todos, nomeadamente para facilitar a inserção no sistema económico internacional dos países até aqui excluídos em todos os continentes, inclusive no centro e leste europeu.

15. A globalização significa igualmente, nesta perspectiva, a expansão da democracia e o alargar a todos os continentes do debate sobre a universalidade dos direitos fundamentais e da sua compatibilidade ou não com os valores tradicionais. Favorece a afirmação de movimentos de opinião transnacionais em questões como os direitos do Homem e o ambiente e a criação de *networks* com significativa capacidade de influência, que os Estados e as organizações internacionais tomam cada vez mais em consideração na definição das suas políticas. A universalização dos valores fundamentais não significa o fim da diversidade cultural ou religiosa. Pelo contrário, é a sociedade aberta que melhor permite a livre expressão dessa diversidade.

16. Um outro aspecto da globalização é a influência dos grandes impérios financeiros, de companhias transnacionais, de homens de negócios operando num mercado mundial. Coloca-se pois a questão da responsabilização social e ética dos actores transnacionais, poderosos agentes da globalização económica, tanto mais que a extraterritorialidade das decisões enfraquece o poder dos Estados e das democracias nacionais.

17. Globalização pode significar, também, o predomínio da corrente neo-liberal, a aceitação passiva de regras uniformes de «desregulamentação», de reestruturação e de abertura comercial, o predomínio, em suma, de um pensamento único em matéria de política económica fortemente associado aos Estados Unidos. Se é certo que os seus grandes defensores são americanos, o facto é que tem adeptos em todas as sociedades.

18. Na União Europeia, aqueles que pretendem manter a coesão social e defendem a solidariedade e a justiça social como matriz do relacionamento transnacional vêem na globalização, entendida como o *diktat* absoluto do mercado consagrado pelo triunfo do neo-liberalismo, uma ameaça ao próprio processo de integração. Nesta perspectiva, a globalização é considerada incompatível com o modelo europeu, assente no objectivo da coesão social. A inserção competitiva na economia global põe um grande desafio aos Estados e às sociedades latino-americanas, débeis que são os sistemas de solidariedade social e fundas as desigualdades que os caracterizam, e a globalização é por muitos considerada incompatível com a implantação da justiça social na América Latina.

Regionalismo aberto versus integração profunda

19. A regionalização é uma tendência-força do actual sistema internacional, quer assuma a forma de regionalismo aberto quer de integração profunda. O *regionalismo aberto* pode caracterizar-se como a política que os pólos mais ou menos definidos do sistema internacional seguem para estruturar as suas relações externas, sobretudo através de acordos de comércio livre. A tendência para a formação de blocos fechados, antagónicos, neo-mercantilistas, não se tem feito sentir, ao contrário do que aconteceu entre as duas guerras.

20. A administração americana promove o regionalismo aberto movida pelo desígnio de implantar o livre comércio e o mercado único à escala planetária – os acordos comerciais assumem actualmente o papel estruturador das relações internacionais que tinham durante a guerra fria os acordos militares. Através das regras do livre-câmbio, Washington visa promover os interesses e os valores americanos, que gostaria de ver alargar-se a todas as regiões do mundo: ALCA, APEC, mercado transatlântico são outras tantas «áreas de influência». Embora se manifestem resistências por parte de alguns sectores aos acordos de liberalização do comércio, há porém um largo consenso quanto à regulação do jogo internacional segundo regras compatíveis com a prática política e económica americana.

21. Nem só os Estados Unidos, porém, praticam o regionalismo aberto. A União Europeia pratica-o tanto ou mais activamente, através da teia de acordos de comércio livre que estabelece com diversos países e regiões. Os países do Mercosul e muitos outros países latino-americanos estão a criar uma densa rede de acordos de livre comércio com os mais variados países, vizinhos ou não. Em todos os continentes, a prática do regionalismo aberto está a conduzir a uma liberalização de facto do comércio mundial.

22. Os processos de integração profunda, como a União Europeia e tendencialmente o Mercosul, são uma forma de regionalismo qualitativamente diferente. A integração distingue-se do regionalismo aberto porque vai além do comércio livre, visa a fixação de um pólo do sistema internacional e implica uma alteração das relações interestatais.

23. Para muitos, a integração profunda não pode cingir-se à cooperação intergovernamental, antes implica a criação de estruturas supranacionais. Para a União Europeia, onde a integração até hoje mais avançou, significa partilha de soberania na esfera política, económica e social, a unificação do mercado e uma mesma moeda, uma política externa e de segurança comum. Não há, porém, um modelo único de integração profunda.

24. Os projectos de integração que até hoje se afirmaram são os que correspondem ao conceito de integração aberta, tal como definido nos trabalhos do Forum Euro-Latino-Americano: assentam em sociedades plurais, defendem os valores de democracia política, da diversidade cultural e religiosa, da livre concorrência, da participação dos cidadãos, do associativismo e da soberania partilhada, projectando e promovendo estes valores nas suas relações externas.

25. A integração aberta assenta na identidade política democrática e não na identidade cultural, e por isso pressupõe a defesa da diversidade. A integração constitui pois uma forma de contrariar o nacionalismo identitário e a tendência para a renacionalização. Outras tentativas de integração profunda, como por exemplo a União do Maghreb Árabe, fracassaram ou perderam significado por falta de sustentação democrática ou de convergência política entre os seus membros.

26. Há alguma tensão entre os processos de integração e o regionalismo aberto. Para os defensores da integração, o mero regionalismo aparece como uma ameaça ao próprio aprofundamento da integração e um entrave à «coesão social supranacional». Para os partidários do regionalismo de feição neo-liberal, a integração profunda é um desvio, uma distorção das regras do livre comércio.

27. Esta é, em boa parte, uma falsa dicotomia. Tanto o regionalismo aberto como a integração profunda tomam como ponto de partida a liberalização do comércio, e tanto um como outra se confrontam com o problema da justiça social. A tensão entre ambos resulta em parte do ritmo e da amplitude da liberalização das trocas comerciais. Muito embora nem todos os Estados membros tenham exactamente a mesma posição, um dos grandes objectivos da União Europeia é garantir a coesão social. Se este objectivo não for prosseguido, se a responsabilização social dos Estados não for estimulada, os processos de integração perdem legitimidade e apoio público. A liberdade de comércio e a inserção competitiva das empresas no mercado mundial é um objectivo estratégico dos processos de integração, que não pode porém perder de vista a promoção da justiça social e da coesão interestatal.

Multilateralismo e multi-regionalismo

28. Ao conceito de integração aberta corresponde uma determinada visão do sistema internacional. Deslegitimada a *power politics*, fundem-se e confundem-se interesses e valores. Daí a importância capital da democracia e dos direitos do Homem, daí a procura de uma relação equilibrada entre os Estados. Daí, igualmente, no plano global, a valorização do multilateralismo como quadro prioritário para a resolução de diferendos internacionais. Nesta óptica, multilateralismo não é sinónimo de um sistema de equilíbrios instáveis de poder e de alianças moveáveis. Pelo contrário, é sinónimo de um sistema fortemente apoiado no papel regulador das Nações Unidas, e na promoção de novas regras do relacionamento internacional. Na actual fase do sistema internacional, em que um só pólo – o pólo americano – tem os contornos perfeitamente definidos, o reforço do movimento de integração aparece como condição necessária ao equilíbrio da vida mundial.

29. E surge assim o multi-regionalismo – entendido não como subversão mas como reforço do multilateralismo, que é uma forma de reconhecer a identidade dos processos de integração e dotá-los de capacidade estruturante na definição de um sistema internacional mais estável, mais democrático e mais pacífico. O multi-regionalismo pressupõe que os processos de integração – embora com as suas características próprias e os seus ritmos distintos –, tendem a ir *além do comércio* e a assumir, mais cedo ou mais tarde, uma dimensão política, que há-de procurar sustentar-se numa arquitectura institucional. Implica a necessidade de reformar as organizações internacionais, como sejam a Organização Mundial do Comércio, o Fundo Monetário Internacional, as Nações Unidas, para facilitar a representação de agrupamentos regionais.

30. O multi-regionalismo pressupõe a existência de factores de regulação e de instituições aptas à defesa dos interesses comuns. Não se trata da criação de novas identidades uniformizadoras mas sim de suscitar o enriquecimento mútuo de diferentes identidades, uma vez que a integração regional afirma os princípios da dignidade da pessoa humana e da cidadania democrática e consagra a procura de equilíbrios políticos moderadores e modeladores da vida internacional, onde o primado do direito e dos direitos não seja uma realidade vã.

Regionalismo nas Américas

31. Os anos do pós-guerra viram nascer as primeiras tentativas concertadas de pôr em prática a visão de Bolívar. Os projectos de integração latino-americana da década de 1960 e 1970, assentes num modelo fechado de industrialização pela substituição de importações, movidos por um objectivo essencialmente desenvolvimentista, visavam também obter uma mais larga margem de autonomia em relação aos Estados Unidos e ao «primeiro mundo» em geral.

32. As primeiras iniciativas integradoras naufragaram porém, com o fracasso do modelo de industrialização, a derrocada do populismo, o recuo da democracia perante a investida de regimes militares e autoritários. A falta de legitimidade dos regimes autoritários, a crise da dívida, a «década perdida» de 1980, levou a uma mudança de rumo: o objectivo do desenvolvimento sustentável, a estabilidade política e as modalidades de relacionamento com o resto do mundo passaram então a ser colocados em moldes diferentes. Ao mesmo tempo que alastrava o movimento de redemocratização, a América Latina conformava-se à disciplina de ajustamento estrutural imposta pelas instituições financeiras internacionais a bem da estabilidade macroeconómica.

33. No princípio dos anos noventa, a democracia tinha sido reinstaurada na maior parte do continente, a par da estabilidade macroeconómica. Quatro grandes desafios se colocam a partir daí: consolidar a democracia, garantir a justiça social, assegurar a inserção competitiva na economia mundial, globalizada, e a participação no sistema internacional do pós-guerra fria, hesitante ainda entre um pendor multilateralista e um regresso ao unilateralismo e à política de potência.

34. A estes desafios, respondeu a América Latina com a integração regional, agora sob formas mais flexíveis e mais pragmáticas, retomando ao mesmo tempo a sua tradição multilateralista e a velha ambição de diversificar relações externas. A estratégia deixou porém de ser defensiva, destinada a resguardá-la da livre concorrência: o caminho da integração foi escolhido, desta vez, para potenciar a capacidade de concorrência e de participação na economia mundial, que tende para a liberdade global do comércio; e, noutro plano, para salvaguardar os regimes democráticos e reforçar relações pacíficas entre países vizinhos.

O Mercosul: credibilidade e legitimidade

35. A principal expressão da integração latino-americana dos princípios de 1990 é o Mercosul, que se afirma como projecto de integração aberta. Em poucos anos, completou praticamente a união aduaneira e gerou fluxos de comércio e investimento intra-regional sem precedentes. A capacidade competitiva dos seus membros foi potenciada por uma vasta rede de infra-estruturas e pelo começo de um processo de conversão produtiva, e o mercado comum alargado e a estabilidade política e macroeconómica criaram atractivos para o investimento estrangeiro, igualmente atraído pela privatização de sectores estratégicos da economia.

36. O Mercosul demonstrou a sua vocação de ir além do comércio, pela prática da associação e da coordenação que alargou à esfera política. O Mercosul pôs à prova o compromisso democrático em que assenta quando este foi posto em causa por sectores militares do Paraguai em Abril de 1996. Estabeleceu entretanto uma cláusula democrática e criou o Forum de Concertação Política, que inclui a Bolívia e o Chile, países associados, onde são discutidas questões relativas à democracia e à segurança regional. O Mercosul promove a participação de parlamentares e das organizações da sociedade civil no projecto de integração. Os municípios, os organismos provinciais, as empresas e outros sectores da sociedade civil criaram espaços de relacionamento e de influência. Todos estes factores contribuem para redefinir os contornos da soberania. Os países do Mercosul cooperam também no domínio da segurança. Disso são exemplo os exercícios militares conjuntos em zonas transfronteiriças e no Atlântico Sul, inclusive com vista a operações de paz no âmbito das Nações Unidas e ao controle do espaço aéreo.

37. A intergovernamentalidade tem funcionado. Se não há política externa comum, há concertação de posições e da acção diplomática. Foi criada a Comissão Parlamentar, que institucionaliza a colaboração entre as legislaturas, e uma instância de participação dos agentes económicos e trabalhistas, o Forum Consultivo Económico e Social. A pronta reacção concertada à crise asiática demonstra capacidade colectiva para resistir a choques externos.

38. O maior poder de atracção do Mercosul em relação aos restantes projectos de integração latino-americanos é uma medida do seu sucesso político e económico. Depois dos acordos de associação estabelecidos com a Bolívia e o Chile, o Mercosul negocia presentemente um acordo similar com a Comunidade Andina e com o Mercado Comum Centro-Americano.

39. É intenção expressa do Mercosul prosseguir o seu projecto de integração profunda, à medida que se alarga a novos membros, sem se dissolver numa área de livre comércio. O Mercosul não é nem uma mera plataforma de inserção na economia global, nem uma versão subregional da agenda de livre comércio hemisférico determinada pelos Estados Unidos. Estabeleceu como meta instituir uma disciplina colectiva e afirmar uma identidade económica e política própria. A adopção de uma moeda única faz parte do horizonte de possibilidades, sem que exista ainda o consenso necessário à convergência monetária. As sucessivas crises financeiras internacionais têm contribuído para a consciência, no Mercosul, da necessidade de tomar medidas para que as economias e os sistemas monetários dos países membros resistam aos efeitos da fuga de capitais e das crises monetárias internacionais. A afirmação de uma posição coerente nos organismos internacionais, em defesa dos seus interesses políticos e económicos, constitui manifestamente um objectivo do Mercosul.

40. O Mercosul não rejeita a criação de um arranjo hemisférico de comércio livre, mas quer que este seja compatível com um projecto político e económico mais profundo, considerando que a liberdade do comércio não impede o aprofundamento. Assegurar a compatibilidade entre os dois projectos não é porém tarefa simples.

A regionalização hemisférica

41. A ALCA tem sido considerada uma peça da estratégia americana de afirmação da sua predominância política e comercial global, que encara com desconfiança os projectos de integração profunda, suspeitos de protecção e de desvio de comércio e como tal contrários à liberdade de comércio. Nos Estados Unidos, a ALCA é vista nalguns sectores como forma de neutralizar o Mercosul, afirmar o predomínio dos Estados Unidos na região e impedir o Brasil de se contrapor a essa liderança; o Mercosul, por seu turno, é encarado como uma plataforma que possibilita ao Brasil promover o seu projecto próprio para a região, em alternativa aos Estados Unidos. A prevalecer, esta atitude pode criar atritos entre os

Estados Unidos e o Mercosul; em contrapartida, pode mais facilmente incitar Washington a tomar a iniciativa em relação ao Cone Sul.

42. O pessimismo quanto ao futuro da ALCA que a rejeição do *fast track* pelo Congresso americano em 1997 provocou na altura cedeu o passo à convicção de que as negociações vão realmente prosseguir. A participação na criação da ALCA põe ao Mercosul a questão de afirmar uma identidade própria enquanto projecto de integração – de como compatibilizar a participação activa na ALCA com a consolidação e aprofundamento do próprio projecto, evitando a sua diluição.

43. A escolha parecia, a princípio, disjuntiva. Ou pela área de comércio livre sob a égide dos Estados Unidos, ou pela prioridade a conferir ao aprofundamento da integração. Embora os factores de tensão entre o Mercosul e a ALCA não tenham desaparecido, os dois projectos são aparentemente compatíveis, sobretudo tendo em conta o abrandamento do ritmo das negociações para a implantação da ALCA. Além de a posição negocial dos Estados Unidos estar enfraquecida pela rejeição do *fast track*, a NAFTA está longe de ser considerada um sucesso, inclusive entre os congressistas Democratas. A NAFTA tem igualmente a oposição de sindicatos e movimentos de defesa do ambiente, invocando quer a perda de postos de trabalho nos Estados Unidos quer uma degradação do regime laboral e ambiental à medida que o aumento das margens de lucro leva as empresas americanas a deslocalizar para zonas em que os padrões são menos elevados.

44. A rejeição do *fast track* fez o Mercosul ganhar tempo. Menos sujeito à pressão imediata da liberalização, pode prosseguir as negociações sem perder o «espaço» de que precisa para se consolidar. A unidade que o Mercosul demonstrou quando da visita do presidente Clinton à Argentina e ao Brasil em Outubro de 1997 fez com que os Estados Unidos reconhecessem que estavam perante uma realidade e não uma retórica de integração, e a posição firme tomada em relação à ALCA tornou claro aos negociadores americanos que o Mercosul não estava disposto a sacrificar as exigências de consolidação interna ao ritmo das negociações.

45. A negociação da liberalização comercial fortaleceu o sentido de colectivo e de poder de grupo do Mercosul. A concertação de posições a que as negociações obrigam leva os negociadores a criar hábitos de colectivo e a dar-se conta da sua vantagem, inclusive em termos da definição da agenda negocial.

46. O facto de as decisões relativas à ALCA serem tomadas por consenso facilita a participação do Mercosul. A declaração de São José menciona expressamente a compatibilidade da ALCA com acordos bilaterais ou subregionais. Por outro lado, a cimeira de Santiago, em Abril de 1998, abordou temas políticos e sociais: centrou-se na educação, e discutiu questões como a erradicação da pobreza e a protecção dos grupos sociais mais vulneráveis, a promoção da justiça social e a consolidação da democracia. Temas

tradicionalmente controversos, como a segurança e o narcotráfico, foram abordados numa perspectiva de cooperação, e o documento final da cimeira advoga a formulação multilateral de respostas ao terrorismo e ao tráfico.

47. O fim do *fast track* não significou o fim da ALCA, e as negociações para a liberalização hemisférica do comércio prosseguem, ainda que a um ritmo mais lento. Há que ter em conta, por outro lado, a ALCA *de facto*, independente das decisões dos governos e dos acordos que firmam, que vai tomando corpo à medida que os grupos económicos americanos e latino-americanos formam consórcios e alianças na perspectiva da liberalização comercial. As mais importantes confederações industriais e associações empresariais da América Latina e do Mercosul, bem como sectores empresariais dos Estados Unidos, estão a preparar-se para a realidade da ALCA.

48. Também os actores sociais tomam a sério a ALCA, quer nos Estados Unidos quer no Mercosul. O Forum Consultivo Económico e Social consagrou-lhe lugar de destaque, e mobiliza também sectores laborais e não governamentais americanos interessados pelos padrões trabalhistas e pelas questões ambientais.

49. Três países têm um papel particular na relação entre o Mercosul e a ALCA. O Canadá tem contribuído para a efectiva multilateralização das negociações. O seu apego ao multilateralismo e aos direitos do Homem, à democracia e à justiça social na esfera regional e internacional será certamente um factor positivo na relação que se estabelecer entre o Mercosul e a ALCA.

50. O Chile encontra-se numa posição algo ambígua, simultaneamente tentado pela integração e pela liberalização hemisférica, que o leva a associar-se ao Mercosul, e a participar simultaneamente na ALCA e na rede de acordos bilaterais de comércio livre. Se vier a aderir ao Mercosul, procurará desempenhar um papel de «ponte», se bem que não exclusivamente, entre o Mercosul e a ALCA.

51. O México pretende assegurar que a ALCA corresponda a um alargamento da Nafta. Está activamente empenhado, simultaneamente, na promoção e negociação de acordos de comércio livre com vários países e agrupamentos regionais latino-americanos, não considerando que a sua ligação aos Estados Unidos e à NAFTA seja excludente. Embora movidos por estratégias diferentes, o reforço do Mercosul, ao contribuir para um maior equilíbrio nas Américas e ao dar credibilidade a uma alternativa de integração e de desenvolvimento, pode redundar num benefício para o México.

Disciplina colectiva, democracia e alargamento

52. Na perspectiva do alargamento à Comunidade Andina, que presentemente negocia, o Mercosul tem que acautelar dois aspectos fulcrais: até onde pode alargar-se sem

comprometer o seu aprofundamento, e quais os critérios de adesão e de exclusão, sabendo-se que na vocação democrática assenta a legitimidade do Mercosul.

53. As negociações para a adesão da Comunidade Andina ao Mercosul, em Dezembro de 1997, em Montevideo, fracassaram. Em Fevereiro de 1998, as partes decidiram rever os procedimentos negociais com vista a chegar a um acordo, objectivo endossado na X Cimeira da Comunidade Andina de Guayaquil, Equador, em Abril de 1998.

54. O Mercosul assinou, em Abril de 1998, um acordo com a Comunidade Andina para a criação de uma zona de comércio livre até ao ano 2000, e o calendário para a negociação da liberalização foi fixado entre Outubro de 1998 e Dezembro de 1999. Se este objectivo for cumprido, toda a América do Sul, com excepção do Suriname e da Guiana, constituirá uma zona de comércio livre em 1 de Janeiro de 2000. Ou seja, a ALCSA pode vir a constituir-se antes da ALCA.

55. A concretização deste objectivo encontra dificuldades de ambos os lados. Embora a Comunidade Andina tenha readquirido algum vigor nos finais dos anos '80 e nos princípios desta década, persistem as dificuldades de negociar em bloco, e os seus membros têm optado mais frequentemente pela negociação bilateral.

56. A formação de uma área de livre comércio da América do Sul centrada no Mercosul, através da rede de acordos firmados com cada um dos países da Comunidade Andina, é uma outra possibilidade. Está a processar-se uma liberalização *de facto* na América do Sul, uma vez que o Mercosul assinou já acordos de comércio com muitos países da região. Este processo insere-se aliás numa dinâmica mais vasta que abrange todos o países da América Latina.

57. Independentemente da adesão ou não em bloco, o Mercosul está confrontado com a questão de se alargar à Comunidade Andina sem diluir o seu *acquis* político e económico, tendo em conta que parte destes países enfrentam problemas políticos e sociais de extrema gravidade.

58. O Mercosul, que definiu como sua característica fundadora a defesa da democracia e dos direitos do Homem não pode aceitar incondicionalmente a adesão destes países, sem os considerar individualmente. A adesão daqueles países que se debatam ainda com problemas como a fragilidade da democracia, a fraqueza do Estado, a corrupção, a violação dos direitos do Homem e a violência política generalizada, não pode fazer-se sem pôr em causa a identidade democrática do seu projecto e a legitimidade internacional que adquiriu. Razões de ordem política impedem pois que o Mercosul se alargue a todos os países da Comunidade Andina nas presentes circunstâncias. Por outro lado, o Mercosul não pode alhear-se dos importantes problemas políticos, económicos e sociais que afligem a região e constituem o maior entrave à consolidação democrática.

59. Perante o duplo desafio do alargamento e da liberalização hemisférica do comércio, a questão da institucionalização e da disciplina colectiva põe-se com acuidade particular ao Mercosul. Se os mesmos benefícios se podem obter de uma associação que não exija sujeição à disciplina económica, então o Mercosul perderá a viabilidade, sobretudo perante o avanço da ALCA. Por isso não pode optar por uma tática de protelação no que diz respeito quer às instituições, quer à disciplina colectiva quer ainda ao aprofundamento. Para se alargar sem correr o risco de se diluir, o Mercosul tem de consolidar e aprofundar o seu *acquis*.

60. *Consolidar a união aduaneira.* Um alargamento demasiado rápido feito sem consolidar nem concertar as políticas macroeconómicas poria em risco a sustentabilidade do Mercosul. A redução das assimetrias internas e a aproximação das políticas monetárias da Argentina e do Brasil é outro ponto a ter em conta – à convergência macroeconómica não correspondeu ainda a convergência financeira. Um outro aspecto a ter em atenção é a maior amplitude quer da liberalização quer das políticas comuns, particularmente em matéria de serviços e de concursos públicos.

61. *Preparar a rodada do milénio do GATT.* A agricultura e os serviços fazem parte da agenda das negociações; as barreiras comerciais do Mercosul a terceiros países e as alterações da sua pauta externa comum serão objecto de particular atenção por parte da Comissão de Acordos Regionais da OMC. A presença e a legitimidade da OMC na América Latina, consequência do facto de o Mercosul, a par da grande maioria dos países da região, estar empenhado na negociação de acordos de comércio livre, é um factor positivo de que há que tirar pleno partido.

62. *Reafirmar a identidade política.* Consolidar-se como projecto de integração aberta, assente na democracia e nos direitos do Homem, equivale a abordar obstáculos concretos ao fortalecimento da democracia, notórios no caso do Paraguai, e encarar de frente a questão do desenvolvimento económico equitativo e da justiça social como componente essencial da legitimidade do processo de integração.

Alargar e aprofundar a União Europeia no novo contexto global

União Económica e Monetária

63. A união económica e monetária e o euro serão uma realidade antes da entrada do século XXI. Apesar de abranger a Europa central e de leste, o Mediterrâneo e os países africanos da zona franco CFA, o euro será numa primeira fase uma moeda «regional». Os seus efeitos externos far-se-ão sentir principalmente no leste europeu: com a criação de uma área de estabilidade monetária, o aumento da mobilidade de capitais e a facilidade de deslocalização da produção, a UEM irá acelerar o processo de integração a leste, criando as condições para um período de crescimento e de investimento. O processo de ajustamento macroeconómico desta região será assim facilitado pela existência de uma âncora monetária.

64. A médio prazo, o euro pode tornar-se uma moeda global, mas tem para isso de ser uma moeda estável, solidamente assente na saúde macroeconómica da União Europeia, na retoma do crescimento e na diminuição do desemprego. Para aumentar a sua capacidade de atracção de investidores públicos e privados nos mercados internacionais, deverão manter-se a estabilidade da taxa de câmbio e baixas taxas de juro.

65. A UEM e o euro são a demonstração mais clara do aprofundamento da integração europeia. São a mais forte manifestação da vocação de partilha de soberania e de supranacionalidade que o processo de integração europeia conheceu nos últimos anos. A integração económica e monetária fará com que a União Europeia reforce o seu papel de actor económico internacional e poderá ser a base para uma mais importante projecção política da Europa para lá das suas fronteiras. O pleno sucesso do euro depende porém da reforma do orçamento comunitário, de uma harmonização fiscal no seio da União e do reforço da legitimidade das instituições europeias.

66. O euro transcende largamente o âmbito estritamente monetário. Dado o seu impacto sobre a integração no plano político e social, a moeda europeia não pode ser encarada dum ponto de vista meramente económico. A questão da cidadania europeia volta a colocar-se, pois decisões que afectam a vida quotidiana dos cidadãos dos países membros ficam fora da jurisdição das autoridades nacionais perante os quais estas respondem. Por outro lado, a disciplina orçamental não pode alhear-se das preocupações de justiça e de solidariedade social sem as quais a união económica e monetária perde legitimidade política e sustentação pública.

Desafios políticos e institucionais do alargamento

67. O alargamento e a reforma institucional constituem o próximo grande desafio da União Europeia. Em termos políticos, dimensão essencial do alargamento, o Tratado de Amsterdão reiterou a democracia como princípio básico da União ao prever sanções no caso de violações graves e sistemáticas dos direitos do Homem num Estado membro. Na mesma linha, reafirmou a importância do princípio da não discriminação e do combate à xenofobia.

68. A reforma institucional, mesmo sendo indispensável ao sucesso do alargamento, depara-se com inúmeras dificuldades. Muitos países, particularmente os de menor dimensão, estão apreensivos quanto à manutenção do actual equilíbrio entre os Estados. Se o equilíbrio entre os Estados é essencial para a coesão da União Europeia, o dilema eficácia–representação democrática está por resolver, e o debate tende a intensificar-se perante o aumento do número de Estados membros.

69. O alargamento, por si só, não é positivo nem negativo para o desenvolvimento interno da União – a questão reside em saber se é compatível, e mesmo indutor, do aprofundamento. Apesar de a UEM implicar um aprofundamento da Europa económica, não existe um consenso semelhante para o aprofundamento da Europa política e social. As decisões, na União Europeia, continuam a resultar de um complexo equilíbrio entre supranacionalidade e intergovernamentalidade. A UEM e o Banco Central Europeu são exemplo claro de regulação supranacional, ao passo que a predominância inquestionável do Conselho sustenta a lógica estatal e intergovernamental.

70. A multiplicidade de modalidades de cooperação entre os Estados membros reforça a tendência para uma construção europeia diferenciada, caracterizada pela flexibilidade e pela geometria variável. Por resolver continua o desequilíbrio entre a forte integração económica e monetária e a fraqueza da união política.

A União Europeia como actor internacional: influência sem poder?

71. A União Europeia, como potência civil, tem um papel político relevante na esfera mundial, assente na política de cooperação para o desenvolvimento e de ajuda humanitária, na multiplicação de acordos comerciais e de cooperação, na parceria económica e política com os países do Mediterrâneo, na cooperação e associação com os países da Europa central e de leste, na acção concertada nas grandes instituições e na posição comum no seio da OMC.

72. Em matéria de política externa e de segurança comum, o Tratado de Amsterdão consagrou alguns avanços: foi reforçado o papel da Presidência e criado o cargo de Alto Representante para a política externa no Secretariado do Conselho, bem como uma unidade de planificação política. No processo de decisão foi introduzida a abstenção construtiva, que reduz a possibilidade de bloqueios. O Tratado aponta também para a necessidade de uma abordagem mais integrada dos objectivos da política externa, no plano económico, do

desenvolvimento e da segurança, cabendo à Comissão e ao Conselho coordenar as suas actividades de forma a que a acção externa da União seja mais coerente e eficaz.

73. Apesar da inclusão das operações de paz (as chamadas «missões de Petersberg») no Tratado da União Europeia, a ausência de decisão relativamente à União da Europa Ocidental (UEO) indica que nem a política de defesa comum nem a estrutura correspondente serão realidade num futuro próximo. O apego à neutralidade ou a hesitação, por parte de alguns países membros, em assumir os encargos financeiros inerentes impede avanços significativos neste domínio.

74. Ainda que o Tratado de Amsterdão tenha introduzido algumas modificações, a política externa comum continua limitada, tanto em termos de abrangência como de eficácia. No médio prazo, a PESC não se transformará num «motor» de integração ou de criação de uma identidade política. O facto de não constituir uma potência militar, no entanto, não obriga a União Europeia a prescindir de um papel significativo na cena internacional. A densa teia de relações que estabelece, formal e informalmente, no plano económico e político, cultural, social, laboral, com parceiros externos tem inegável impacto num sistema internacional marcadamente transnacional. Se o carácter de potência civil priva em larga medida a União Europeia do instrumento político-militar na prossecução da sua política externa, o carácter único do seu projecto político e social confere-lhe forte influência política na cena internacional.

A União Europeia e o Mercosul: uma ligação estratégica?

75. A União Europeia tem uma agenda definida em relação ao Mercosul: a criação de uma associação inter-regional que tenha por base uma cooperação política sólida, tanto em temas estritamente inter-regionais como internacionais. O acordo-quadro abrange temas como o comércio livre, a cooperação económica, particularmente para a promoção de investimentos, a cooperação técnica, a integração regional, e o reforço dos contactos entre as sociedades civis, especialmente ao nível das comunidades empresariais.

76. A Comissão Europeia solicitou ao Conselho um mandato para redigir a proposta de associação inter-regional. Espera-se que as negociações prossigam até à Cimeira União Europeia-América Latina-Caraíbas, e é possível que seja emitida uma declaração conjunta nessa ocasião dando conta do ponto do acordo de associação entre a União Europeia e o Mercosul.

77. O dinamismo das relações União Europeia-Mercosul depende em grande medida da evolução interna da União Europeia e da hierarquia de prioridades que adoptar para as relações externas – e do lugar do Mercosul nessa hierarquia. Nem o alargamento nem as

iniciativas euro-mediterrânicas significam forçosamente menor prioridade à América Latina. Independentemente da maior ou menor prioridade que a América Latina constituiu para cada um dos países membros e de não haver um consenso definido sobre os parceiros comerciais a privilegiar dentro da região, o Mercosul surge como um parceiro estratégico da Europa tanto no plano político como económico.

78. Também a reforma da política agrícola comum condiciona a evolução das relações entre a União Europeia e o Mercosul. Esta questão é particularmente sensível, tanto mais que a PAC é uma das políticas fundadoras do projecto europeu. No entanto, o actual figurino da PAC não cumpre cabalmente as regras da OMC. A reforma da política agrícola comum, que faz parte da Agenda 2000, é pois inevitável, não apenas em virtude das exigências do alargamento aos países da Europa central e do leste, mas também à luz do desenvolvimento das relações com os parceiros do Mediterrâneo e da Rodada do Milénio do GATT.

79. As relações com a União Europeia serão igualmente condicionadas pela evolução do euro e pela capacidade de intervenção financeira da UEM em relação ao Mercosul. Actualmente, a estabilidade macroeconómica do Cone Sul é largamente baseada no dólar como âncora nominal. No entanto, o euro proporciona novas oportunidades à relação entre as duas regiões. Por um lado, constitui para o Mercosul uma fonte de experiência no capítulo da harmonização e regulação do seu sistema financeiro, por enquanto pouco integrado; por outro, a existência de um novo mercado financeiro é uma vantagem. Dada a distribuição do seu comércio externo e a forte dependência face ao dólar, o Mercosul tem interesse na diversificação das reservas. O euro constitui também uma oportunidade para diversificar investimentos e facilitar empréstimos aos países e empresas do Mercosul, além de reduzir o custo das transacções comerciais com a União Europeia. A «zona euro» torna-se mais atraente para os países latino-americanos se estes virem da parte da União Europeia capacidade de os apoiar financeiramente em momentos de crise, a exemplo do que fazem os Estados Unidos em relação aos seus principais parceiros comerciais.

80. Os maiores benefícios mútuos que podem colher-se da relação inter-regional advêm da sua dimensão estratégica. O Mercosul representa, para a União Europeia, a melhor oportunidade de reforçar laços com um «projecto irmão». Daí o seu interesse em que o Mercosul se não dilua na ALCA e que, pelo contrário, aprofunde a via da integração. Alguns dirigentes políticos europeus, conscientes da força dos laços históricos e culturais, preconizam uma abordagem estratégica das relações União Europeia-Mercosul. O sucesso do euro e uma política externa europeia mais activa são igualmente no interesse do Mercosul. Quanto maior for o peso da União Europeia na cena internacional, mais política será a relação com o Mercosul e mais contribuirá para o reforço do multilateralismo.

81. A União Europeia é um contrapeso importante face aos Estados Unidos, cuja utilidade para o Mercosul se manifesta também no equilíbrio entre o aprofundamento da integração e

a atracção da ALCA. A importância da União Europeia para o Mercosul depende, porém, de esta corresponder ou não às suas necessidades, e com que rapidez, particularmente se os Estados Unidos optarem por desenvolver com o Cone Sul uma relação baseada na flexibilidade e na reciprocidade.

Impacto das relações União Europeia-Mercosul nos laços entre a União Europeia e os Estados Unidos

82. Será que a política europeia em relação às Américas, e ao Mercosul em particular, gera algum potencial de conflito entre os Estados Unidos e a União Europeia? A atitude dos Estados Unidos em relação à presença europeia no Cone Sul é moldada por uma certa ambiguidade. Os Estados Unidos consideram em suma que, como principais promotores do chamado «consenso de Washington», tão influente na estabilização e liberalização da região, deveriam ser os primeiros a colher os seus frutos. Por isso mesmo, uma das principais forças impulsionadoras da ALCA é o desejo dos Estados Unidos de contrariar quaisquer veleidades europeias de apropriação dos «seus» mercados latino-americanos.

83. A visão estratégica das relações entre a União Europeia e o Mercosul explicitamente proposta por alguns dirigentes europeus, que salienta o seu potencial contributo para a reorganização do sistema internacional, suscitou nos Estados Unidos alguma contrariedade, bem como a inclusão das Caraíbas na cimeira União Europeia-América Latina. A cimeira, por seu turno, pode causar alguma tensão, não só por ser considerada como uma tentativa europeia de desempenhar um papel de *pivot* na América Latina, mas também pela participação de Cuba.

84. É muito pouco provável, no entanto, que a América Latina possa ser causa de um diferendo sério entre os Estados Unidos e a União Europeia. A União Europeia e a América Latina são áreas prioritárias da política externa americana. A OEA e a Nato são as mais antigas e estáveis instituições multilaterais e de segurança que contam com a participação dos Estados Unidos, e desempenham um papel essencial na política americana de reorganização dos sistema internacional. A relação com ambas as regiões é também essencial para o processo de regionalismo aberto liderado pelos Estados Unidos, que vêem na União Europeia um parceiro necessário à concretização dos seus objectivos globais. Mesmo que a União Europeia e o Mercosul venham a adoptar posições contrárias aos interesses dos Estados Unidos na OMC, é pouco provável que se produzam grandes atritos, uma vez que as decisões tomadas nesta organização não são fruto de «alianças automáticas».

85. A UEM provocará muito possivelmente uma aproximação ainda maior entre a União Europeia e os Estados Unidos. Embora possam optar por ignorar-se mutuamente, e centrar-se no reforço dos laços com as suas respectivas «áreas monetárias» – a União Europeia com a Europa central e de leste e o Mediterrâneo, os Estados Unidos com a América Latina, há motivos fortes para que cooperem entre si. A estabilidade da taxa de câmbio dólar-euro, por exemplo, contribui para o desenvolvimento das relações económicas transatlânticas e reforça as possibilidades de criação do «mercado transatlântico», objectivo proposto pelas companhias transnacionais e pelos sectores empresariais privados que participam no «diálogo empresarial transatlântico».

86. Em termos de segurança no continente europeu, a União Europeia continua a depender dos Estados Unidos, parceiro estratégico-militar que não dispensa. Pela mesma ordem de razões – económicas, políticas e estratégico-militares – o Mercosul também não está interessado num conflito com os Estados Unidos. Nem a União Europeia nem o Mercosul querem formar uma aliança em confronto com os Estados Unidos, apesar de a relação União Europeia-Mercosul se basear numa agenda qualitativamente diferente. A solidez do relacionamento entre a União Europeia, o Mercosul e os Estados Unidos ajuda a fortalecer o multilateralismo – e contribui assim, inclusivamente, para que os Estados Unidos se mantenham coerentes com os valores que proclamam.

Regras para a ordem multilateral

Liberdade de comércio e justiça social

87. A União Europeia e Mercosul confrontam-se com o desafio de conciliar as exigências do estatuto de *global trader* com a solidariedade e a coesão social. O combate à exclusão social é aliás ponto central da sustentação e da legitimidade dos processos de integração. Tanto a União Europeia como o Mercosul, embora em grau diferente, têm elevados níveis de exclusão social e de desemprego, que têm tendência a aumentar com a globalização e a maior vulnerabilidade a choques externos, e a intensa pressão que exercem sobre o mercado de trabalho e os sistemas de segurança social.

88. Na América Latina, por razões puramente demográficas, o emprego é e será uma questão estratégica. Estima-se que o Brasil, por exemplo, apenas para acompanhar o aumento demográfico, tenha que criar 25 milhões de postos de trabalho até ao ano 2010. Na União Europeia, o envelhecimento da população e a crise do Estado-providência está igualmente a pôr em risco a capacidade de sustentar um número crescente de reformados, enquanto o desemprego gera descontentamento e desilusão face à integração social.

89. A União Europeia e o Mercosul procuram inverter esta situação. O Mercosul está a ponderar a adopção de uma carta social que consagre direitos individuais e colectivos, medida que constituiria um passo importante na via da integração e do reforço da identidade política. A necessidade de consagrar maiores recursos à ampliação da segurança social entra em conflito com a necessidade de contenção orçamental e de redução dos gastos públicos, e as políticas de emprego estão confrontadas com os imensos desafios postos pelo crescimento da economia paralela e pela reestruturação produtiva.

90. O Tratado de Amsterdão reforçou o compromisso com a «Europa social». Por pressão da opinião pública, os governos dos países membros da União Europeia, «federalistas» e «intergovernamentalistas», reagiram positivamente a esta questão. A adesão de vários países economicamente mais débeis que os membros actuais e as divisões entre estes, a que se acrescenta ainda a pressão da globalização, não permite assegurar porém que a «Europa social» se alargue a toda a União e não evolua, a exemplo da UEM, segundo um padrão de «geometria variável».

91. Como projectos de integração que ambicionam ir além do comércio, o Mercosul e a União Europeia têm especial responsabilidade em discutir o conteúdo social, moral e ético do livre comércio e avaliar os seus efeitos. Se a integração não proporcionar melhores soluções,

qualitativamente diferentes, para o problema da exclusão social, porque não se limitariam então os países das duas regiões a um livre comércio apenas mais «esclarecido»? Seria ingenuidade pensar que a integração garante por si só a justiça social, sem que sejam tomadas medidas concretas para a promover.

92. É importante recordar que o capitalismo admite a diversidade e frisar que a globalização é compatível com uma pluralidade de modelos regionais de desenvolvimento. O progresso da integração exige investimentos de longo prazo em infraestruturas, educação, formação profissional e qualificação da força de trabalho, no desenvolvimento de políticas industriais de inovação tecnológica, em investigação e desenvolvimento para a criação de sociedades de informação, na preservação dos recursos naturais para as gerações futuras.

93. A União Europeia e o Mercosul devem pensar conjuntamente, com os Estados Unidos e outras regiões e países do mundo, no modo de conciliar o comércio livre e a justiça social. Como grande objectivo, há que reelaborar o quadro dos direitos sociais sob a égide do direito ao desenvolvimento sustentado, começando por reformular o debate no seio da OMC sobre a condicionalidade social e ambiental.

94. A preocupação com a justiça social universaliza-se, e reconhece-se a necessidade de dar ao problema uma resposta global. As políticas «assistencialistas» são gradualmente substituídas pela promoção da capacidade de geração de riqueza. Há consciência da necessidade de criar sistemas híbridos de segurança social, é unanimemente reconhecido o papel das pequenas e médias empresas na promoção da coesão social. Para a marginalização, a pobreza, o desemprego, são geralmente defendidas soluções de inserção social assentes na educação e capacitação individual, no acesso de cada um à informação e ao saber. A integração regional põe em novos moldes o problema da cidadania – cria a necessidade de políticas comuns no campo social, do emprego, da saúde, e formas novas de cooperação intra e inter-regional.

Recomendações do Forum Euro-Latino-Americano

Soluções internacionais para o problema da justiça social. A pobreza e a injustiça social são problemas globais e não meramente locais. Daí que a erradicação da pobreza e da desigualdade exijam também esforços concertados e medidas globais.

Reforma da administração estatal. A agilização da máquina do Estado é exigida pelo seu papel regulador no campo social. A reforma da saúde, da segurança social, da educação, requer aparelhos estatais mais ágeis e mais eficazes.

Emprego e «empregabilidade». A troca de experiências em matéria de reforma da legislação laboral, investimento em capital humano e qualificação da força de trabalho pode ajudar a evitar erros e encontrar melhores soluções.

Reforma dos sistemas educativos. A educação é preocupação dominante em diversos Estados membros da União Europeia e do Mercosul. Tem sido igualmente objecto de reflexão na Comissão Económica das Nações Unidas para a América Latina e Caraíbas e no Banco Inter-Americano de Desenvolvimento, e foi tema central da Cimeira de Santiago. A educação é considerada a chave para o aumento da empregabilidade e para a adaptação da força de trabalho a um mercado competitivo e global. A qualidade do ensino deve ser tão incentivada quanto a universalidade do acesso à educação. Para além do programa Alfa, de cooperação universitária com a América Latina, há que intensificar entre outros o intercâmbio de estudantes, alargando ao âmbito inter-regional iniciativas como os programas Sócrates e Erasmus.

Reforma dos sistemas de segurança social. É necessário alargar a protecção social, combinando de forma imaginativa sistemas de cobertura universal, mecanismos exclusivamente destinados aos mais desfavorecidos e esquemas contributivos não obrigatórios. Os novos sistemas de segurança social devem envolver o sector público, o sector privado e o chamado «terceiro sector», por forma a assegurar a competitividade dos serviços.

Distribuição equitativa dos benefícios da integração. A exclusão social obedece muitas vezes a um padrão geográfico de zonas sistematicamente excluídas. É necessário garantir a inclusão por razões políticas, pois a legitimidade dos processos de integração depende da sua capacidade de melhorar o nível de vida de todos, e igualmente por razões económicas, pois os desníveis de desenvolvimento prejudicam a competitividade geral da região.

Direito ao saber e aos «saberes». Dele depende a possibilidade de contrariar a globalização hegemónica e contrapor-lhe uma outra, que tem em consideração a diversidade da experiência humana. A redefinição dos direitos de propriedade e do acesso à tecnologia, particularmente no campo das telecomunicações, onde as últimas novidades ficam obsoletas de um dia para o outro, é uma questão de sobrevivência. A inovação tecnológica é responsável pela reestruturação dos sistemas de produção mundiais e pela profunda transformação dos métodos de trabalho.

Responsabilização social do sector privado. A responsabilização social dos grupos privados, no plano nacional e internacional, é condição para que beneficiem plenamente das vantagens da integração. Cabe-lhes suportar uma parte dos custos da modernização, das reformas sociais e da preservação do ambiente, não por altruísmo ou por considerações de ordem ética, mas porque disso depende também a sua capacidade de concorrência. Os mecanismos de responsabilização social, no plano internacional como nacional, são ainda

imperfeitos, e muito haveria a ganhar com melhores canais de comunicação entre o governo, o sector empresarial e outros sectores da sociedade civil que intervêm no campo social.

95. Muitos outros pontos de cooperação e intercâmbio de experiências com vantagem mútua e capacidade inovadora se poderiam considerar. O grande desafio da parceria entre a União Europeia e a América Latina no campo social, porém, não reside propriamente na identificação de áreas de convergência, mas sim no desenvolvimento de mecanismos institucionais que lhe dêem corpo. O campo de actuação institucional é pois a primeira prioridade.

Dar corpo à parceria estratégica

96. A parceria política entre a União Europeia e o Mercosul tem como ponto de partida a integração aberta e baseia-se na projecção externa dos valores que partilham e que sustentam os respectivos processos de integração: o Estado de direito, a democracia e os direitos do Homem, a resolução pacífica e multilateral dos conflitos. A natureza similar dos dois projectos permite-lhes a identificação mútua como parceiros estratégicos na cena internacional. A União Europeia e o Mercosul devem assim forjar um projecto comum para a regulação do sistema internacional. Nas Nações Unidas, designadamente, devem participar activamente na definição de regras políticas globais, particularmente no que diz respeito aos direitos do Homem, à luta contra a discriminação e a xenofobia e à defesa da diversidade cultural e religiosa.

97. O adensamento político do relacionamento inter-regional pressupõe no entanto a existência de interesses económicos e comerciais fortes. A União Europeia perdeu peso político na sua relação com o México por negligenciar este aspecto, que só foi corrigido quando o efeito de desvio de comércio criado pela NAFTA fez a União acordar para a necessidade de firmar um acordo mais ambicioso de comércio livre e cooperação política com aquele país. Identificar o Mercosul como parceiro estratégico e tirar daí as devidas consequências no campo económico permite evitar atrasos que sempre redundam em oportunidades perdidas.

Recomendações do Forum Euro-Latino-Americano

Reconhecimento mútuo como parceiros estratégicos. Se a União Europeia e o Mercosul se reconhecem mutuamente como parceiros estratégicos, devem estabelecer entre si uma relação qualitativamente diferente da que estabelecem com outros países ou regiões,

sobretudo tendo em conta a tendência para a banalização dos acordos de livre comércio. A qualidade especial deste relacionamento inter-regional, que evita o alheamento, prejudicial ao reforço das relações económicas, justifica por sua vez que venha a constituir o núcleo impulsionador das relações entre a União Europeia e a América Latina.

Implantação da área de comércio livre. Sem a concretização da projectada área de livre comércio, que consagre avanços significativos tanto em termos da liberalização do comércio como da cooperação económica, é difícil desenhar uma relação política e estratégica que vá além da retórica. Ao Mercosul cabe fazer valer junto dos países da União Europeia as suas preocupações no que toca ao comércio, e à União Europeia assegurar que o Mercosul beneficie plenamente das reformas a introduzir na política agrícola comum e no sistema de preferências generalizadas. A maior competitividade económica do Mercosul é necessária ao bom funcionamento da zona de livre comércio, e os programas europeus de apoio ao sector privado de que a América Latina beneficia devem ser plenamente aproveitados neste sentido.

Politização do diálogo. O diálogo político integrado, abrangendo questões económicas, políticas, de segurança, é condição da parceria estratégica. Sem descuidar as questões inter-regionais, deve comportar igualmente a agenda multilateral, de que fazem necessariamente parte a reforma das Nações Unidas, a acção em prol da adesão universal a todas as convenções e protocolos, e da autonomia e capacidade de intervenção do recém-criado tribunal criminal internacional e, noutro plano, as medidas para sujeitar os actores transnacionais, cujo poder económico se reflecte cada vez mais directamente na vida das sociedades, às regras democráticas, éticas e da transparência comumente aceites. A parceria estratégica proposta – o reforço do «lado» euro-latino-americano do «triângulo» atlântico, inclusive em termos de segurança, reforça a importância quer do Mercosul quer da União Europeia aos olhos dos Estados Unidos, e pode contribuir para contrariar a tendência unilateralista e fomentar a «multilateralização» da política americana.

Desburocratização e alto nível. Há que envolver directamente na negociação do acordo inter-regional e no diálogo político os mais altos responsáveis das duas regiões, como forma de politizar e impulsionar o diálogo. Propõe-se também, com idêntico objectivo, a criação de um Representante Especial da União Europeia para o Mercosul e de um Representante Especial do Mercosul para a União Europeia, em regime de rotatividade. Esta medida concreta podia ser anunciada na próxima cimeira Europa–América Latina–Caraíbas.

Organização, continuidade e ritmo. Há que adoptar um mecanismo semelhante ao que se pratica na parceria euro-mediterrânica que crie nas chancelarias da União Europeia e do Mercosul responsáveis pelo acompanhamento político do diálogo. Esta rede de altos funcionários, em colaboração com a Comissão Europeia e o Conselho e os órgãos competentes do Mercosul, asseguraria continuidade e ritmo ao diálogo, trabalhando

igualmente para a fixação da agenda política das reuniões anuais dos ministros dos Negócios Estrangeiros.

Dar voz às sociedades civis. A associação inter-regional não é unicamente obra dos governos, mas forja-se na aproximação entre os vários sectores da sociedade.

O mundo empresarial e o mundo do trabalho. Fomentar a participação das organizações patronais e sindicais, das pequenas e médias empresas no diálogo inter-regional. Dum modo geral, a Europa e a América Latina ficam muito atrás dos Estados Unidos no que toca ao papel das empresas e dos sindicatos nas negociações internacionais, cuja participação é igualmente importante na formulação das regras universais no seio da OMC e da OIT.

As profissões liberais e o papel das redes. Advogados, universitários, escritores, professores, jornalistas, têm um papel a desempenhar na face cultural do diálogo político. Cultura é usada aqui no seu sentido mais amplo, inclusive no de atender à necessidade de acesso à tecnologia da comunicação e à melhoria das qualificações profissionais. Com base na experiência do Forum Euro-Latino-Americano, a União Europeia e o Mercosul devem apoiar a formação de *networks*, inclusive de institutos e peritos de relações internacionais, como forma de intercâmbio permanente entre as duas regiões.

Plataformas de ONGs. As ONGs nacionais ou transnacionais que se dedicam aos direitos do Homem, aos direitos da mulher, da criança, das minorias, das comunidades, bem como as que se dedicam a problemas sociais como a saúde, a educação, a habitação e outras necessidades básicas têm um contributo concreto e útil. Para além das ONGs reconhecidas pelo ECOSOC, a União Europeia (que reconhece e apoia igualmente uma plataforma de ONGs) e o Mercosul (em que alguns países desenvolveram idêntico esforço) poderiam criar uma plataforma conjunta das ONGs a fazer participar no diálogo de forma institucionalizada. A questão da responsabilização põe-se igualmente em relação às ONGs, cuja capacidade de influência se reforça junto das instâncias nacionais, regionais e internacionais.

Riscos comuns, respostas conjugadas. A União Europeia e o Mercosul têm vindo a reforçar a sua capacidade para lidar com problemas de segurança interna com dimensão transnacional, como a grande criminalidade, o tráfico de droga e de armas. Há que caminhar no sentido da harmonizar os procedimentos de combate a estas ameaças, inclusive fortalecendo a cooperação em matéria de direito civil e penal.

Formulação das regras globais. Existe entre a União Europeia e o Mercosul um capital de solidariedade e confiança, fruto de percepções convergentes dos riscos e da maneira de os enfrentar, condição necessária para a formulação e aceitação de normas e leis de carácter universal. O maior desafio estratégico, tanto para o sector público como para o sector privado, é «regular» a globalização – a colaboração sistemática entre juristas e outros *regulators* da União Europeia e do Mercosul permite uma intervenção conjugada nesse

domínio. Este trabalho conjunto deveria também solicitar, de acordo com os temas tratados, *inputs* dos organismos da sociedade civil.

98. Sendo duas potências civis, a interligação entre o campo político e o campo económico é essencial no relacionamento entre a União Europeia e o Mercosul: é decisiva para a sua acção política no sistema internacional, na defesa da coerência entre interesses e valores. Esta coerência é particularmente importante na discussão dos novos temas da OMC, sobretudo no que se refere à condicionalidade social e ambiental. Há que assegurar que as soluções encontradas para a justiça social e a preservação do ambiente nas políticas de desenvolvimento são encaradas como passos positivos para unir interesses e valores, e não como ameaças a interesses regionais ou nacionais

99. A Cimeira Europa-América Latina-Caraíbas constitui uma ocasião oportuna para dar corpo às relações inter-regionais, designadamente no que respeita à implementação dos acordos de comércio entre a União Europeia e os seus vários parceiros latino-americanos. A agenda deve ser orientada para áreas concretas e medidas específicas, por forma não a substituir mas a incorporar valor acrescentado aos diálogos existentes, com a preocupação de, na perspectiva do reforço do multilateralismo, contribuir para a formulação conjunta de instrumentos e regras para minorar o impacto das crises associadas à globalização.

100. A União Europeia e o Mercosul têm um interesse comum na promoção de uma ordem mundial regida por regras fixadas multilateralmente, aceites por todos e de aplicação universal. Têm um interesse comum em que todos, os fracos e os poderosos, subscrevam um «pacto de confiança recíproca» baseado na formulação multilateral de um corpo de regras e de uma agenda mundial. Têm um interesse comum, em suma, em substituir a *pax americana* pela *pax interdemocrática*.