

Condicionalidade política e cooperação

para a promoção da democracia

e dos direitos humanos

Alexandra Barahona de Brito*

Em Dezembro de 1995, a União Europeia e o Mercosul assinaram um Acordo-Quadro que contém as bases para o estabelecimento do diálogo político e da cooperação, assim como para a liberalização do comércio entre as duas regiões. O acordo contém uma alínea que condiciona a manutenção da cooperação ao respeito pela democracia e pelos direitos humanos e afirma igualmente que as duas zonas estabelecerão um diálogo político com base nos valores da paz, da democracia e dos direitos humanos¹.

O Acordo-Quadro inclui dois tipos de iniciativas relacionados com a democracia e os direitos humanos. Em primeiro lugar, a cooperação europeia com o Mercosul está dependente da existência de regimes democráticos e do respeito pelos direitos humanos naquela zona. A condicionalidade é aceite pelos países do Mercosul como condição da cooperação e a União Europeia reserva-se o direito de a suspender se não forem cumpridas as condições políticas do acordo. Em segundo lugar, o acordo visa o estabelecimento de um diálogo político interregional. Ao contrário da condicionalidade política, «imposta» por um dos lados ao outro, o Acordo-Quadro é uma iniciativa conjunta, na qual as duas zonas participam em pé de igualdade. Este texto examina as implicações destas duas medidas e a sua possível contribuição para a defesa e promoção da democratização e dos direitos humanos. Por um lado, avalia a condicionalidade política como instrumento para promover estas causas em geral, e no Mercosul em particular; por outro, analisa se um diálogo político interregional poderá levar à cooperação para a promoção da democracia e dos direitos humanos, tanto a nível regional como internacional.

O potencial da condicionalidade política e da cooperação é limitado por um conjunto de factores. Em primeiro lugar, a condicionalidade é um instrumento inadequado para a defesa ou promoção da democracia e dos direitos humanos, no Mercosul e não só. Em segundo lugar, a

* Gostaria de agradecer aos vários participantes nas conferências do IV Fórum Euro-Latino-Americano a sua colaboração neste artigo. Os comentários de Álvaro Vasconcelos, Pedro Courela e Maria João Seabra foram especialmente úteis. Quero também reconhecer agradecidamente a entrevista com o ministro José Lindgren Alves. Para uma versão mais extensa deste artigo, ver *The Politics of Democracy and Human Rights Promotion: The European Union and the Mercosul*, Lumiar Paper, 7, IEEI, Lisboa, 1996,

¹ Ver IRELA (1995c); *Agence Europe*, nº6563, 15 de Setembro de 1995, p. 2. Ver também: *Long Term Strategy Proposed by the Commission for Future Relations of the European Union with the Common Market of Latin America for the Reinforcement of a European Union Policy Towards the Mercosur* (Novembro de 1994) in *Europe Documents*, 30 de Novembro de 1994, nº19127/13; COM (1994) 428 final, 19/10/94, p. 14 e p. 12; *Agence Europe* nº6455, 5 de Abril de 1995, p. 6; Declaração Política Conjunta de Junho de 1995, dos países do Mercosul e do Conselho de Assuntos Gerais in *Agence Europe*, nº6501, 15 de Junho de 1995, p. 9.

cooperação para a promoção conjunta destes objectivos também é restringida por uma série de obstáculos: as tentativas de promover a democracia e os direitos humanos por agentes exteriores são, de um modo geral, limitadas; tanto a União Europeia como o Mercosul sofrem de deficiências institucionais que dificultam a cooperação e a coerência política; a existência de divergências entre os Estados membros de cada processo de integração, que devem ser ultrapassadas para que possam assumir posições interregionais nas questões políticas; e, finalmente, as tentativas efectuadas pela União Europeia e pelo Mercosul de promoção da democracia e dos direitos humanos são mais problemáticas dadas as assimetrias políticas, económicas e institucionais interregionais.

Apesar das limitações, há uma série de factores que apontam para a possibilidade de cooperação entre as duas zonas. Um património cultural partilhado, um compromisso em comum para com a democracia, a recente vaga de democratização na América Latina, a experiência prévia de cooperação interregional em assuntos políticos, o fim do conflito Leste-Oeste, o baixo perfil, de segurança e económico, que a América Latina tem na Europa, as obrigações estabelecidas pelo desenvolvimento, na Europa, de princípios jurídicos e leis para a promoção da democracia e dos direitos humanos no exterior e, por fim, o desenvolvimento embrionário de instituições políticas no Mercosul, são elementos que, em conjunto, podem criar condições para um diálogo e uma acção positiva em relação à democratização e aos direitos humanos.

As duas regiões têm interesse em promover uma cooperação política baseada num projecto comum de democracia e direitos humanos. Os Estados membros da União Europeia não têm divergências políticas significativas relativamente ao Mercosul; o estabelecimento de relações políticas interregionais representa assim uma oportunidade para a União Europeia desenvolver uma política externa comum e uma posição política na cena internacional, a exemplo do que aconteceu nos anos oitenta com a intervenção na crise centro-americana. Para os Estados dos Mercosul, por seu lado, este tipo de diálogo é a primeira oportunidade que a região tem de se afirmar internacionalmente como actor político.

Embora os órgãos internacionais não possam exactamente forçar reformas institucionais concretas e duradouras num dado país – o tipo de reformas necessárias para assegurar a consolidação democrática – podem gerar um «clima pró-democracia e direitos humanos» que sirva de incentivo à preservação da democracia, e de prevenção ao autoritarismo. A democracia e os direitos humanos não são apenas resultados políticos – são valores básicos que influenciam o relacionamento entre o Estado e a sociedade, bem como o relacionamento entre Estados. Assim, mesmo que não seja possível criar políticas que garantam de facto a promoção da democratização e dos direitos humanos, a União Europeia e o Mercosul podem contribuir de forma positiva para a sua generalização, formando um *lobby* interregional que aumente a visibilidade destes valores, tanto a nível interno como externo. Podem empenhar-se proficuamente pelo ressurgimento do internacionalismo liberal, e podem tornar-se blocos pró-democracia e direitos humanos, reconhecidos como tal na esfera internacional.

Para que estas políticas tenham êxito, a União Europeia e o Mercosul têm de desenvolver mecanismos de diálogo eficientes, adaptando as vias existentes e criando novos canais de comunicação. Algumas medidas podem ser propostas desde já: a participação europeia no Sistema Interamericano, a concessão ao Mercosul do estatuto de observador no Conselho da Europa; a criação de um mecanismo de consulta rápida Euro-Mercosul, tal como existe na OEA, para planear acções conjuntas e responder a eventuais crises; o estabelecimento simultâneo de «euro-gabinetes» nos quatro ministérios dos negócios estrangeiros do Mercosul, que elaborem políticas externas face à Europa e à questão da democracia e dos direitos humanos, e que coordenem a sua política através de um «gabinete» central do Mercosul; o incentivo à coordenação com os Estados Unidos da promoção da democracia e dos direitos humanos; uma maior coordenação nas Nações Unidas; e, por fim, a criação de um fórum de representantes de organizações internacionais de direitos humanos para participar na elaboração de medidas políticas e para assegurar a circulação da informação.

A eficiência institucional é importante, mas de nada serve sem uma perspectiva comum acerca da promoção dos direitos humanos no exterior, que venha ao encontro das necessidades de ambos os parceiros ou, em especial, das necessidades de uma região desenvolvida e de uma região em vias de desenvolvimento. Se as assimetrias de poder são o ponto fraco da cooperação – dadas as necessidades divergentes e, por vezes, concorrentes, de cada região – podem tornar-se num ponto forte se o diálogo político levar à elaboração de uma política assente numa perspectiva integrada do desenvolvimento, atenuando as contradições das coligações assimétricas.

Deste modo, a elaboração de uma agenda política que não seja apenas um diálogo Norte-Sul, mas que veja o desenvolvimento humano como uma tarefa em comum, necessita de tapar a brecha entre a política e a economia. Igualmente importante é ultrapassar a separação actualmente existente entre a cooperação económica (na qual os temas da democracia e dos direitos humanos desempenham um papel significativo) e as relações económicas e comerciais em geral, onde estes assuntos estão muito menos presentes, se é que chegam sequer a ser tomados em consideração. A distância entre o mundo da cooperação económica e o da «economia real» deve ser eliminada. A inserção na economia internacional está ligada a modelos nacionais de desenvolvimento económico, por sua vez importantes para o processo de consolidação democrática. Assim, o debate sobre a democracia e a promoção dos direitos humanos não pode permanecer confinado ao ghetto dos fluxos de cooperação económica e dos projectos sobre direitos humanos.

Se uma parceria em termos de total igualdade entre a União Europeia e o Mercosul pode não ser possível, pode, de qualquer forma, ser uma aliança entre iguais se for fundada na ideia que tanto a Europa como a América Latina estão a tentar atingir o mesmo ideal democrático – apesar de alguns países estarem mais perto que outros de uma consolidação democrática mais completa – mas que todos têm ainda muito a fazer, e que todos podem ganhar através de um esforço conjunto. Assumir o «problema dos direitos humanos» como um problema de uma

comunidade significa que tem de haver um reconhecimento mútuo que a defesa dos direitos humanos é um assunto premente para todas as democracias, uma vez que é o esforço para aumentar o seu respeito que dá força aos governos democráticos e que aumenta a sua legitimidade internacional.

As bases para a promoção conjunta da democracia e dos direitos humanos

O fim da guerra fria alterou o quadro das relações internacionais e, subsequentemente, a teoria e a prática da promoção dos direitos humanos. Na ausência da ameaça comunista, desapareceu em grande parte a justificação estratégica para o apoio a regimes ditatoriais. O terreno ganho pela teoria e prática internacionais dos direitos humanos já desgastou significativamente a noção de supremacia do Estado. As sucessivas vagas de transição democrática por todo o mundo, o descrédito da ideologia marxista e a consolidação de um discurso de direitos humanos e democracia a nível internacional, parecem apontar para um processo de universalização de valores essenciais, diminuindo a legitimidade de argumentos contra a imposição «etnocentrista» e «imperialista» da democracia e dos direitos humanos pelo Ocidente².

O pós-guerra fria parece ter aberto uma «janela de oportunidades» para uma abordagem mais integrada, e menos ideologicamente selectiva, dos direitos humanos. Com a ausência de justificação para o apoio a regimes ditatoriais, tornou-se igualmente possível um maior empenhamento na promoção de um clima político propício ao respeito pelos direitos humanos. Daí a nova ligação à promoção da democracia, bem como a preocupação com os direitos humanos³. Outro acontecimento promissor é o aparecimento de uma perspectiva mais integrada, ligando o desenvolvimento económico à democracia e aos direitos humanos, só possível com o fim da concorrência entre o Leste e o Ocidente, causadora de uma dicotomia absoluta entre as esferas sócio-económicas e político-civis. O mesmo se pode dizer do malogro dos programas de ajustamento estrutural das instituições de Bretton Woods, os quais, não tendo atingido os resultados esperados, sobretudo na África Sub-Sahariana, estão a obrigar as organizações multilaterais a reformular a ligação entre o sucesso das reformas económicas, a equidade social e a responsabilidade dos governos. O insucesso dos programas de ajustamento estrutural na resolução de problemas básicos do desenvolvimento foi admitido pela Conferência Mundial dos Direitos Humanos de Viena, em 1993, onde foi novamente afirmada a ideia de que as reformas económicas deveriam ser acompanhadas por reformas políticas, respeito pelos direitos humanos e participação popular na política de

² Sobre os direitos humanos nas relações internacionais no pós-guerra fria, ver Donnelly (1992); (1993) pp. 133-164; Alves (1994); (1995a); (1995b).

³ Sobre a promoção da democracia, ver por exemplo: Carrothers (1994) sobre os EUA; Diamond (1992).

desenvolvimento, apresentando assim um conceito de desenvolvimento humano apoiado numa ligação explícita entre a democracia, os direitos humanos e o desenvolvimento⁴.

A Europa e a América Latina foram afectadas pelos acontecimentos acima descritos e participaram na transformação da dinâmica dos direitos humanos na esfera internacional. De facto, vários Estados membros da União Europeia deram apoio significativo à transição para a democracia em diversos países da América Latina⁵. O apoio veio não só dos governos, mas também de uma série de organizações não-governamentais e transnacionais. As redes das igrejas católica e protestante, as internacionais partidárias, bem como as organizações dos direitos humanos, tanto nacionais como internacionais, foram agentes centrais no estabelecimento de laços de solidariedade com as organizações que, na América Latina, lutavam contra os governos autoritários⁶.

Foi com este legado que a União Europeia se envolveu politicamente com a América Latina. A democracia e dos direitos humanos têm figurado constantemente no diálogo político entre as duas regiões, facto talvez natural no contexto histórico. O envolvimento político da Comunidade na região iniciou-se com a participação no processo de paz centro-americano. Dada a pouca importância económica e estratégica da América Central para a Europa, a participação na resolução das prolongadas guerras locais, e no processo de paz, proporcionou-lhe a oportunidade de se apresentar como actor internacional unificado, e de desempenhar o papel positivo de «corrector honesto». A conferência de São José foi um primeiro e tímido, embora bem sucedido, passo em direcção à projecção política da Comunidade Europeia. Desde o final do conflito regional, a conferência de São José transformou-se num fórum de discussão de temas como a consolidação democrática, o respeito pelos direitos humanos, a integração e o desenvolvimento económico⁷.

O diálogo político da Europa com o resto da América Latina recebeu um ímpeto renovado com o fim dos regimes militares na zona, nos anos oitenta, e com a transformação da Comunidade numa entidade política, a União Europeia, nos anos noventa. O diálogo político com os países do Mercosul iniciou-se em Setembro de 1987, no quadro do Grupo do Rio. Este último resultou do contacto estabelecido entre os países da então Comunidade Europeia, do Grupo de Contadora e do Grupo de Apoio ao Grupo de Contadora, entidades que tinham fomentado o diálogo de São José durante a crise na América Central. A declaração de Roma sobre as relações entre a União Europeia e o Grupo do Rio instituiu o diálogo e afirmou que a defesa dos direitos humanos e das liberdades fundamentais são elementos inseparáveis para a paz e

⁴ Waller (1992) p. 24.

⁵ Sobre o apoio à transição para a democracia na América Latina, ver AIETI (1992); Angell (1989); Drake (1994); IRELA/Mols (1988); Luján (1994); Mujal-León (1987); Portales (1989); Van Klaveren (1986); (1987). Sobre o papel dos Estados Unidos: Carrothers (1991); (1993); Lowenthal (1991); Schoultz (1987) e Zarate (1994).

⁶ Sobre as internacionais partidárias, ver Angell (1989); Angell e Carstairs (1987); Grugel (1993). Sobre igrejas, ver Lowden (1996); McKeogh (1990); Smith (1982). Sobre organizações e redes dos direitos humanos, ver Sikkink (1993); (1996).

⁷ Sobre o desenvolvimento do diálogo político ver Whitehead (1992). Sobre o actual diálogo político, ver Sanahuja (1996). Sobre as relações euro-americanas no seu conjunto, ver Heine (1991); Van Klaveren (1989); (1991); (1992);

a segurança internacional⁸. A União Europeia e o Grupo do Rio adoptaram diversas posições comuns sobre a democracia, a governabilidade e a defesa dos direitos humanos.

Para além do estabelecimento do diálogo grupo a grupo, a União Europeia e os seus Estados membros dispõem de outros instrumentos para abordar o tema da democracia e dos direitos humanos com zonas ou países terceiros. Desde a criação da União Europeia a Europa tem vindo a envolver-se cada vez mais na promoção regional e internacional dos direitos humanos e da democracia, para além das suas próprias fronteiras⁹. Para que a união política seja uma realidade, a Europa tem que criar uma identidade política europeia, *vis-à-vis* o resto do mundo. A criação da política externa e de segurança comum e a crescente politização da cooperação económica são uma demonstração dos esforços desenvolvidos pela União para criar uma identidade política internacional baseada nos valores da democracia e dos direitos humanos.

Os países do Mercosul, sendo actores emergentes na cena internacional, têm tido consciência da importância de incluir a democracia e os direitos humanos nas suas políticas externas. Estes são, aliás, temas particularmente sensíveis, uma vez que foram os que maiores problemas de imagem externa criaram aos governos da região¹⁰. Se assim era durante os regimes autoritários, este problema continua a existir na vigência de regimes democráticos, particularmente no Brasil, onde as contínuas violações de direitos humanos têm sido objecto de atenção e de campanhas internacionais. A nível nacional, esta questão continua a estar presente, ameaçando a já de si frágil estabilidade política. Os direitos humanos estão no centro das relações entre militares e civis, dado o legado dos governos autoritários militares; por outro lado, levantam igualmente todas as questões de responsabilidade política, reformas judiciais, reforma das forças militares e militarizadas, bem como a criação de uma cidadania efectiva¹¹.

Política europeia de democracia e direitos humanos

Um dos instrumentos fundamentais usado pela União Europeia para a defesa e promoção da democracia e dos direitos humanos é a inclusão de cláusulas de condicionalidade política nos acordos de cooperação económica. A condicionalidade liga a cooperação para o desenvolvimento a objectivos políticos, entre eles a democracia, o respeito pelos direitos humanos, e aquilo que se designa por «boa governação»¹². Estabelece uma ligação explícita

⁸ Sobre o diálogo entre a União Europeia e o Grupo do Rio, ver IRELA (1995b); Regelsberger (1990), pp. 2-36; Algieri e Regelsberger (1995).

⁹ Comissão (1995c). Sobre a política de cooperação da UE em geral, ver Davenport e Paga (1992); Regelsberger e Edwards (1990).

¹⁰ Sobre os problemas internacionais provocados pelas violações de direitos humanos na Argentina, durante a ditadura militar, ver Guest (1991).

¹¹ Ver Barahona de Brito (1996, no prelo); Garretón (1994); Jelin e Hirschberg (1995), cap. 2, 3, 7, 8 e 11; Seider (1995).

¹² A condicionalidade pode afectar o apoio económico prestado, através da utilização de uma condicionalidade *ex-post*: pela composição do apoio ao desenvolvimento, aplicando uma condicionalidade qualitativa; ou pode ligar os objectivos da democracia e dos direitos humanos à ajuda económica através de uma condicionalidade *ex-ante*, a forma mais «dura» de condicionalidade. Ver Waller (1992), p. 28-29. Sobre a condicionalidade e a União Europeia, ver European

entre cooperação económica e reformas políticas, de tal forma que «a democracia e os direitos humanos se tornam valores-limite para a concessão de ajuda, e uma percentagem da ajuda para o desenvolvimento destina-se à promoção destas reformas»¹³.

Embora os Estados Unidos já a praticassem desde o final da década de setenta, a utilização geral da condicionalidade política por parte da Europa é essencialmente um fenómeno do pós-guerra fria, que coincidiu com a queda dos regimes comunistas na Europa central e de leste e com a vaga de democratização em África, no final da década de oitenta¹⁴. Entre 1990 e 1995, o Conselho, o Parlamento Europeu e a Comissão elaboraram uma estrutura legal progressivamente mais eficaz para a implementação de acordos de cooperação politicamente condicionada¹⁵.

Desde 1992, os princípios de democracia e dos direitos humanos tornaram-se um elemento fulcral em praticamente todos os acordos de cooperação com países ou regiões terceiras. De facto, a União Europeia assinou já este tipo de acordo com cem países. O primeiro acordo de cooperação condicionada com um país da América Latina foi assinado com a Argentina, em Abril de 1990. Este acordo assinalou o reatamento das relações diplomáticas entre a Argentina e a Comunidade, após a resolução diplomática da Guerra das Malvinas, em Fevereiro de 1990. O Chile seria o segundo país a assinar este tipo de acordo, em Dezembro de 1990¹⁶. Desde então, todos os países do Mercosul assinaram acordos que contêm cláusulas de condicionalidade¹⁷. Até à data, a União Europeia apenas «invocou o seu direito de suspensão

Commission (1995a), (1995b), (1995c), (1995d), (1995e), (1994), (1992); European Council of Ministers - Development (1991), (1993); European Research Office (1994a), (1994b); Winkler (1994).

¹³ Crawford (1995) p. 32. Existem dois tipos de «cláusulas de condicionalidade». Os primeiros acordos assinados com os países Bálticos, o Brasil e o Pacto Andino, foram regidos pela cláusula «báltica» ou «suspensiva». Uma variação desta, a chamada «cláusula búlgara», foi introduzida mais tarde. A diferença entre as opções báltica e búlgara consiste no grau de sensibilidade das possíveis respostas. O modelo búlgaro é agora usado com mais frequência, por ser mais flexível. Ver European Commission(1995a); Dupret (1994), p. 28.

¹⁴ O Acordo Aduaneiro com a Turquia, na década de sessenta, por exemplo, não continha qualquer referência aos direitos humanos. O Parlamento Europeu esforçou-se para que este tipo de considerações fosse incluído no acordo assinado em Dezembro de 1995. O *Bundestag* introduziu a condicionalidade pela primeira vez em 1982, mas esta foi somente adoptada formalmente como política governamental em Outubro de 1991. Só em 1989 é que a verdadeira era da condicionalidade a nível europeu foi inaugurada, quando a Quarta Convenção de Lomé reviu o Acordo de Lomé com os países da África, Caraíbas e Pacífico, para facilitar a suspensão de apoio nos casos das violações dos direitos humanos, ou de desmoronamento da democracia. Sobre Lomé, ver European Research Office (1994a), (1994b); Sudworth (1993); "EC Ministers Lay Down Lines for Future Development Policy", *The Courier*, nº137, Janeiro-Fevereiro de 1993, p. 6-10. O Banco Europeu para a Reconstrução e Desenvolvimento impõe condições aos seus empréstimos de respeito pela democracia e pelos direitos humanos. Ver Wold e Durwood (1992a); (1992b). A OCDE também o faz. O seu relatório de 1990 diz que as decisões de distribuição seriam afectadas por registos da democracia e dos direitos humanos. Ver OCDE (1992), (1993), (1994).

¹⁵ Sobre as declarações e bases legais da condicionalidade política, ver *European Council Luxembourg Summit Declaration on Human Rights* (Junho de 1991); *Resolution on Human Rights, Democracy and Development of the European Council and Member States* (Novembro de 1991); *Council Declarations on Relations with the CSCE Countries* (Maio de 1992); *Council Decisions on Human Rights, Democracy and Development Cooperation* (Novembro de 1992); *Declaration of the Council of Development Ministers on Human Rights, Democracy and Development Cooperation* (Maio de 1993); *Tratado da União Europeia* (Novembro de 1993, título XVII artigos 130 u-y, artigo F das Disposições Comuns e art. J.1(2) sobre a Política Externa e de Defesa Comum; *Communique of the European Commission* (Maio de 1995). Sobre todas as anteriores, ver "Action by the Community and its Member States in the Field of Human Rights in 1992", *Agence Europe*, nº 5894, 9 de Janeiro de 1992; Winkler (1995); Crawford (1995); COM (95) 216-final; *Agence Europe*, nº 6489, 26 e 27 de Maio de 1995, pp.5-6; Documento 7255/95 do Conselho de Assuntos Gerais.

¹⁶ Ver European Commission Document (1995a) p. 18 e p. 21.

¹⁷ O Uruguai assinou em Novembro de 1991, o Paraguai em Fevereiro de 1992, e o acordo brasileiro foi assinado em Junho de 1992. Ver COM (95), p. 18 e p. 21. Seguiu-se o resto da América Latina, em 1993 e 1994. Hoje em dia, todos

com países ACP, e apenas brandiu a arma mais fraca que possui – a suspensão de apoio directo. Ainda não foi experimentada a suspensão total de um acordo»¹⁸.

A União Europeia tenta igualmente promover a democracia e os direitos humanos numa forma positiva, financiando projectos em países ou regiões terceiros, incluindo na América Latina. A Comissão Europeia, juntamente com o Parlamento Europeu, é o órgão responsável pela coordenação geral dos projectos democráticos e dos direitos humanos. Em 1991, a Comissão fundou um Grupo Interdepartamental de Coordenadores dos Direitos Humanos, para traçar as directrizes dos programas de promoção dos direitos humanos e da democracia. Desde então, o orçamento total destinado a estes objectivos tem vindo a aumentar anualmente. O apoio aos projectos é decidido pela Comissão e pelo Gabinete de Direitos Humanos e Democratização do Parlamento Europeu¹⁹. Em 1993, a Comissão montou seis linhas orçamentais para a promoção e defesa dos direitos humanos e da democracia; os mesmos objectivos estão incluídos, se bem que indirectamente, em mais doze linhas²⁰. Em 1994, o orçamento foi novamente organizado para incluir nove grandes linhas orçamentais sob a *Iniciativa Europeia Para a Democracia e Promoção dos Direitos Humanos*, que também visava a acção na América Latina. Dentro do mesmo programa, foi aprovado em 1995 um orçamento maior, que incluía igualmente iniciativas na América Latina.

A política declaratória é outro elemento importante da actividade da União Europeia no domínio dos direitos humanos e da democracia. O Parlamento Europeu tem sido um árduo defensor das causas da democracia e dos direitos humanos no exterior e tem obrigado o Conselho e a Comissão, normalmente mais relutantes, a suspender apoios devido a problemas de respeito pelos direitos humanos²¹. Desempenha igualmente um papel significativo no financiamento de projectos sobre direitos humanos e democracia, e tem levado a cabo, com êxito, campanhas para uma fiscalização mais eficaz dos acordos²². O importante papel que o Parlamento Europeu desempenha na política «declaratória» e «moral» não é recente; entre 1963 e Março de 1991 aprovou 246 decisões relativas à América Latina sobre assuntos relacionados com a

os países da América Latina, à excepção de Cuba, têm acordos com a União Europeia, que incluem a cláusula de condicionalidade democrática e dos direitos humanos. *Agence Europe*, nº5894, 26-27 de Abril de 1993, p. 10.

¹⁸ «EU's Courage Put to the Test Over Abuses of Human Rights», *The European Voice*, 7-13 de Dezembro de 1995, p. 16.

¹⁹ A Comissão está actualmente a ponderar a criação de um órgão-satélite, cuja função seria a coordenação de todas as actividades respeitantes aos direitos humanos, à democratização e ao apoio a processos eleitorais. Ver carta de Klaus Hansch, presidente do PE, a Jaques Santer, presidente da Comissão da União Europeia, 15 de Fevereiro de 1995. Existe já uma quantidade de potenciais organizações-satélite ou propostas com essa finalidade, embora falte ainda decidir qual delas assumiria melhor o cargo de coordenador-geral.

²⁰ A rubrica da América Latina intitula-se Democratization Process in Latin America (B7-523). Para uma descrição pormenorizada, ver European Commission (1995b). Recursos suplementares para a promoção de actividades relacionadas com os direitos humanos e a democracia podem ser obtidos através da realocação de outros fundos de apoio económico ou técnico. As três primeiras acções comuns da PESC, na Rússia, na África do Sul e nos antigos Territórios Ocupados, por exemplo, foram subsidiadas através da realocação de fundos da cooperação para o desenvolvimento.

²¹ Ver PE (1995a), p. 37-40 e PE (1995b), PE (1995c). Ver também: Regelsberger (1990), p. 17. Para uma descrição das relações interparlamentares com as diversas associações regionais ver Neunreither (1990), p. 173-183.

²² Discurso de Manuel Marín, vice-presidente da Comissão, na audição pública sobre direitos humanos e política externa, Comissão dos Negócios Estrangeiros e Segurança, Sub-Comissão dos Direitos Humanos e Comissão para o Desenvolvimento e Cooperação, Bruxelas, 2-3 de Junho de 1993, p. 6.

democracia e os direitos humanos²³. Há vinte e três anos que o Parlamento Europeu tem um diálogo com o Parlatino, através das conferências interparlamentares, onde se têm destacado os assuntos da democracia e dos direitos humanos²⁴.

Estes temas têm igualmente figurado na política declaratória da Cooperação Política Europeia e da sua sucessora, a PESC. Criada em 1987, a CPE era um fórum diplomático para consulta intergovernamental, e um instrumento de diálogo com diversos parceiros regionais, sendo um actor principal no palco da política declaratória sobre democracia e os direitos humanos²⁵. Entre 1985 e 1993 emitiu mais de 150 declarações de direitos humanos, democracia, paz e desarmamento relativas à América Latina²⁶. Desde a sua fundação através do Tratado da União Europeia, foram adoptadas dez posições comuns e dezasseis acções conjuntas no âmbito da PESC²⁷. A América Latina não é actualmente uma região prioritária de actuação da PESC, o que significa que nenhuma destas acções ou posições tiveram uma orientação latino-americana. No entanto, muitas delas relacionaram-se directamente com assuntos de democracia ou direitos humanos, numa demonstração da importância que a União Europeia atribuí a estes temas no âmbito da sua política externa²⁸.

Novas atitudes no Mercosul

Desde a transição para a democracia, a política externa dos países membros do Mercosul sofreu uma série de mudanças importantes no que diz respeito à democracia e aos direitos

²³ 78 relacionavam-se com assuntos dos direitos humanos. Desde então, foram feitas mais 49 declarações sobre assuntos relativos aos direitos humanos. Na sua maioria, condenam a situação dos direitos humanos ou do ambiente no Brasil, embora Cuba, a Guatemala e El Salvador também dêm motivos de preocupação. Ver EP (1995b), (1995c).

²⁴ Sobre o diálogo interparlamentar, ver Grabendorff (1992); IRELA (1993); European Parliament (1995a); Interparliamentary Conferences Europe-Latin America (1974), (1975), (1977), (1979), (1981), (1983), (1985), (1987), (1989), (1991), (1993), (1995). Outro fórum de diálogo político e cultural é a Cimeira Ibero-americana, inaugurada em 1991, e que inclui todos os países latino-americanos, Portugal e Espanha.

²⁵ Sobre a CPE, ver Best (1994) p. 19; Regelsberger (1988); Von Jagow (1990) p. 188-197.

²⁶ Documentos CPE registados entre Janeiro de 1985 e Outubro de 1993: Argentina 16; Brasil 14; Chile 84; Colômbia 22; Costa Rica 22; Equador 4; El Salvador 54; Granada 1; Guatemala 37; Honduras 11; México 10; Nicarágua 68; Panamá 24; Paraguai 9; Peru 20; Uruguai 7; Venezuela 5.

²⁷ Ver Vasconcelos (1995) p. 4-5.

²⁸ As posições comuns incluem sanções económicas e limitações comerciais resultantes de resoluções das Nações Unidas, tal como as que foram impostas à Líbia, ao Haiti e à antiga Jugoslávia, e outras, resultantes de resoluções da União Europeia, tal como o embargo militar ao Sudão. Foram também adoptadas resoluções sobre ajuda humanitária ao Ruanda e ao Burundi. As acções comuns empreendidas até a data incluem duas na Bósnia-Herzegovina, relativas à administração de Mostar e ao esforço humanitário multilateral, duas de apoio aos processos de transição política na Rússia e na África do Sul, o Pacto de Estabilidade Europeu, uma relativa ao processo de paz no Médio Oriente e, por último, três iniciativas relativas à segurança: o Tratado da Não-Proliferação, minas anti-pessoais e bens de duplo uso. Em Março de 1995, o Pacto de Estabilidade foi adoptado por todos os Estados membros da OSCE, através de uma declaração política e de aproximadamente 100 acordos bilaterais. A OSCE fiscaliza a implementação adequada do Pacto e dos seus respectivos acordos. O programa comunitário PHARE, dirigido à Europa central e de leste, está também em sintonia com os objectivos do Pacto. O Conselho da Europa é também parte importante dos mecanismos europeus dos direitos humanos. A cimeira de Viena, em Outubro de 1993, deu novo rumo ao Conselho. Nela participaram todos os chefes de Estado, e a questão principal em debate foi o racismo e a xenofobia. Projectou-se um plano de acção, o qual levou a Comissão de Peritos do Conselho a trabalhar em conjunto com a Comissão Europeia, formando um elo entre a União Europeia e o Conselho da Europa. Mais recentemente, foi submetida uma Convenção sobre a Protecção das Minorias Nacionais, para ser assinada em Janeiro de 1995. Até à data, foi assinada por 22 Estados membros do Conselho da Europa.

humanos. Em primeiro lugar, passaram de uma posição defensiva para uma atitude de cooperação. Em segundo lugar, embora o nível de alinhamento com os Estados Unidos varie de país para país, tem havido uma clara mudança em direcção a uma maior preocupação com os direitos civis e políticos e a democracia liberal, e um abandono da insistência caracteristicamente terceiro-mundista de «democracia participatória» ou de direitos sociais e económicos. Estas mudanças são resultado da transformação do contexto internacional, bem como do duplo processo de transição política e liberalização económica que ocorreu na região. Os países do Mercosul têm mostrado grande predisposição para participar na nova «ordem global», e para praticar a «nova» política das Nações Unidas. Daí o seu envolvimento em missões internacionais de manutenção de paz sob a alçada das Nações Unidas²⁹. A transição democrática na região está intimamente ligada ao movimento em direcção à integração regional, facto que se reflectiu no compromisso democrático assumido pelo Mercosul³⁰.

Os países do Mercosul estão também integrados num contexto regional mais amplo, o Sistema Interamericano, que tem vindo repetidamente a tentar criar instrumentos para a defesa ou promoção da democracia e dos direitos humanos³¹. A OEA adoptou formalmente, em 1991, um regime de «defesa da democracia». O Compromisso com a Democracia, de Santiago, e a actualização do Sistema Interamericano efectuada na XX Assembleia-Geral da Organização dos Estados Americanos, em 1991, comprometeu os Estados membros a defenderem colectivamente a democracia na região. O Compromisso foi reforçado pelo Protocolo de Washington, de Dezembro de 1992, o qual prevê a suspensão da OEA de qualquer Estado não democrático, e pela Declaração de Manágua para a promoção da democracia e do desenvolvimento, aprovada na Assembleia-Geral, em Junho de 1993, que reforça esta obrigação³². O regime de defesa da democracia foi posto em prática em resposta aos *auto-*

²⁹ Sobre a América Latina na esfera internacional: Atkins (1995); Calvert (1994); Cardoso (1995); Castañeda (1990); Lowenthal e Treverton (1994); Muñoz e Tulchin (1996); Wilhelmy (1987); Van Klaveren (1990); Sobre a participação em missões de manutenção de paz, ver Hirst (1994).

³⁰ Na Cimeira do Conselho do Mercado Comum de Janeiro de 1994, em Colónia, os presidentes afirmaram o seu compromisso para o reforço e consolidação do processo democrático. Ver «Carrera Contra el Reloj en el Mercosur», *El Clarín*, Buenos Aires, 26 de Junho de 1992. Ver também a Declaração de Uruguayana, de 1989, assinada pelos presidentes da Argentina, Brasil e Uruguai, e a Declaração de Las Leñas, de Junho de 1992. Ver Russell (1990) p. 22. A 25 de Junho de 1996, o Chile e o Mercosul assinaram um acordo de associação na cimeira do Mercosul que decorreu em San Luis, na Argentina. Os presidentes dos quatro Estados membros do Mercosul e dos países associados, Chile e Bolívia, assinaram uma «cláusula democrática» que estipula a suspensão de vantagens comerciais ao Estado que viole os princípios democráticos. Esta cláusula resulta parcialmente da percepção que era necessária uma garantia jurídica democrática, na sequência da crise paraguaia. Ver «Getting Together», *The Economist*, 29 de Junho de 1996, p.47.

³¹ Sobre a preocupação histórica com a democracia nas organizações regionais, ver Atkins (1995) p. 220-221 e Inter-American Dialogue (1994), p. 2.

³² A Declaração diz que os membros se comprometem politicamente à «promoção e defesa dos direitos humanos e da democracia representativa, como condições indispensáveis para a estabilidade, a paz e o desenvolvimento da região», e através dela prestaram o juramento de «empregar métodos eficazes, oportunos e expeditos, para assegurar a defesa e promoção da democracia» (Compromisso de Santiago à Democracia e à Renovação do Sistema Interamericano, adoptado na Terceira Sessão Plenária, a 4 de Julho de 1991). Seguiu-se a aprovação da Resolução 1080, que prevê um encontro de ministros de negócios estrangeiros num prazo de dez dias após «qualquer súbita ou irregular interrupção do processo democrático institucional» num Estado membro (Resolução 1080, Quinta Sessão Plenária, 5 de Junho de 1991). Sobre uma discussão do processo evolutivo do sistema democrático interamericano, e do surgimento de um «direito à democracia», ver Aguayo Quesada (1994); Bloomfield (1994a), (1994b); Diálogo Interamericano (1994). Sobre uma perspectiva positiva do sistema de defesa da democracia da OEA, ver Muñoz (1996), (1995), (1994a), (1994b). Para uma perspectiva mais crítica, ver Farer (1994); Mendez (1988). Ver também: Ramirez (1993). Sobre o mecanismo de direitos humanos da OEA, ver Buergethal (1978), (1982); Norris (1980); Méndez (1994); Trindade (1995). A OEA «moderna» tem participado num número cada vez maior de actividades promotoras da democracia. Com a criação da Comissão de Apoio e Verificação, aquela organização tem vigiado o

golpes de Serrano na Guatemala, e de Fujimori no Peru, em Abril de 1992, bem como ao golpe de Estado no Haiti, em Setembro de 1991.

Outro fórum latino-americano que se dedica às questões da democracia e dos direitos humanos, onde participam igualmente os países do Mercosul, é o Grupo do Rio que foi, aliás, a primeira organização regional a exigir credenciais democráticas aos seus membros, e a assegurar a expulsão no caso de violação daquele princípio. O Panamá foi expulso da organização em Fevereiro de 1988, e o Peru em Abril de 1992.

Mais recentemente, a Cimeira de Miami de Dezembro de 1994 também sublinhou a importância da promoção da democracia e dos direitos humanos. A cimeira, onde participaram todos os chefes de Estado do hemisfério, com a excepção de Fidel Castro, apelou para o reforço do papel da OEA como agente regional multilateral, e dos tribunais nacionais e regionais, para difundir a democracia e promover ou proteger os direitos humanos³³.

Foi neste contexto que as políticas externas de cada um dos países do Mercosul foram alteradas. A Argentina, sob a administração de Carlos Menem, por exemplo, tomou claramente uma posição paralela à dos Estados Unidos e optou simultaneamente pela «defesa da democracia» como prioridade de política externa³⁴. A mudança do Brasil tem sido mais gradual que a da Argentina, e o alinhamento com os Estados Unidos tem sido mais ambíguo. O Brasil adoptou uma política de direitos humanos mais aberta e positiva com a presidência de Fernando Collor de Melo³⁵. Com o presidente Fernando Henrique Cardoso, as iniciativas relativas aos direitos humanos têm aumentado, tanto a nível nacional como internacional. O presidente brasileiro tem reconhecido o problema dos direitos humanos no Brasil em vários *fora*, e este país tem hoje uma atitude franca acerca do seu problema interno de direitos humanos, reconhecendo que é uma fonte de preocupação legítima da comunidade internacional³⁶. Simultaneamente, o comportamento do Brasil para com os organismos de direitos humanos das Nações Unidas tem mudado, tornando-se cada vez mais receptivo e colaborador³⁷.

desarmamento e a reintegração social dos ex-Contras, na Nicarágua. No Suriname teve lugar um processo semelhante, a pedido do governo, que culminou num acordo de paz em Agosto de 1992. Ver Muñoz (1994), p. 33.

³³ Sobre o Plano de Miami, ver "Summit of Americas: Plan of Action", Miami, Florida, 9-11 de Dezembro de 1994, mimeo.

³⁴ Sobre uma análise da evolução da política externa argentina, ver Russell (1991), (1995); Tulchin (1996); Zulvanic e Corigliano (1993).

³⁵ Durante a presidência de Collor de Melo, o Brasil ratificou várias convenções dos direitos humanos, e desempenhou também um papel principal em duas conferências das Nações Unidas, sobre o ambiente e os direitos humanos. Ver Segré e Bocco (1992) p. 43. Ver também: Liepziger (1993) p. 45-46. Alves (1994) p. 59-61; «Ministério Muda por Direitos Humanos», *Jornal do Brasil*, 19 de Janeiro de 1991; António A. C. Trindade, «O Brasil e os Tratados de Direitos Humanos», *Jornal do Brasil*, 22 de Novembro de 1990.

³⁶ Sobre uma análise da evolução e posições da política externa do Brasil, ver Cardoso (1993); De Cruz Jr. *et al* (1993); Hirst (1996); (1995d); Inter-American Dialogue (1993); Ministério das Relações Exteriores (1993); Segré e Bocco (1991); (1992). Sobre os assuntos de direitos humanos na política externa, ver *Brasil Report*, RB-95-04, *Latin American Newsletters*, 4 de Maio de 1995; Cardoso (1995), p. 9; «Fernando Henrique Cardoso não teme parecer sobre direitos humanos», *Jornal do Brasil*, 6 de Dezembro de 1995, p. 4; «Ministério muda por direitos humanos», *Jornal do Brasil*, 19 de Janeiro de 1991.

³⁷ Alves (1994); (1995b). Ver também: Ministério das Relações Exteriores (1995).

No Paraguai, a transição para a democracia legitimou a sua imagem pública externa. Neste sentido, a entrada do Paraguai no «clube das transições democráticas» foi especialmente importante, por romper com o seu isolamento internacional. O Paraguai assinou muitas convenções de direitos humanos, e os seus discursos sobre política externa dão grande relevo à democracia e aos direitos humanos, como factores essenciais para a sua participação na comunidade internacional³⁸.

Uma das directrizes da política externa do Uruguai desde a transição para a democracia, em 1985, tem sido a legitimação da democracia nacional através das relações com o exterior, dando concomitantemente um claro destaque aos assuntos relativos à democracia e aos direitos humanos na política externa³⁹.

As mudanças no cenário internacional, os avanços cumulativos da democracia e dos direitos humanos internacionais, enquanto preocupações legítimas da comunidade internacional, a cooperação política e o diálogo entre a União Europeia e o Mercosul, bem como os desenvolvimentos dentro de cada região no âmbito da democracia e dos direitos humanos, são elementos que constituem um bom presságio para o diálogo político sobre a democracia e os direitos humanos.

Os problemas da promoção da democracia por agentes exteriores e os limites da condicionalidade política

Os limites da condicionalidade política

Na União Europeia, a condicionalidade política tem sido defendida como um instrumento político para tornar a política comercial mais ética. Como tal, e por fazer parte das relações da União com o Mercosul, é necessário avaliar o seu potencial enquanto instrumento político nas relações interregionais.

Basicamente, «a condicionalidade política apenas resulta sob determinadas condições, bastante restritas»⁴⁰. Primeiro, a condicionalidade pode resultar em países que ainda não são democráticos, levando os governos a organizar eleições ou a libertar presos. Por outras palavras, serve para alcançar reformas limitadas ou circunscritas, que são certamente positivas, mas não gera mudanças mais profundas. Em segundo lugar, no caso dos países que

³⁸ Sobre uma análise da evolução da política externa paraguaia, ver Fernandez Estigarribia e Simón (1987); Masi (1991), (1992); Masi e Simón (1995); Sanneman (1995); Sapena Brugada (1995); Segré e Bocco (1990); Simón (1989), (1993), (1995a), (1995b), (1995c). Para uma citação, ver Simón (1993) p. 262.

³⁹ Sobre a evolução da política externa uruguaia, ver Luján (1993), (1994); Hirst (1994).

⁴⁰ Robinson (1993a) p. 65. Existe uma vasta literatura sobre a condicionalidade política. Alguns exemplos são: Andreassen (1991); Andreassen e Eine (1988); Andreassen e Swineheart (1992); Arenas e Dupret (1996); Ball (1992); Bossuyt, Laporte e Brigaldino (1993); Burnell (1994); Charlick (1992); Clayton (1994); Crawford (1995); De Feyter *et al* (1995); EADI (1992); Goldman e Douglas (1998); Harrigan, Moseley e Toye (1991); Healey e Robinson (1992); Institute of Development Studies (1993); Krause e Rosas (1992); Lawyers Committee for Human Rights (1993); Mendez e Sotillo Lorenzo (1995); Moore e Robinson (1994); Nelson e Eglinton (1992), (1993); OCDE (1991), (1992), (1994); Ostergaard (1993); Robinson (1993a), (1995); Sorensen (1994); Streeten (1988); Tomasevski (1993); Nações Unidas (1993); Vandeginste (1994); Waller (1992); (1994).

são já democráticos, para além da sua utilidade como elemento de dissuasão, a condicionalidade é bastante ineficaz. Em terceiro lugar, a condicionalidade política é limitada porque o seu potencial de eficiência mais elevado se restringe aos locais em que a dependência de apoio económico é alta, como nos mais pequenos e pobres países africanos⁴¹. Noutros locais, como nos países do Mercosul, a sua capacidade de mudança é muito limitada. Assim, é de pouca utilidade enquanto instrumento de *promoção* dos direitos humanos e da democracia.

Em quarto lugar, e de um modo mais geral, a condicionalidade política é restringida por vários problemas conceptuais. A condicionalidade baseia-se normalmente em visões liberais de democracia, dando por isso prioridade à protecção dos direitos civis e políticos. Os direitos sociais e económicos são objectivos que, normalmente, primam pela ausência. A viabilidade mínima é um bom argumento a favor deste tipo de abordagem selectiva. Mas, por outro lado, a preservação dos direitos sociais e económicos é, a longo prazo, a melhor garantia para o desenvolvimento de democracias saudáveis. Em última análise, a elaboração de uma democracia liberal «minimalista» implica a formulação de políticas que criem as condições económicas e sociais necessárias para que esse contexto político «mínimo» germine. Quer isto então dizer que talvez seja preciso uma visão de democracia bastante menos «minimalista», em que o Estado deve desempenhar um papel importante, implementando uma política activa de distribuição e protegendo os direitos de grupos ou classes que ainda não tiverem desenvolvido a capacidade de defender os seus direitos⁴².

Como já foi dito, a resposta à pergunta «que democracia?» tem implicações decisivas para a definição das políticas. Se o objectivo é a promoção daquilo a que se pode chamar «democracia participativa», é necessário um Estado mais intervencionista. Uma vez que os indivíduos de uma dada sociedade são, à partida, desiguais, a política estatal de distribuição, ou de criação de igualdade de oportunidades, torna-se necessária para possibilitar uma participação generalizada na democracia⁴³. Mas este não é o tipo de democracia que os doadores têm por habito promover. O conceito de «boa governação» põe este problema em evidência. O Banco Mundial define «boa governação», entre outras coisas, como a elaboração previsível, aberta e informada, de políticas. Mas o que será a elaboração «informada» de políticas? O Banco Mundial dificilmente apoiaria uma «política informada» que visasse o

⁴¹ O caso de condicionalidade mais bem sucedido é o do Quênia, onde a decisão dos doadores de reter um bilião de dólares de apoio financeiro ao desenvolvimento levou o governo a legalizar a oposição e a organizar eleições. Ver Vandeginste (1994) p. 20-30 e Robinson (1993b) p. 62-64. A ameaça de retenção de apoio também tem sido eficaz na promoção da liberalização na África francófona. Ver Robinson (1993b). Estes casos referem-se a países pequenos, cuja dependência de apoio é muito elevada. Sobre este assunto, ver também: Robinson (1994b); (1995).

⁴² Sobre o debate acerca da relação entre a democracia liberal, os direitos, o capitalismo e o Estado, ver Reis (1996). Para a relação entre o Estado e o modelo de desenvolvimento democrático e económico, ver Sorensen (1994) e Przeworski (1995).

⁴³ Sobre uma comparação entre definições de democracia nos EUA, na UE, na Suécia e no Reino Unido, nos documentos da política de cooperação, ver Crawford (1995) p. 65-70. Sobre os países nórdicos com «ideias homólogas», ver Andreassen (1991); Andreassen e Swineheart (1992); Andreassen e Eide (1987-1988); Nordic Ministers of Development Cooperation (1990); SIDA (1993), (1991). Sobre o Reino Unido, ver FCO (1991), (1993); ODI (1992). Sobre a Alemanha, Van de Sand (1992); Sobre exemplos de políticas dos EUA, ver Carrothers (1993); Charlick (1994); Lancaster (1993); Schimmp (1992); USAID (1991), (1990).

aumento da inflação e a intervenção estatal, para criar condições sociais mais favoráveis à democracia⁴⁴.

Em quinto lugar, a tensão resultante de conflitos de interesses, ou de uma multiplicidade de condicionalidades, pode diminuir a dedicação dos doadores às causas da democracia e dos direitos humanos. Como já se disse, a condicionalidade política associa a democracia a reformas económicas liberais, ou seja, o apoio à democracia está ligado a um modelo económico específico. Se se provar que os programas de ajustamento estrutural associados a esse modelo estão em conflito com um grau mais elevado de pluralismo e democracia, qual dos objectivos é prioritário?⁴⁵ Se a «elaboração de política informada» acarreta a repressão dos movimentos dos trabalhadores, como já aconteceu em diversas ocasiões, qual deverá ser a resposta dos países doadores? A condicionalidade parte implicitamente do princípio que a democracia é compatível com um desenvolvimento económico mais eficiente; no entanto, por muito normativamente desejável que isso seja, há provas de que, ao longo da história, nem sempre tem sido esse o caso⁴⁶. De facto, o desenvolvimento e os processos de modernização têm sido fonte de abusos dos direitos humanos numa quantidade de países⁴⁷.

O respeito pelos direitos humanos pode também vacilar devido a factores económicos. A ligação entre o comportamento económico, a democracia e os direitos humanos surgiu devido à necessidade dos doadores justificarem a sua política aos respectivos eleitorados. O anticomunismo e a solidariedade com o terceiro mundo já não bastam como causas legítimas para a cooperação. A «boa governação», ou a democracia associada à eficiência, são causas à volta das quais se pode edificar um consenso, pois parecem garantir aos doadores que o dinheiro será bem empregue⁴⁸. Porém, que acontecerá se o dinheiro não for «bem empregue» pelos países incipientemente democráticos e se, por outro lado, os autoritários forem melhores a gastá-lo? Quanto tempo poderá durar o consenso construído à volta da promoção da democracia?

Em sexto lugar, a democracia e os direitos humanos opõem-se a outros objectivos da política externa. É vulgar dizê-lo, mas nem por isso deixa de ser verdade, que, quando há importantes interesses de segurança ou económicos em jogo, o interesse activo nos níveis de democracia

⁴⁴ Sobre o Banco Mundial e a boa governação: Dias (1994); Gibbon (1994); Goetz e O'Brien (1995); Harrigan, Moseley e Toye (1991); Shihata e Tschöfen (1988), (1991); Stevens e Gnanaselvam (1995); United Nations (1993); World Bank (1992), (1994). Para uma comparação entre definições de boa governação dos EUA, da UE, da Suécia e do Reino Unido, em documentos da política de cooperação: Crawford (1995) p. 70-77. Sobre uma análise de boa governação, ver Archer (1994); Institute of Development Studies (1993); Moore e Robinson (1994); Robinson (1993a), (1994a), (1995).

⁴⁵ Os direitos humanos, a democratização, a boa governação e as condicionalidades económicas mais convencionais podem não se coadunar, e os direitos humanos, como novidade relativa que são, podem ser postos em xeque por outras condições, mais bem instituídas. Sobre a condicionalidade múltipla: Nelson e Eglington (1995).

⁴⁶ Sobre uma análise das ligações entre a democracia, o autoritarismo, o desenvolvimento económico, o crescimento e a desigualdade, ver Sirowy e Inkeles (1990) pp. 126-157. A sua análise dos principais estudos sobre este assunto revelou escassas provas de haver relações sistemáticas entre estes fenómenos. Sobre as relações, ver Waller (1992) p. 24. Sobre uma comparação entre o Brasil e a Coreia do Sul relativamente ao crescimento, à igualdade e ao papel do Estado na sua promoção: Donnely (1984) pp. 255-283. Ver também: Bradlow (1992) pp. 1-18; Sorensen (1993) pp. 6-34; White (1995) pp. 27-36. Sobre a tensão entre a democracia e o ajustamento estrutural: Jenkins (1995).

⁴⁷ Ver Dias (1994) pp. 53-54.

⁴⁸ Crawford (1995) p. 33.

e de direitos humanos diminuí consideravelmente, se não desaparecer por completo. Como diz Waller, «a política pode ser instituída com êxito em países muito dependentes da ajuda vinda do exterior, e nos quais os interesses económicos e de política externa são mínimos. Há uma pequena probabilidade de sucesso em países importantes do ponto de vista económico, ou interessantes do ponto de vista estratégico»⁴⁹.

Por fim, o emprego da condicionalidade política limita-se aos regimes de cooperação económica. Os interesses da democracia e dos direitos humanos foram assim colocados num ghetto representativo de uma pequena parcela dos interesses económicos e comerciais que unem os países uns aos outros. O comércio internacional, por exemplo, não é automaticamente «condicionado» por aqueles regimes. Deste modo, a condicionalidade não corrige desigualdades ou desequilíbrios característicos do sistema político e económico internacional, os quais têm um efeito inequivocamente profundo no desempenho da democracia e no respeito pelos direitos humanos em países ou regiões específicas.

A promoção da democracia e dos direitos humanos por agentes exteriores

O Acordo-Quadro visa igualmente estabelecer um diálogo político assente nos valores da democracia, dos direitos humanos e da paz. Este diálogo poderá vir a tornar-se num instrumento para a promoção da democracia e dos direitos humanos, quer regional, quer internacionalmente? A capacidade dos agentes internacionais para promover processos de transição e consolidação democrática e políticas de respeito pelos direitos humanos é limitada e a tentativa de cooperação nesta área entre a União Europeia e o Mercosul deve ter esses limites em consideração.

Tem sido demonstrado através de estudos empíricos sobre o apoio internacional à democracia e aos direitos humanos que a política pró-democracia tem melhores resultados durante os períodos de transição⁵⁰. Nestas situações, os agentes internacionais, governamentais ou não, podem contribuir para a debilitação das forças autoritárias, aumentando o peso das forças democráticas internas. No entanto, esta conjugação de forças apenas resulta se já existir uma oposição interna forte, apoiada pela sociedade civil⁵¹.

Outra situação em que as pressões externas podem resultar é no caso de uma potencial regressão autoritária, de que é um bom exemplo o resultado da recente crise no Paraguai⁵².

⁴⁹ Waller (1992) p. 5. Ver também : Nelson e Eglinton (1992) p. 22. O tratamento «mais favorável» dos países estrategicamente importantes e a condenação dos países pequenos e insignificantes faz surgir o espectro da duplicidade de valores, que leva a uma perda de credibilidade dos doadores, aos olhos das sociedades civis dos países receptores. Ver Clayton (1994) p. 2.

⁵⁰ Ver nota 5.

⁵¹ Ver secção sobre a condicionalidade política.

⁵² O desafio do general Lino Oviedo, actor principal na destituição de Stroessner e um dos chefes do Partido Colorado, à autoridade do presidente Wasmosy, eleito democraticamente, foi vencida por fortes pressões regionais e internacionais. Os Estado Unidos desempenharam um papel fulcral, tendo feito ameaças de imposição de sanções políticas e económicas, e o fim do apoio militar. O Brasil, a Venezuela, o Chile, a Bolívia, a Argentina e o Uruguai também apoiaram Wasmosy de imediato. A presidência italiana da União Europeia criticou o golpe de estado, e lembrou ao país que a continuação das relações dependia da conformidade com os princípios da democracia. O

No entanto, mesmo nos casos de regressão autoritária, não está bem claro se a variável que realmente faz diferença é ou não o «intervencionismo democrático». Tal como nas transições para a democracia, o papel da oposição interna, ou – no caso de uma possível regressão autoritária – o apoio a uma autoridade democrática sob ameaça, é essencial. A sociedade paraguaia mobilizou-se em peso contra Oviedo. Sem esta pressão interna, as pressões do exterior podiam não ter servido de nada⁵³. Do mesmo modo, não se sabe ao certo se o «êxito» na resolução das crises na Guatemala, no Peru ou no Haiti se deve ao regime de defesa da democracia da OEA, se a pressões «externas». Assim como no Paraguai, a grande pressão interna e a mobilização contra Serrano, na Guatemala, fizeram com que a ameaça de sanções nem sequer fosse posta à prova, pois Serrano fez uma retirada quase imediata. Quanto ao Peru, pode-se argumentar que a OEA até serviu para dar legitimidade àquilo que é um regime autoritário a funcionar sob o disfarce da democracia. No caso do Haiti, a OEA foi incapaz de resolver a crise, após dois anos de tentativas, e, na verdade, foram os Estados Unidos e as forças das Nações Unidas que finalmente a resolveram⁵⁴. Até as acções destes últimos, no entanto, têm sido criticadas, pois as negociações com o exército levaram a um acordo que assegura a impunidade para os autores de violações dos direitos humanos⁵⁵.

As políticas de promoção da democracia e dos direitos humanos funcionam de facto melhor quando os receptores têm uma predisposição para a democracia e para o respeito pelos direitos humanos. Como se pode ver pelo caso de Cuba, os governos podem simplesmente recusar-se a ceder a qualquer tipo de pressão. Cuba tem rejeitado apelos para a reforma política e para a libertação de prisioneiros políticos, apesar de avisos da Europa de que o estabelecimento de acordos de cooperação depende das reformas internas⁵⁶. Os generais no Haiti resistiram às sanções e, conseqüentemente, estas não conseguiram alterar o seu comportamento⁵⁷. O caso de Cuba também demonstra que, quando a oposição interna é pouca ou nenhuma, mesmo as formas mais extremas de condicionalidade podem ser impotentes para fazer cair governos autoritários.

De um modo geral, nos países que se afirmam ideologicamente incompatíveis com as noções ocidentais dos direitos humanos e da liberdade individual, as pressões são normalmente inúteis. Assim, paradoxalmente, os países que mais carecem de democracia e direitos humanos – aqueles em que estes princípios não são considerados universais, ou em que

comissário Marin também falou, por parte da Comissão, a 23 de Abril de 1996. Ver *Agence Europe* nº24 de Abril de 1996, p. 2.

⁵³ Sobre os detalhes da tentativa de golpe de estado, e retaliações, ver IRELA (1996a); “Paraguayan General Sulks in the Barracks”, *The Financial Times*, 24 de Abril de 1996; “Paraguayan Strongman Forces President’s Retreat”, *The Financial Times*, 25 de Abril de 1996; “Wasmosy Reverses Pledge to Strongman”, *The Financial Times*, 26 de Abril de 1996; “The Strongman Who Blinked”, *The Financial Times*, 30 de Abril de 1996; “Oviedo Falls at the Last Fence”, *Latin American Regional Reports - Southern Cone*, 30 de Maio de 1996, p. 2.

⁵⁴ Bloomfield (1994a) p. 13.

⁵⁵ Ver Andreu (1995).

⁵⁶ Ver IRELA (Junho de 1996b).

⁵⁷ Betts (1994) p. 27 e Vandeginste (1994) p. 26.

competem com outros valores ideológicos, e por isso não têm grande adesão – são os de mais difícil conversão⁵⁸.

As contribuições para a *democratização* ou para a *consolidação democrática* dos agentes internacionais, em oposição à mera transição para a democracia, são extremamente limitadas. A democratização tem a ver com a extensão da democracia do campo político para o campo social, para a criação de uma «cidadania social». Necessita que se ultrapassem obstáculos à participação política provocados pela desigualdade e pela pobreza, necessita da reforma de instituições fundamentais, como os partidos políticos, o poder judiciário e as forças da lei, de forma a assegurar que a cidadania e a representação sejam reais, e surtam efeito. Em suma, necessita de uma reforma básica do aparelho estatal, bem como da emergência de uma sociedade civil robusta e organizada, capaz de defender os seus direitos face ao Estado⁵⁹. Estes processos estão de tal forma dependentes de variáveis internas políticas, sociais e institucionais, bem como culturais, que a capacidade da ajuda exterior ou dos programas de cooperação económica para efectuar este tipo de transformação profunda é, na melhor das hipóteses, limitada.

A promoção positiva da democracia e dos direitos humanos através do financiamento de projectos dedicados a estes objectivos também é limitada. Partindo do princípio que todos estes projectos têm uma taxa de sucesso elevada (o que é de facto duvidoso), a quantidade de dinheiro em questão e a dimensão dos problemas a resolver, assim como a complexidade política da maioria dos países receptores, faz com que este tipo de projectos, isoladamente, possam apenas fazer «micro»-contribuições à democracia e aos direitos humanos.

Também é pouco provável que o intervencionismo a favor da democracia ou dos direitos humanos tenha efeitos concretos para a democratização. Apesar das intervenções, o Haiti continua a não ser uma democracia na verdadeira acepção da palavra. O Peru, alvo de pressões da OEA, está também muito longe de ser uma democracia. O mesmo se poderá dizer da Guatemala, ou até do Paraguai, onde a falta de responsabilização, as violações persistentes dos direitos humanos e a autonomia militar são obstáculos reais e permanentes à consolidação democrática⁶⁰. Na verdade, com a possível excepção das transições efectuadas pelas tropas de ocupação, como nos casos da Alemanha e do Japão a seguir à Segunda Guerra Mundial, não deve ter havido um único caso em que a pressão internacional, ou

⁵⁸ Os casos de África e da Ásia são exemplos. No caso de África, a resistência à condicionalidade baseia-se na defesa da soberania nacional, e nas dúvidas quanto à aplicabilidade dos modelos ocidentais de democracia ao contexto africano. Ver Bayra (1993); Bashua (1992); Robinson (1994a) p. 49. Sobre a Ásia, ver Kausikan (1993); Kent (1992); Ostergaard (1990), (1994); Van Ness (1992).

⁵⁹ Existe uma literatura imensa sobre os problemas e desafios da democratização na América Latina. Alguns exemplos recentes: AIETI (1994); Jelin e Hirschberg (1996), que incidem na cidadania e nos direitos humanos; Prezeworski (1995), que representa uma visão mais estruturalista, sopesando o Estado, o mercado e a democracia; Mainwaring e Scully (1995), que analisam os partidos e instituições políticas. Sobre a impunidade na América Latina ver: Seider (1995). Ver também: O'Donnell (1993), (1994); Karl (1990); Mainwaring (1995).

⁶⁰ Sobre os problemas gerais do intervencionismo democrático, ver Burkhalter (1994); Hoffman (1995). Sobre os insucessos do «intervencionismo democrático» no Haiti, ver IRELA (1992). Sobre o Peru: Crabtree (1995); IRELA (1990). Sobre a Guatemala: Schirmer (1996).

qualquer tipo de intervenção, tenha servido para dar origem a uma mudança política constante e profunda, em direcção à consolidação democrática e ao respeito pelos direitos humanos.

A ligação entre as intervenções pró-democráticas ou a favor dos direitos humanos e os seus resultados propriamente ditos é tão difícil de assegurar ou de prever que, quando se contempla a possibilidade de empreender qualquer forma de «intervencionismo democrático», é muito difícil saber-se qual o melhor rumo a tomar em defesa deste valores. O caso de Cuba é disso um bom exemplo. A política da União Europeia de evitar sanções e de tentar induzir mudanças através do diálogo e do reforço da cooperação económica, não tem tido os resultados desejados. Tornou-se óbvio que o regime de Castro não cede e, ao que parece, a União Europeia foi condenada à inconstância. Cuba tem vindo a tornar-se num conflito polarizado entre as propostas da União Europeia e a «solução punitiva» radical dos Estados Unidos⁶¹. Mesmo a posição intransigente dos Estados Unidos, no entanto, também não conseguiu os resultados desejados; na verdade, pode-se dizer que as sanções e as fortes pressões apenas serviram para incentivar o regime de Castro e para justificar mais repressão interna, em vez de debilitar o governo e promover reformas internas. Neste sentido, as medidas punitivas são mais eficazes a castigar os povos pelos pecados dos governantes, do que os governantes pelos pecados que cometem contra os seus povos⁶².

Por causa dos seus resultados incertos, aquilo a que se pode chamar «acção pelos direitos humanos e pela democracia» pode ser tão flexível que se torna difícil caracterizá-la genericamente. Políticas de «inclusão» ou «exclusão», por exemplo, podem justificar-se igualmente. No caso de Cuba, a inclusão tem significado conversações, investimentos e negociações; a exclusão tem significado sanções e acções punitivas. Neste caso, nem uma nem outra têm resultado. Todavia, noutros casos tanto uma como outra poderiam resultar. Enquanto a exclusão é claramente «punitiva», e garante que o princípio que liga o comércio e as relações económicas ao respeito pelos direitos humanos e ao governo democrático não sofre qualquer atenuação, a inclusão também já demonstrou servir a causa da democracia. A integração de certas regiões, por exemplo, pode fazer com que a associação ou «inclusão» dependa de se cumprirem condições mínimas, relativas à democracia e aos direitos humanos. Este facto pode levar países membros «excluídos», ou que aspirem à inclusão, a melhorarem o seu comportamento. Quando o nível necessário para a «inclusão» for muito elevado, a consolidação democrática estará, uma vez alcançada, provavelmente assegurada. De facto, foi isto que aconteceu nos casos da entrada da Grécia, de Portugal e da Espanha para a Comunidade Europeia⁶³.

Também é possível optar por uma política de «inclusão» mesmo sem estarem garantidas as condições mínimas, como é exemplo o caso da Turquia. A «exclusão» foi a política adoptada de início, a pretexto de questões dos direitos humanos. Em 1989, a Comissão Europeia

⁶¹ Sobre a nova situação em Cuba, ver Whitehead (1996); IRELA (1996b).

⁶² Ver Tomasevski (1993).

⁶³ Ver Whitehead (1993).

também mencionou a questão dos direitos humanos e das minorias como uma das razões para recusar o pedido da adesão à Comunidade Europeia deste país. Por fim, a União Aduaneira com a Turquia foi assinada devido a preocupações com o crescimento das forças islâmicas naquele país. As questões dos direitos humanos e da democracia, citados de antemão como a razão da «exclusão» de um acordo aduaneiro, foram assim postas de parte⁶⁴.

O Conselho da Europa adoptou uma linha de acção semelhante com a sua decisão de incluir a Rússia, apesar das suas evidentes lacunas políticas, por causa do seu potencial de desestabilização⁶⁵. A inclusão pode ser considerada positiva: foi criada uma Comissão *ad hoc* para a Tchetchénia, mais pressão será exercida sobre a Rússia para que implemente reformas jurídicas internas e para levar a tribunal os responsáveis pelas violações dos direitos humanos na Tchetchénia. Os membros do Conselho farão igualmente pressão para que a Rússia aceite a Convenção Europeia dos Direitos Humanos e a Convenção Europeia para a Prevenção da Tortura e para a Protecção das Minorias. Mas, por outro lado, abriu-se um precedente negativo; em 1989, o Conselho da Europa zelava para que apenas as democracias de boa fé se tornassem membros, mas aceitou já um país que não é uma democracia consolidada. Admitiu também diversos países de Leste, sob o pretexto de ser melhor usar os instrumentos do Conselho para obrigar à obediência, do que empregar a exclusão⁶⁶.

Estes dois exemplos apontam também para o facto de que, perante interesses estratégicos, económicos ou de segurança significativos, há uma tendência para optar pela lógica «de inclusão», pois o objectivo principal é não exacerbar uma possível ameaça. Os interesses concretos estão sempre presentes, mesmo no que pode à primeira vista parecer uma política externa «altruísta». Por isso, na falta de um interesse específico, a política pode não ser mantida o tempo suficiente para ter o efeito desejado. Até mesmo nas regiões em que a União Europeia tem tido um papel construtivo e desinteressado, como na América Central, por exemplo, tem sido afirmado de forma convincente que um dos factores essenciais por trás do envolvimento na região foi de origem interna: pela vontade da Comunidade Europeia assumir um papel político internacional⁶⁷. Sendo assim, e à falta de motivações de paz, democracia e direitos humanos, a política «ética» não pode ser mantida a longo prazo. Porém, o que de facto

⁶⁴ O Parlamento Europeu aprovou a União Aduaneira por 343 votos contra 149, apesar da sua ameaça inicial de rejeitar o acordo, com base na situação dos direitos humanos. Ver "EU Retreats on Turkish Human Rights", *The Financial Times*, 31 de Janeiro de 1996; "Membership is the Goal", *The Financial Times*, 22 de Janeiro de 1996. O PE impôs a fiscalização contínua da situação dos direitos humanos na Turquia da parte da Comissão como condição da União Aduaneira. Ver "Early Vote on Turkey Likely", *European Voice*, 30 de Novembro-6 de Dezembro de 1995, p. 10; *Agence Europe*, nº6649, 20 de Janeiro de 1996, p. 4. Sobre as relações entre a Comunidade/União Europeia e a Turquia, ver Martin (1993).

⁶⁵ Representantes parlamentares da Suíça, Finlândia, Alemanha, Reino Unido e Grécia, estavam a favor da adesão da Rússia, pois pensavam ser a melhor forma de consolidar a democracia. Os noruegueses, os Democratas Cristãos austríacos e a Liga Norte italiana, por outro lado, opunham-se a esta alternativa, e achavam-na prematura. A Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa acabou por votar por 164 votos a favor e 35 contra, com 15 abstenções. Ver *Agence Europe*, nº6653, 26 de Janeiro de 1996, p. 4; "Council of Europe Votes Russia In", *The Financial Times*, 26 de Janeiro de 1996; "Western Test for Russia", *The Financial Times*, 22 de Janeiro de 1996; "Russia in Europe", *The Financial Times*, 22 de Janeiro de 1996.

⁶⁶ Ver "Russia in Europe", *The Financial Times*, 22 de Janeiro de 1996.

⁶⁷ «El proceso de San Jose debe ser visto como parte de un esfuerzo europeo por definir una nueva identidad y no solamente com una iniciativa enfocada en Centroamerica». Whitehead (1992) p. 138 e p. 153. Sobre os diversos motivos que estão na origem da acção externa da Comunidade Europeia, ver Ginsberg (1992).

é necessário é um compromisso a longo prazo. A democratização é um processo lento, que transcende a mera realização de eleições. É um processo pelo qual é pouco provável que os «defensores da democracia» tenham uma dedicação a longo prazo, tanto por razões económicas como políticas. Como diz Mintz da presença americana no Haiti: «Para que a actual intervenção americana tenha um efeito mais permanente no Haiti do que dar de comer aos pobres, reparar geradores eléctricos e arranjar as estradas, é necessário um tipo de compromisso que o eleitorado americano, inquieto – e o povo fatigado do Haiti – talvez não esteja disposto a aceitar»⁶⁸.

Sejam quais forem os seus defeitos, os dois casos acima descritos são talvez exemplos de interesses que coincidem fortuitamente com objectivos mais «éticos». No entanto, como já se disse, é inevitável que interesses económicos e estratégicos importantes tenham um efeito negativo nas questões dos direitos humanos. As relações com a China são paradigmáticas neste aspecto⁶⁹, e o mesmo se pode afirmar das relações entre a União Europeia e a ASEAN, dada a importância do Sudeste Asiático em termos económicos e estratégicos e, sobretudo, dados os pontos de vista claramente incompatíveis acerca dos direitos dos indivíduos na sociedade; as relações com a AEAN têm incidido quase exclusivamente sobre temas do comércio, tecnologia, *joint-ventures* e investimentos⁷⁰.

Por vezes, dá-se o caso que, mesmo em países pouco relevantes económica e estrategicamente, não são tomadas medidas, por receio das eventuais consequências que possam vir a ter noutras áreas. A decisão da Comissão Europeia de não expulsar o Haiti da Convenção de Lomé é um exemplo disso: com o apoio do Parlamento Europeu, normalmente o mais árduo defensor dos direitos humanos, a decisão da Comissão foi causada por medo que a expulsão abrisse um precedente perigoso e constituísse uma ameaça à estrutura de Lomé no seu todo; apesar da convenção ter uma cláusula democrática, a sensação geral foi claramente que o preço (e o princípio) da expulsão era demasiado elevado, uma vez que a

⁶⁸ Mintz (1995) p. 74. De modo semelhante, 35 dos 48 países da África Sub-Sahariana tiveram já eleições. No entanto, não só a maioria dos processos eleitorais foram problemáticos, ou não causou qualquer mudança, como também, desde então, os interesses do comércio e da segurança se tornaram mais importantes que os assuntos relativos à democracia e aos direitos humanos.

⁶⁹ Sobre a União Europeia, ver: «La UE firma acuerdos de cooperación comercial con China», *El País*, 8 de Maio de 1996. Segundo um artigo, a França deixou de criticar o comportamento da China em relação aos direitos humanos, desde que assinou um contrato da Airbus no valor de um bilhão e meio de dólares com aquele país; a Alemanha admitiu, sob pressão da China, que o Tibete faz parte do território chinês, e retirou uma bolsa de 190.000 dólares para uma conferência de grupos de apoio ao Tibete, em Bona; a administração Clinton cortou a ligação entre o estatuto de nação mais favorecida e o comportamento relativo aos direitos humanos, nas suas relações comerciais com a China. Ver Alex Schoumatoff, «Sun Without a Moon», *Vanity Fair*, Agosto de 1996, p. 120. Ver também «Francia da un espaldarazo al régimen Chino a cambio de contratos comerciales millonarios», *El País*, 11 de Abril de 1996. Sobre a continuação de normalidade dos relacionamentos do Brasil e da América Latina com a China, mesmo depois do endurecimento do regime de Pequim, ver Segré e Bocco (1991), p. 39; Segré e Bocco (1992) p. 37; Van Klaveren (1990) p. 103.

⁷⁰ Os assuntos dos direitos humanos não constavam da agenda da Cimeira de Março entre a União Europeia e a ASEAN em Banguécoque, por exemplo. Sobre uma análise do relacionamento entre estes dois blocos, ver Mols (1990); Nuttall (1990); Regelsberger (1990).

maioria dos membros da Convenção de Lomé são países cuja democracia é tão precária como a do Haiti⁷¹.

No contexto latino-americano, se observarmos o caso do México – um «não-caso» na Comissão dos Direitos Humanos regional; um país em que, apesar de uma contínua falta de democracia e um elevado grau de violações de direitos humanos, nunca foi alvo de pressões e críticas da OEA –, torna-se evidente que não é apenas a falta de democracia, e as violações dos direitos humanos, que determinam as reacções, mas também o tamanho do país, a sua capacidade de se desviar das críticas, e de as absorver, e as decisões estratégicas tomadas pelos países de não exercer pressões com o fim de preservar outros interesses⁷².

Como ultrapassar a incoerência e insuficiência institucionais

Além dos problemas gerais relativos à promoção da democracia e dos direitos humanos, uma acção conjunta da União Europeia e do Mercosul está também dependente da resolução dos problemas político-institucionais presentes em cada uma das regiões.

Os principais problemas político-institucionais com que a União Europeia se depara são a falta de coerência e coordenação, e a apatia política. A elaboração das políticas de cooperação económica distingue-se da política externa em geral. A elaboração de decisões sobre política externa e de segurança é intergovernamental, e é decidida pelo Conselho de Ministros, enquanto que a política comercial está sob a alçada supranacional da Comissão Europeia. Por isso, há muitas vezes conflitos entre os dois órgãos sobre a política em relação a regiões ou países terceiros⁷³. No centro destas disputas estão as tensões que surgem da concorrência pelo domínio da política entre a Comissão e os países membros, representados no Conselho. Há também conflitos entre o Conselho e o Parlamento, pelas mesmas razões⁷⁴.

Por outro lado, as políticas comerciais, externas e de cooperação dos Estados membros nem sempre são coincidentes com a política da Comissão, e aqueles opõem-se muitas vezes à jurisdição desta sobre assuntos comerciais e de cooperação, através do Conselho de Ministros, quando pensam que os seus interesses nacionais estão em jogo. A impossibilidade de estabelecer uma ligação entre a política externa e a política comercial e económica da União deve-se à falta de vontade dos Estados membros de comunitarizar a política externa e de segurança, colocando-a ao mesmo nível da política de cooperação económica.

⁷¹ O Haiti entrou para a Convenção de Lomé, juntamente com a República Dominicana, em 1989, e ratificou a Convenção em Maio de 1990, antes do golpe de Estado. O acordo apenas entrou formalmente em vigor em Setembro de 1991. Ver IRELA (1992b), p. 37.

⁷²Ver Aguaya Quesada (1994), p. 75-78.

⁷³ O caso do Ruanda exemplifica o problema de um conflito institucional entre a Comissão e o Conselho de Ministros, por trás do qual está um conflito entre uma política externa comunitarizada, e uma lógica de política externa intergovernamental. Vários países da União Europeia protestaram, com o Reino Unido à cabeça, quando o Comissário Van den Broek anunciou a suspensão do apoio ao Ruanda, sem antes ter consultado os Estados membros. Sobre o papel do Conselho e da Comissão neste assunto, ver Nuttall (1990) sobre a Comissão, e Von Stechow (1990).

⁷⁴ Dentro da Comissão Europeia propriamente dita, surgem tensões e conflitos entre as várias Direcções Gerais que têm jurisdição sobre assuntos comerciais e de cooperação.

O mesmo tipo de problema tem vindo a afectar a nova política externa e de segurança comum. As acções comuns não têm surtido grande efeito, não tanto pela falta de meios institucionais e económicos como pela falta de vontade política em adoptar medidas mais fortes e eficazes. A PESC parece mais ser um anexo das políticas externas nacionais do que uma invenção qualitativamente nova. Além disso, com a revisão do Tratado de Maastricht, alguns assuntos relativos ao comércio podem passar da alçada da Comissão para a PESC; a intergovernamentalização poderá «alastrar», enfraquecendo assim a capacidade da Comissão para administrar a política económica e de cooperação europeia, tendo a democracia e os direitos humanos em conta, de uma forma livre das pressões conflituosas exercidas pelos Estados membros⁷⁵. A América Latina e o Mercosul não são consideradas regiões prioritárias de acção da PESC, o que significa que não está actualmente a ser feita nenhuma tentativa «institucional» para integrar as políticas externas e comerciais em relação àquela zona⁷⁶.

A capacidade dos Estados Membros da União para transformar os pontos de vista em comum em acção unificada sob «uma só voz», depende da sua capacidade de «encontrar um denominador comum»⁷⁷. Esta capacidade, por sua vez, parece depender de uma desconstrução mais profunda da lógica da autonomia estatal na elaboração da política externa; se se deseja que o apoio consistente aos objectivos dos direitos humanos na política externa se torne viável e irreversível, «é necessário aumentar a fiscalização interna e externa dos governos doadores»⁷⁸. Mas é precisamente a este tipo de fiscalização que os Estados membros se opõem, quando julgam que os interesses nacionais estão em jogo.

Outro problema tem origem no facto de as políticas de cooperação dos Estados membros, sem falar nas suas políticas externas em geral, não terem os mesmos objectivos. No princípio da década de noventa, alguns países membros da União Europeia reformularam a sua política de cooperação, de acordo com o novo regime de condicionalidade⁷⁹. Hoje em dia, a maior parte dos Estados Membros possui uma política de cooperação politicamente condicionada. E embora seja verdade que todos praticam alguma forma de condicionalidade, cada país realça objectivos diferentes e tem diferentes critérios de avaliação.

É importante que se diga que o facto da política comercial externa ser supranacional não é garantia de uma política europeia externa, comercial ou de cooperação, mais «ética». Pode

⁷⁵ Para uma análise da PESC, ver Vasconcelos (1995).

⁷⁶ A excepção a esta regra foi a iniciativa referente ao Haiti e a intensa campanha diplomática levada a cabo pela União e pelos Estados membros, particularmente na Argentina, no México e no Peru, relativamente à acção comum sobre o Tratado de Não Proliferação. Ver Fischer e Müller (1995), pp. 19-20.

⁷⁷ Regelsberger (1990) p. 12.

⁷⁸ Waller (1992) pp. 24-25.

⁷⁹ Sobre a política de cooperação britânica, com destaque para a “boa governação”, ver Robinson (1994a) p. 47; FCO (1991) e (1993). Sobre a Alemanha, que incide na democratização com reformas de mercado, ver Crawford (1995) p. 4; Waller (1994) p. 4-5; Robinson (1994a) p. 47. Os chamados países nórdicos de ideias homólogas têm habitualmente uma perspectiva mais progressista, dando lugar de destaque aos direitos humanos e à ajuda aos pobres. Ver Crawford (1995) p. 5. A Holanda dá mais importância ao estabelecimento e preservação da paz, com um lugar mais proeminente para as ajudas de emergência. Ver Crawford (1995) p. 4. Sobre a Suécia, ver Krause e Rosas (1992) p. 98-100. Sobre a Dinamarca, Krause e Rosas (1992) p. 84-87. Sobre a Finlândia, Krause e Rosas (1992) p. 88-95. Sobre a Noruega: *ibid.*, p. 96-97. Sobre os países de ideias homólogas em geral: Andreassen (1991); Andreassen e Eide (1987-88); Andreassen e Swineheart (1992); Nordic Ministers of Development Cooperation (1990); SIDA (1993), (1991).

assegurar uma maior consistência e coerência, mas a União não é uma entidade «moralmente superior», guiada por princípios e não por interesses. De facto, para que a supranacionalidade dê frutos, terá de garantir a defesa dos interesses dos Estados membros, sobretudo os estratégicos e económicos. Assim, é pouco provável que um suposto fim aos conflitos interestatais através de um grau mais elevado de supranacionalidade, e uma maior coordenação entre os diferentes níveis e órgãos da União, seja prenúncio de uma nova era ética de promoção da democracia e dos direitos humanos.

O problema político-institucional principal com que o Mercosul se confronta é a insuficiência institucional. Tal como na Europa, tem origem na renitência dos membros mais importantes em prescindir da sua supremacia em várias esferas políticas. Daí o apego à intergovernamentalidade e a falta de coordenação política coerente e eficiente. A ausência de uma face política comum e o baixo grau de institucionalização são também produto do interesse quase exclusivamente económico do Mercosul e do facto de este ser uma instituição relativamente recente. O Mercosul foi criado em Março de 1991, pelo Tratado de Assunção. O Protocolo de Ouro Preto, de Dezembro de 1994, que concedeu estatuto jurídico internacional ao Mercosul, apenas entrou em vigor em Dezembro de 1995. A sua capacidade de coordenar políticas significativas é, por isso, institucionalmente limitada⁸⁰.

A participação política dos diversos órgãos sociais, e dos partidos políticos, no processo de integração é bastante reduzida. Em Julho de 1991, foi fundada a Comissão Parlamentar Conjunta, com 12 deputados de cada país, designados pelos respectivos parlamentos, com mandatos de dois anos. Foi criada uma Comissão Interparlamentar em 1993, mas esta desempenha meramente um papel consultivo e os seus contactos com os decisores políticos do Mercosul têm sido irregulares. Tendo em conta a falta de ligações interpartidárias entre os partidos de cada país, fruto da sua especificidade, a falta de consenso ideológico entre os partidos e, por último, a debilidade e o descrédito geral dos partidos políticos e dos parlamentos nestas democracias de «fraca intensidade», o surgimento de um Mercosul mais político parece difícil⁸¹. Desta maneira, o Mercosul sofre de uma «orfandade representativa»⁸², de tal forma que «ainda faltam vias institucionais e uma organização política funcional para a ligação entre o aprofundamento da democracia e a integração regional»⁸³.

Facto muitas vezes esquecido, embora de uma importância fulcral, é que por causa das suas débeis estruturas de representação externa, insuficientemente profissionalizadas, os países do Mercosul também se vêem restringidos na sua capacidade de exercer uma política externa

⁸⁰ Sobre o desenvolvimento jurídico institucional, ver Pérez Otermin (1995).

⁸¹ No Uruguai, os partidos Colorado e Blanco são exclusivos àquele país. Os partidos Peronista e Radical, bem como a aliança de esquerda (que se está actualmente a desintegrar) na Argentina, são também únicos. No Brasil, o PMDB, o PT e outros, não estão ligados a mais nenhum partido da região. Por fim, os partidos Colorado e Liberal do Paraguai são igualmente *sui generis*. Isto contrasta vivamente com o caso europeu, onde as ligações interpartidárias através das internacionais permite um grau muito mais elevado de colaboração, e possibilita intervenções partidárias nos aspectos políticos do processo de integração. Ver Hirst (1995c) p. 11-12. Além do mais, o processo de integração foi dominado por uma lógica e uma liderança presidencialistas.

⁸² Bizzozero (1991) p. 41.

⁸³ Hirst (1995a) p. 11.

activa de «promoção da democracia e dos direitos humanos». O Brasil adoptou há pouco tempo uma atitude positiva de condenação do golpe de Estado e das violações dos direitos humanos na Nigéria, ao retirar o seu embaixador desse país; no entanto, o Brasil cumpria uma condição essencial para a acção punitiva, que os outros países do Mercosul não cumpriam: tem uma embaixada no país, e é fornecedor de apoio ao desenvolvimento económico em África⁸⁴. Além do mais, o Brasil é uma excepção à regra pois possui os «serviços diplomáticos mais organizados e profissionais» do Cone Sul, e talvez mesmo da América Latina. O Paraguai, por exemplo, não possui as estruturas diplomáticas mais rudimentares⁸⁵. Este é, obviamente, um obstáculo institucional ao desenvolvimento de qualquer tipo de política externa coerente e consistente. Afecta igualmente a capacidade de elaborar política externa «voltada para fora»; estes países não possuem política externa «pró-activa» sobre temas de direitos humanos e democracia além fronteiras. A política tem tendência a ser de reacção, e de estar «voltada para dentro», com o propósito de absorver e deflectir críticas à situação doméstica dos direitos humanos.

Como ultrapassar as divergências entre os Estados membros

A capacidade de efectuar acções conjuntas nas esferas regionais e interregionais é também problemática devido à diferença de opiniões entre os Estados membros, tanto na União Europeia como no Mercosul. A reacção europeia ao golpe de Estado na Nigéria exemplifica a existência de posições opostas entre os Estados membros⁸⁶. Houve dois países que propuseram sanções comerciais, mas não foram seriamente consideradas devido aos seus próprios interesses comerciais, desde vastos investimentos na Nigéria da Dutch Royal/Shell à existência de contratos de consultadoria e desenvolvimento no âmbito da Convenção de Lomé, no valor de milhões de Ecus⁸⁷. As diversas reacções dos países europeus à crise no Haiti fazem igualmente sobressair a falta de coesão entre os Estados membros⁸⁸.

Tal como na União Europeia, existem divergências políticas entre os países do Mercosul, que deverão ser ultrapassados para que se estabeleça uma política mercosulista eficiente. O Brasil

⁸⁴ Sobre o apoio a África: Van Klaveren (1990) p. 109. Sobre a política africana do Brasil na presidência de Collor de Melo: Da Cruz Jr. *et al* (1993) p. 41. Ao contrário da maioria dos países da América Latina, o Brasil é um país credor. A Polónia é dos países que lhe deve mais dinheiro, seguida de Angola, que paga a sua dívida através da exportação de petróleo. Moçambique deve 307 milhões de dólares. Outros devedores são o Senegal, a Costa do Marfim e a Guiné-Bissau.

⁸⁵ Masi (1991) p. 7-20, (1992) p. 266 e 267. Simón chega à mesma conclusão. Ver Simón (1993) p. 255.

⁸⁶ Sobre a reacção europeia à situação na Nigéria, ver *Agence Europe*, nº6618, 2 de Dezembro de 1995, p. 9; *Agence Europe*, nº6620, 6 de Dezembro de 1995, p. 9-10; *Agence Europe*, nº6656, 31 de Janeiro de 1996, p. 4.

⁸⁷ "Europe Balks at Imposing Ban on Nigeria Trade", *The European Voice*, 16-22 de Novembro de 1995, p. 9. O Reino Unido e a França opuseram-se a um embargo. A Suécia foi o único país que apoiou um embargo do petróleo desde o início.

⁸⁸ A França uniu-se ao embargo da OEA, suspendeu a cooperação e o apoio bilateral, congelou as contas haitianas em França, e deixou de emitir vistos. Por outro lado, petroleiros com pavilhão da Dinamarca, Alemanha e Reino Unido, violaram o embargo.

e a Argentina também entraram em desacordo quanto à resolução da crise no Haiti⁸⁹. O tema da democracia e dos direitos humanos em Cuba é outro dos assuntos acerca do qual estes dois países mostram ter opiniões divergentes⁹⁰. As diferenças entre eles têm resultado de pontos de vista díspares acerca da natureza da participação na comunidade internacional. Enquanto que a Argentina parece ter adoptado aquilo a que Escudé chama uma atitude de realismo periférico, que leva a um alinhamento perfeito com os Estados Unidos, o Brasil tem, tradicionalmente, tentado projectar-se internacionalmente como uma «potência» ao meio da divisão entre o primeiro e o terceiro mundo, facto que reflecte as suas necessidades e perspectivas, tanto estratégicas como económicas. A capacidade do Brasil de «representar» o terceiro mundo é, em parte, conseguida a troco de fingir que não vê as violações dos direitos humanos que ocorrem em vários países «amigos».

Sendo um país com ambições «globais» e uma desenvolvida estrutura industrial e militar, o Brasil tem desenvolvido ligações económicas e militares com outros Estados cujo comportamento em questões dos direitos humanos está longe de ser satisfatório. Estes laços ficariam em perigo se o Brasil adoptasse uma política de direitos humanos «pró-activa». Isto acarretaria um custo potencialmente elevado para um país que, embora poderoso, não possui o músculo das potências desenvolvidas do Ocidente, na esfera internacional. Além disso, sendo uma potência regional com fronteiras com dez países, uma posição de intervenção regional causaria alguma tensão na zona.

Os problemas das assimetrias de poder para a cooperação interregional

Para além dos problemas que existem nas tentativas de promoção da democracia e dos direitos humanos em geral, e dos obstáculos que existem dentro da União Europeia e do Mercosul, respectivamente, há problemas associados às tentativas de promover a democracia e os direitos humanos em conjunto, devido à existência de diversas assimetrias políticas, económicas e institucionais entre as duas zonas.

Em primeiro lugar, as democracias *pobres* têm uma menor capacidade e vontade de promover estes objectivos no exterior. Os países mais ricos são os que têm mais possibilidades de fazer os investimentos humanos e institucionais necessários para desenvolver políticas de promoção dos direitos humanos. Os países menos desenvolvidos têm mais dificuldade em empregar recursos humanos e materiais na promoção da democracia no estrangeiro. Não só estes recursos são relativa e absolutamente escassos, como a energia, se houver alguma, estará concentrada num esforço para efectuar reformas internas. Além disso, dado que o desenvolvimento é prioritário, o principal objectivo dos países do Mercosul é conquistar

⁸⁹ Ver Zuvanic e Corigliano (1993) p. 17; De Cruz Jr. *et al* (1993) p. 42. Sobre a «posição moderada» do Uruguai, ver Luján (1993b) p. 274. Dentro do Grupo do Rio, a Argentina era a favor do envio de tropas enquanto o Brasil se opunha, dada a sua resistência às intervenções americanas em geral.

⁹⁰ Zuvanic e Corigliano (1993) p. 20. A Argentina tem-se oposto à entrada de Cuba para o sistema Interamericano, enquanto o Brasil tem apoiado a sua admissão. Segré e Bocco (1991) p. 31. A Argentina assumiu esta posição pela primeira vez em Junho de 1991, em Guadalajara, e no encontro do Grupo do Rio em Dezembro de 1991, em Cartagena. Ver Zuvanic e Corigliano (1993) p. 18.

mercados e parceiros comerciais. Quer isto dizer que o tema da democracia e dos direitos humanos tem aqui ainda mais probabilidade de passar para segundo plano em relação às considerações económicas do que na Europa.

Em segundo lugar, as democracias *fracas* são fracos promotores da democracia e dos direitos humanos. Em particular, as obrigações para com a promoção dos direitos humanos podem ser vistas como uma ameaça para os países em que as violações dos direitos humanos são um ponto fraco. Um dos factores mais importantes que permitiu a edificação da «moderna» OEA foi a percepção por parte de países recém-democratizados, face a militares obstinados, que o sistema regional podia ser empregue para reforçar a democracia interna. Apesar de ser inicialmente contrário ao *statu-quo*, uma vez estabelecido o governo democrático, o regime promotor da democracia serve para conservar o novo sistema político. Não consiste, por isso, numa ameaça para a democracia. Por outro lado, a defesa dos direitos humanos na América Latina pode ser uma ameaça para o sistema político em vigor, porque ataca aqueles Estados que não garantem a protecção dos mesmos, ou que, nalguns dos casos, contribuem mesmo para o abuso dos mesmos. Isto porque na América Latina – incluindo os países do Mercosul – a democracia é ténue e superficial. Coexiste com violações dos direitos humanos, com uma cultura de violência e de falta de responsabilização. A democracia vê-se obstruída por vias de representação e instituições débeis e por uma pobreza geral. Quanto mais as violações dos direitos humanos constituírem um problema para cada país individualmente, menos provável será que estes países reajam a violações noutras regiões. O compromisso com o sistema promotor da democracia interamericana e dos direitos humanos falha quando os temas dos direitos humanos, do ambiente ou da droga ameaçam a estabilidade política interna dos Estados membros⁹¹.

Isto dá origem a uma contradição básica: enquanto proliferam as obrigações, declarações e protocolos para a defesa e promoção da democracia, os Estados membros da OEA têm feito pouco ou nada para reforçar os instrumentos regionais que permitam à organização actuar⁹². De facto, desde a democratização, os órgãos de defesa dos direitos humanos afirmam que certos países têm exercido «controlo político» sobre os mecanismos dos direitos humanos da OEA, para impedir o seu funcionamento eficaz.⁹³ Numa contradição, portanto, pois enquanto é a vulnerabilidade das instituições domésticas da América Latina que cria a necessidade de um sistema promotor da democracia, é ela também que debilita os compromissos para com a sua prática. Este é evidentemente um conceito de democracia deficiente, que não inclui uma defesa adequada dos direitos humanos; não obstante, é este conceito de democracia que está presente na OEA.

⁹¹ Ver Bloomfield (1993).

⁹² O mecanismo dos direitos humanos da OEA é pelo menos tão desenvolvido como o europeu, se não fôr mais. Mas o aplicação das suas regras é muito menor, de forma que o regime dos direitos humanos é, efectivamente, mais fraco. Sobre uma comparação entre os dois mecanismos regionais, ver Moravsik (1993); Hampson (1993); Buergethal (1980) e Frowein (1980).

⁹³ Ver Méndez (1993).

A sociedade civil dos países europeus tem sido uma força importante por trás da prática de um comércio ou de uma política de cooperação «morais». Os governos são muitas vezes levados, por organizações religiosas, organizações não-governamentais, partidos da oposição e pela opinião pública geral, a «fazer alguma coisa quanto às violações dos direitos humanos» no exterior. Não existe semelhante força nos países do Mercosul: as atenções estão concentradas na melhoria do desempenho da defesa da democracia e dos direitos humanos nos seus próprios países. A opinião pública, como uma força na elaboração da política externa tem, aparentemente, menos poder nas democracias fracas.

Para estas democracias, a defesa dos direitos humanos é um «ponto fraco». A resolução do problema da falta de respeito por estes direitos implica um reforço da democracia. Surge então um segundo problema, quando se verifica que o tipo de política necessária para o «reforço» da democracia parece ultrapassar as capacidades do modelo económico actualmente em vigor na zona. Este tem sido reconhecido universalmente como causador de desequilíbrios salariais, pobreza e exclusão social. As elites políticas dos países do Mercosul encontram-se actualmente unidas por uma estrutura ideológica comum, que vincula intimamente a democracia liberal a um projecto económico semelhante ao que tem feito progresso na União Europeia. No entanto, este modelo é não só posto em prática de um modo mais severo pelos latino-americanos do que nos países desenvolvidos, como é igualmente implementado na ausência das amplas estruturas de segurança social que existem nos países europeus. Por isso, o seu impacto social negativo é muito maior, e pode ser parcialmente culpado pelo fenómeno de «cidadania de baixa intensidade»⁹⁴. Na verdade, a própria introdução do modelo tem causado uma prática política questionável. Na Argentina, por exemplo, levou ao surgimento do governo por decreto, debilitando desta forma uma democracia já de si frágil⁹⁵.

Existem igualmente tensões entre a cooperação e a competitividade. A questão do *dumping* social demonstra o efeito que as possíveis pressões da concorrência podem ter sobre a cooperação política. A União Europeia está actualmente a avaliar a questão da inclusão de cláusulas de direitos económicos e sociais para impedir o trabalho de menores e as práticas contrárias aos regulamentos da OIT. O novo sistema geral de preferências diz que qualquer país que respeite as convenções da OIT sobre a liberdade de associação, as negociações colectivas e o trabalho infantil, terá direito a concessões comerciais suplementares a partir de Janeiro de 1998. O Comité Económica e Social também emitiu avisos acerca dos «salários inferiores e sistemas de segurança social deficientes dos países exportadores», e recomendou a inclusão de cláusulas sociais nos acordos⁹⁶. Os países da União Europeia podem utilizar os direitos sociais para discriminar as exportações do Mercosul. Os direitos económicos e sociais

⁹⁴ Esta expressão foi inventada por O'Donnell. Como disse Przeworski, «os conselheiros ocidentais estão na posição ambígua de terem de dizer “façam como dizemos, não como fazemos”». Przeworski (1995) p. ix, citando Stiglitz (1992) p. 162.

⁹⁵ Esta política em que «o fim justifica os meios» ignora o facto de que a democracia é, antes de mais, uma questão de procedimentos; violá-los, mesmo para atingir fins positivos, é deste modo contraproducente para a consolidação democrática.

⁹⁶ *Agence Europe*, nº6581, 11 de Outubro de 1995, p. 14.

são assuntos legítimos e necessários, mas frequentemente referem-se mais à imposição de barreiras não-tarifárias num clima ideológico que não vê o estabelecimento de barreiras tarifárias convencionais com bons olhos, do que propriamente à melhoria da qualidade de vida das pessoas nos países em vias de desenvolvimento. Mas, por outro lado, os direitos económicos e sociais merecem tanta atenção como os direitos de primeira geração e devem ser correctamente considerados como necessários e legítimos. Há argumentos que sustentam que a acção relativa aos direitos de segunda geração não deve ser empreendida nos casos em que há liberdade de associação. Este argumento só é sustentável se se estiver disposto, pelas mesmas razões, a abdicar dos direitos políticos e humanos, pois, segundo esta lógica, o funcionamento do sistema judicial e a liberdade de associação seriam suficientes para os garantir. Assim, a preocupação com os direitos humanos no Brasil seria desnecessária, pois as condições básicas estão asseguradas.

Os problemas gerados pelo *dumping* social e pela protecção dos direitos de segunda geração demonstra como uma postura cooperativa só é possível se não houver interferências no mundo da economia *hard*. Levantar barreiras ao comércio por estas razões pode causar tensão entre dois parceiros, e transformar a questão dos direitos humanos numa fonte de atrito⁹⁷. Isto parece indicar que, se a União Europeia quiser estabelecer uma cooperação económica sólida com os países do Mercosul, há um preço a pagar por se chamar a atenção para a falta de democracia ou respeito pelos direitos económicos e sociais dentro dos países do Mercosul, sobretudo se houver razão para empregar acção punitiva.

A cooperação para a promoção conjunta internacional, para lá das fronteiras da União Europeia e do Mercosul, evita este assunto delicado, voltando-se para os problemas emergentes nas regiões ou países terceiros. No entanto, como já se disse, as democracias pobres e frágeis não estão na melhor posição para levar a cabo uma acção internacional. De facto, como a administração Menem tornou claro, é muito possível que um governo seja um activo participante no admirável mundo novo da ordem internacional do pós-guerra fria, enquanto pratica o governo por decreto, enchendo o tribunal supremo e contribuindo para níveis endémicos de corrupção e falta de responsabilização no seu país. A cooperação internacional para a democracia e os direitos humanos pode então ser utilizada pelos governos para «manter as aparências», ou para distrair as atenções da falta de democratização interna e de respeito pelos direitos humanos⁹⁸. *O Programa de Acção do Mercosul até ao Ano 2000*, por

⁹⁷ Ver Hirst (1995c) p. 14-15. Os sindicatos dos vários países membros têm tentado defender os seus interesses no contexto regional. Um primeiro passo foi a harmonização das suas políticas de acordo com as directrizes do OIT. Começaram igualmente a negociar um Regulamento de Direitos Básicos para o Mercosul. O *dumping* social e a livre circulação do trabalho têm sido os pontos principais de debate nestas negociações. Enquanto que a Argentina e o Uruguai têm sido a favor da liberalização do movimento, e da penalização por *dumping*, o Paraguai e o Brasil têm-se oposto à adopção de medidas para penalizar infracções deste tipo. O Sub-Grupo de Trabalho 11 do Mercosul – Trabalho e Formação Profissional – tem sido um dos mais activos, e o Mercosul foi também importante na galvanização da Coordenadora das Centrais Sindicais do Cone Sul criada em 1986, com a participação do Chile. Hirst (1995c) p. 15.

⁹⁸ Verbitsky (1993).

exemplo, não menciona os temas da democracia e dos direitos humanos, apesar de estes terem merecido lugar de destaque na agenda política do Acordo-Quadro⁹⁹.

Também deve ser tido em conta que, se a União Europeia pretende estabelecer uma profunda cooperação económica com os países do Mercosul, há um preço a pagar por suscitar questões de falta de democracia e de respeito pelos direitos humanos nos países «parceiros» do Mercosul. E convém também lembrar que quanto maiores os compromissos e interesses económicos – o verdadeiro objectivo do Acordo-Quadro – menor o compromisso com os direitos humanos.

Uma base para a cooperação e uma agenda política conjunta para a democracia e os direitos humanos

Como ficou demonstrado pela análise anterior, a capacidade da União Europeia para promover a democratização e os direitos humanos dentro do Mercosul é limitada. Da mesma forma, a capacidade das duas entidades o fazerem conjuntamente em regiões ou países terceiros também é limitada, não só pelos problemas gerais associados à promoção da democracia e dos direitos humanos, mas também por causa dos pontos fracos, políticos e institucionais, já mencionados. De qualquer forma, apesar de os agentes internacionais não serem propriamente capazes de forçar, impor ou criar condições institucionais, sociais e políticas concretas para a consolidação democrática, podem certamente colaborar para estabelecer um «clima pró-democracia e direitos humanos».

Este é um conceito vago, e difícil de medir. Porém, é evidente que, ao contrário do desenvolvimento do comércio, por exemplo, a democracia e os direitos humanos não são apenas resultados políticos; são valores essenciais presentes nas relações entre o Estado e a sociedade, assim como entre os diferentes Estados. Assim, a própria «presença» destes valores é útil, mesmo que não possa ser directamente ligada a resultados concretos em regimes ou países específicos. Os valores servem de «mapas de navegação»¹⁰⁰, uma espécie de adesivo que cinge grupos de Estados ou regiões uns aos outros, para além dos seus interesses económicos e estratégicos; servem de quadro dentro do qual se age de acordo com os próprios interesses. A União Europeia e o Mercosul podem desta forma contribuir de forma positiva para a luta pelas causas gerais da democracia e dos direitos humanos, criando um «lobby interregional» que aumente a visibilidade destes valores, tanto interna como internacionalmente.

Há uma série de elementos que tornam possível uma colaboração produtiva entre a União Europeia e o Mercosul. Um património cultural partilhado, um compromisso em comum para

⁹⁹ O único outro capítulo é sobre o desenvolvimento económico do Mercado Comum, e é puramente económico. Ver Decisión N° 9/95 "Programa de Acción del Mercosur Hasta el Año 2000", Anexo III, Mercosur/CMC/Dec: N° 9/95.

¹⁰⁰ Borón (1991).

com a democracia, bem como uma experiência prévia de colaboração em assuntos políticos, formam a base da cooperação para a democracia e os direitos humanos entre a América Latina e a União Europeia. A América Latina transparece como um «departamento da cultura Europeia» face ao fundamentalismo islâmico, às frustrações em África e às reivindicações asiáticas de separatismo, cultural ou assente em valores¹⁰¹. Seria demasiado optimista dizer que a América Latina é o «primeiro hemisfério completamente democrático da história da humanidade»¹⁰², mas é verdade que os países latino-americanos têm uma longa tradição de luta pela democracia, influenciada por um património cultural partilhado com a Europa e, sejam quais forem os seus defeitos, são democracias em pleno funcionamento.

Ironicamente, a política de cooperação é facilitada pelo baixo estatuto económico e de segurança que a Europa atribui à América Latina; daí que os objectivos da democracia e dos direitos humanos tenham uma menor probabilidade de entrar em conflito com outros objectivos. O facto de haver uma tradição de cooperação em assuntos políticos com a América Latina – através do processo de São José – também é bom sinal para a cooperação nas questões da democracia e dos direitos humanos. De facto, as Conferências de São José demonstraram que, quando está em causa uma região relativamente pouco importante, tanto em termos económicos como estratégicos, os Estados europeus conseguem mais facilmente chegar a um consenso político.

Outro factor positivo é que a União Europeia tem desenvolvido substancialmente o seu quadro de promoção da democracia e dos direitos humanos nos últimos anos. Os princípios juridicamente estabelecidos não alteram as realidades de um momento para o outro, mas criam obrigações a longo prazo, que são mais difíceis de ignorar do que simples afirmações de intenção¹⁰³.

A recente vaga de democratização na América Latina e o final do conflito Leste-Oeste, sejam quais forem as assimetrias do poder real, provocaram uma alteração das posições tradicionais Norte-Sul, permitindo a elaboração de uma plataforma de consenso, tanto a nível regional como internacional, para a promoção da democracia e dos direitos humanos. Nos últimos anos, os países latino-americanos têm-se tornado cada vez mais conscientes de que a divisão Norte-Sul não pode ser «o único ponto de referência para as actividades económicas externas na região»¹⁰⁴.

A transição para a democracia no Cone Sul abriu igualmente uma «janela de oportunidades» para a cooperação no campo dos direitos humanos a nível internacional. Os países da América Latina deixaram de bloquear as iniciativas na Comissão dos Direitos Humanos¹⁰⁵. A crescente

¹⁰¹ Posadas Carbó (1993) pp. 688-698.

¹⁰² Lowenthal (1991-2), p. 75.

¹⁰³ Nuttall (1990) p. 156.

¹⁰⁴ Van Klaveren (1990) pp. 107-109.

¹⁰⁵ Sobre o comportamento, nas Nações Unidas e na sua Comissão dos Direitos Humanos, dos países latino-americanos sob ditaduras militares, e da Argentina em particular, ver Guest (1991).

convergência entre o Brasil e a Argentina é um elemento positivo para a cooperação a nível internacional, pois significa que os dois países competem menos entre si por posições de mais destaque no panorama internacional¹⁰⁶.

Apesar das lacunas institucionais do Mercosul, a prática de coordenação e de cooperação entre os ministérios dos negócios estrangeiros dos seus membros tem criado um sentimento de comunidade, que pode ser um presságio para o início de uma «identidade própria para o Mercosul»¹⁰⁷. A necessidade de desenvolver a coordenação de políticas macroeconómicas, uma condição básica para que o projecto evolua, levará possivelmente a um aumento da cooperação em temas que ultrapassam os aspectos comerciais da integração. A Comissão Parlamentar Conjunta e o Fórum de Consulta Económica e Social terão uma perspectiva mais política, e foram criados precisamente com o objectivo de aumentar a participação da sociedade civil no processo de integração. A Comissão, por exemplo, já recomendou que a democracia e os direitos humanos sejam uma condição necessária para a admissão de novos membros¹⁰⁸.

A pressão para a «politização» do Mercosul está a aumentar, tanto pela consciência interna, gerada pela crise paraguaia, de que uma identidade política e capacidade de acção são necessárias, como pelo interesse da União Europeia em desenvolver um diálogo político¹⁰⁹.

A «presença» efectiva dos valores da democracia e dos direitos humanos como elementos da cooperação entre a União Europeia e o Mercosul, no entanto, necessita da adopção de uma perspectiva verdadeiramente interregional, que tenha em conta as necessidades do parceiro em vias de desenvolvimento, bem como as do parceiro desenvolvido. Dadas as diferenças entre as regiões e as assimetrias existentes, é importante estabelecer uma política fundamentada numa compreensão profunda das necessidades políticas e de desenvolvimento de ambos. De facto, se a Europa e o Mercosul conseguirem elaborar uma tal política, pode ser que as suas assimetrias se transformem na sua força: se as assimetrias de poder são, *a priori*, o ponto fraco da cooperação (dadas as necessidades divergentes, e às vezes opostas, de cada região), elas podem tornar-se no seu ponto forte se for criada uma política original que satisfaça as necessidades de ambas as regiões.

O conceito Norte-Sul sofreu um abalo forte nos últimos anos, sobretudo desde o fim da guerra fria, e após ter sido prematuramente anunciado o fim da História. De forma menos simplista, a ideia de um «Sul» foi abalada pelas provas irrefutáveis de que não existe um bloco unido de

¹⁰⁶ Zuvanic e Corigliano (1993) p. 30.

¹⁰⁷ Ferrer (1995) p. 25.

¹⁰⁸ «Mercosul: Um Foro Para Opinar», *Gazeta Mercantil*, 12 de Dezembro de 1995.

¹⁰⁹ Já tiveram lugar diversas reuniões em que foram debatidos temas políticos. A *troika* da União Europeia (Espanha, Itália e Irlanda) e o vice-presidente da Comissão, Manuel Marin, reuniram, em Abril de 1996, com os ministros dos Negócios Estrangeiros do Mercosul para marcar a data e estabelecer a agenda da primeira reunião de diálogo político entre as duas regiões. O primeiro encontro oficial entre os ministros dos Negócios Estrangeiros, decorreu no Luxemburgo, no dia 10 de Junho de 1996. Ver *Agence Europe* nº 6743, 10 e 11 de Junho de 1996. A 11 de Junho reuniu a delegação parlamentar dos países do Mercosul com a delegação para as relações com a América do Sul do Parlamento Europeu. Foi assinada uma declaração referente à promoção do diálogo parlamentar através de uma «plataforma de diálogo». Ver *Agence Europe* nº6747, 13 de junho de 1996, p.13.

países de terceiro mundo com interesses comuns, contra um bloco unificado de países desenvolvidos do «Norte». Não obstante, sejam quais forem as deficiências do que muitas vezes são concepções propagandistas, e certamente demasiado simplistas, da política mundial, é evidente que existe uma enorme diferença, e um conflito inerente, entre os países mais desenvolvidos e o resto, menos desenvolvido, do mundo. A «brecha social» crescente, os medos causados pelas «novas ameaças à segurança» que dela provêm – como sejam o medo das potências armadas, do fundamentalismo islâmico, das pressões demográficas, da migração, e dos conflitos dentro dos Estados fragmentados – tal como o desequilíbrio do poder internacional, são provas da divisão entre Norte e Sul.

No que diz respeito à América Latina, a perspectiva da divisão entre Norte e Sul tem certamente tido menos que ver com diferenças de culturas e de valores, como na África ou na Ásia, do que com os conflitos de poder e interesse económico¹¹⁰. A desigualdade social e a pobreza são os obstáculos principais ao aprofundamento democrático, ao pleno desenvolvimento da cidadania e ao respeito pelos direitos humanos, e têm vindo a aumentar desde o início da era democrática. A pobreza é um meio de cultura fértil para a chamada violência «para-legal», que assola as paisagens rurais e urbanas do Brasil em particular, mas que se está a propagar para os outros países da América Latina. Esta forma de violência alimenta-se da existência de «espaços sociais não-controlados», que têm origem num elevado nível de pobreza e num submundo criminoso em expansão¹¹¹.

O modelo económico actualmente em vigor na América Latina e na Europa não tem gerado mais igualdade social. O Consenso de Washington conseguiu baixar a inflação e gerar crescimento, embora moderado, mas não teve grandes efeitos na distribuição de rendimentos¹¹². Os custos sociais do ajustamento não foram amenizados e o aumento da exclusão não garante as condições para uma cidadania efectiva. É portanto necessário reavaliar o binómio democracia-desenvolvimento económico e elaborar medidas políticas que atendam às necessidades sociais, e não só aos critérios económicos. Isto significa reintroduzir os direitos sociais no debate democrático, e reintroduzir os direitos políticos e civis no debate do desenvolvimento económico.

A separação entre o mundo da cooperação económica e o da «economia real» tem de ser eliminada. O debate da promoção da democracia e dos direitos humanos não pode permanecer confinado no ghetto das vias de cooperação económica, ou dos projectos dos direitos humanos. As soluções para estes problemas do desenvolvimento têm de ser encontradas a nível internacional. A inserção na economia internacional está ligada a modelos de desenvolvimento económico nacional, os quais por sua vez estão no núcleo do processo de

¹¹⁰ Sobre a divisão Norte-Sul, ver Nueschler (1994).

¹¹¹ Panizza (1993) pp. 211-212. Sobre os problemas dos direitos humanos no Brasil, ver também: Americas Wach (1994); Amnesty International (1992), (1994b); Caldeira (1996)..

¹¹² Para uma análise do consenso de Washington e da América Latina, Krugman (1995) p.41. Ver também Naim (1995) pp. 45-51; "Chorus of Doubts About 'Adjustment'", *Latin American Weekly Report*, 13 de Junho de 1996; "The Shifting Battleground", *The Financial Times*, 25 de Março de 1996. Sobre desigualdades: "The Tip of the Iceberg", *The Financial Times*, 6 de Junho de 1996

consolidação democrática. É muito possível que surja um ambiente económico internacional fragmentado, competitivo e pouco regulamentado, no qual terão de competir as economias da América Latina. Estas economias devem, portanto, estar protegidas das vulnerabilidades cíclicas que têm caracterizado os ciclos de desenvolvimento económico no passado.

As instituições administradoras das relações internacionais devem alterar as suas prioridades de acordo com esta realidade, adoptando medidas políticas que não só reflectam os interesses comerciais imediatos, mas também os do desenvolvimento humano, numa perspectiva de longo prazo. Devem alterar a hierarquia de incentivos actual, de modo a criar um contexto mais favorável às políticas que respeitam o ambiente e o desenvolvimento humano como um todo. Como disseram Kennedy e Russett, a consolidação de um novo sistema de governação económica internacional carece da adopção de uma «perspectiva mais global» do uso dos aparelhos internacionais para «melhorar as condições do planeta»¹¹³. Posto isto, uma agenda de cooperação política implica a eliminação da divisão entre as esferas política e económica.

Se com a década de oitenta aprendemos que é possível haver democracia sem igualdade social, com a década de noventa aprendemos que a desigualdade social prolongada constitui, a longo prazo, uma ameaça à democracia. Aprendemos também ao longo desta década que o estabelecimento de democracias formais, com os respectivos direitos políticos e sociais, não equivale automaticamente a um processo de democratização. Como explicou Carrothers, falando da América Latina, embora «a tendência para a democracia seja considerável, até agora esta resultou, não num grupo de democracias consolidadas, mas sim num grupo de democracias formais ou parciais – países com governos eleitos, mas cujas democracias têm deficiências sérias, sob a forma de sectores de poder anti-democrático instituídos, sociedades civis fracas, abusos contínuos dos direitos humanos, e coisas afins»¹¹⁴.

Se o reconhecimento das assimetrias de poder é necessário para elaborar um projecto político realista, é também importante para moderar a imagem assimétrica que se tem evidenciado no contexto do desempenho da democracia. É evidente que uma coligação «equilibrada» entre a União Europeia e o Mercosul, apoiada num desempenho político igual, talvez não seja possível; mas talvez o seja se se partir da perspectiva que tanto a democracia europeia como a latino-americana têm como objectivo a realização do «ideal democrático» e que, se alguns países já percorreram mais caminho do que outros em direcção a uma democracia mais sólida, todos têm ainda muito a fazer, e todos podem ganhar com o esforço colectivo. Ao contrário da transição para a democracia, que «termina» com as primeiras eleições livres, a democratização é um processo longo e custoso. A democracia no sentido da «democratização» não é um estado final, mas sim um processo contínuo; nunca «acaba» definitivamente. A democracia não é uma constante, mas sim uma variável, e pode ser medida de acordo com o âmbito, a amplitude e a extensão da participação da sociedade no processo

¹¹³ Kennedy e Russett (1995) p. 66. Ver também Emmerij (1991).

¹¹⁴ Carrothers (1994) p. 49.

governamental da tomada de decisões¹¹⁵. Porque nenhuma democracia desempenha o seu papel na perfeição, os países pertencentes à família democrática podem ver-se a si próprios como fazendo parte de uma comunidade que procura os mesmos ideais, assentes numa compreensão filosófica em comum, da forma de conduzir os relacionamentos políticos e sociais, seja interna, regional ou internacionalmente.

A América Latina não é hoje em dia a única a ter problemas de direitos humanos. As violações dos direitos humanos e a exclusão social também afectam a Europa. Tanto os europeus como os latino-americanos se deparam com o problema da violência contra determinados grupos, praticada por segmentos na periferia da sociedade civil, organizados em facções, sejam eles «esquadrões da morte», ou neo-nazis. Ambos têm de lidar com os direitos de grupos ou indivíduos marginalizados, excluídos sociais ou «indesejáveis», sejam eles imigrantes turcos ou crianças de rua no Rio de Janeiro.

Relatórios recentes da Amnistia Internacional e da OIT sugerem que o tratamento desumano e degradante, e até mesmo a tortura, não são invulgares por toda a Europa, até em países como a Dinamarca, normalmente considerados modelos ideais do respeito pelos direitos humanos¹¹⁶. O racismo, a xenofobia, a pobreza e o desemprego estão na base destes fenómenos, que estão a aumentar na Europa.¹¹⁷ Os países recém-democratizados da Europa de Leste, que se preparam para ingressar na União Europeia, não se preocupam nada com a perseguição aos ciganos¹¹⁸. Nesta zona da Europa, o problema das minorias nacionais é também um assunto potencialmente explosivo em termos de direitos civis e políticos. As minorias russas nos Estados Bálticos são disso um exemplo premente.

Efectivamente, todo o conceito de democracia e representação necessita de ser revisto, dadas as mudanças profundas que se estão a processar tanto no interior como no exterior das comunidades nacionais, e do Estado-nação. A diluição das fronteiras nacionais provocada pela globalização e pela integração significa que há que reavaliar a teoria e prática da soberania popular e da soberania nacional. A presença de grandes comunidades sem direitos civis e políticos formais, como os grupos de imigrantes em rápida expansão que se encontram em muitos dos países mais desenvolvidos, a existência de uma massa de pessoas permanentemente excluídas e desempregadas que estão alienadas do Estado, o enfraquecimento dos mecanismos tradicionais de representação política, com a perda de poder

¹¹⁵ Para uma discussão do conceito e da prática da democracia, ver Cohen (1971) e Held (1987).

¹¹⁶ A Amnistia Internacional, e a Comissão Europeia Para a Prevenção da Tortura, revelaram que a tortura e o mau trato de prisioneiros, sobretudo dos imigrantes, é uma ocorrência frequente em muitos dos países mais democráticos da Europa. A lista inclui a Alemanha, a Dinamarca, a Áustria, a França, a Itália e o Reino Unido. As autoridades de todos estes países servem-se do argumento do acontecimento isolado para evitar admitir que se servem sistematicamente da tortura, mas a opinião da Amnistia Internacional é que o aumento dos maus tratos em vários países desmente esta explicação, e requer a tomada de medidas políticas, e de passos positivos em direcção às reformas. Ver "Derechos Humanos: Unión Europea... de Los Malos Tratos", de César Diaz (coordenador da Amnistia Internacional), *El País*, 20 de Julho de 1995, p. 6. Ver também: Amnesty International (1994a).

¹¹⁷ Ver, por exemplo: "Alemania Expulsará a Extranjeros Violentos", *El País*, 28 de Março de 1996; "Al Acusa a la Policia Alemana de Maltratar a Extranjeros Detenidos", *El País*, 6 de Fevereiro de 1996; EP Condemns Racist Violence in Italy and France. *Agence Europe*, nº6443, 18 de Março de 1995, p. 5.

¹¹⁸ Ver : Roménia: HRW (1991b); Bulgária: HRW (1991b); República Checa: (1992b); Hungria: (1993c). Em geral, ver Human Rights Watch (1995) e Amnesty International (1994a).

e legitimidade dos partidos políticos, e a consequente fragmentação da representação em grupos de interesses específicos, e até mesmo a própria história da Europa – são processos que indicam que nunca se pode estar totalmente satisfeito com o funcionamento da democracia e que todos os países ainda têm muito que aprender, independentemente dos seus índices de progresso nos campos político, económico ou social.

Assim, não é a qualidade da democracia nem a quantidade das violações que fazem com que a democracia e os direitos humanos sejam temas legítimos, nas relações entre Estados democráticos. Tanto a Alemanha como o Brasil, por exemplo, têm problemas com os direitos humanos, embora em diferentes graus, tanto quantitativa como qualitativamente. Como membros de projectos democráticos de integração regional e parceiros democráticos no palco internacional, podem ambos agir em colaboração para atacar as raízes da violência nas suas sociedades e no exterior, e para lidarem com os problemas causados por um ambiente económico e político internacional em mudança, e pelo impacto das alterações no conceito de soberania na democracia e na representação. Adotar o «problema dos direitos humanos» como um problema comunitário ou uma tarefa colectiva significa que tem de haver um reconhecimento mútuo de que a defesa dos direitos humanos é um assunto premente em todas as democracias.

Uma abordagem de «responsabilidade colectiva» faz todo o sentido, sobretudo numa época em que estão bem patentes os efeitos transnacionais de algumas questões. A destruição da floresta virgem, por exemplo, é um assunto mais urgente para aqueles cuja sobrevivência depende directamente da sua preservação. Porém, a preservação do planeta é uma medida política iminentemente pragmática para todos. O aumento da pobreza é um problema mais premente para quem por ela é atingido directamente, mas tornou-se também um problema de «segurança» a nível internacional. A falta de democracia é mais problemática para aqueles que são vítimas directas de repressão, mas constitui igualmente um problema global.

É evidente que os interesses «básicos» a curto prazo, e os interesses «éticos» a longo prazo entram muitas vezes em conflito. Mas é igualmente verdade que, por vezes, a ética e os interesses coincidem fortuitamente. Como diz Hoffman, «muitas das missões positivas levadas a cabo pelo internacionalismo liberal depois de 1945 – a democratização da Alemanha e do Japão, a criação da Comunidade Europeia, a integração da economia capitalista mundial – foram empreendidas, ou desenvolveram-se, como partes essenciais da luta contra a ameaça totalitária soviética. *Foi uma notável fusão de realpolitik e internacionalismo liberal*»¹¹⁹. A contribuição da Europa para a resolução da crise da América Central é também um outro exemplo de «fusão». Se o principal factor que motivou a Comunidade Europeia foi o seu desejo de se tornar um actor internacional unificado, a verdade é que é universalmente aceite que os *interesses* e a *ética* coincidiram plenamente, pois a contribuição europeia para o

¹¹⁹ Hoffman (1995) p. 165.

processo de paz foi frutuosa¹²⁰. O mesmo pode ser dito em relação à cooperação política entre a União Europeia e o Mercosul. Ambos têm interesse na promoção da democracia e dos direitos humanos – e na cooperação política em geral – na medida em que lhes proporciona a oportunidade de uma maior projecção, enquanto actores políticos, na cena internacional.

Hoje, a democratização de Cuba é talvez o principal tema político da região por causa do efeito internacional – potencialmente vasto – da aprovação da Lei Helms-Burton. Como tal, podia constituir o ponto de partida da cooperação política entre a União Europeia e o Mercosul¹²¹. Ambos podiam tentar moderar o conflito entre Cuba e os Estados Unidos de modo a promover as reformas e a democratização em Cuba, sem infringir as leis internacionais. Ao fazê-lo, a União Europeia e o Mercosul serviriam tanto os seus interesses como as causas da democracia e dos direitos humanos. Se a União Europeia não insistir de forma adequada nas reformas em Cuba, enquanto neutraliza simultaneamente os efeitos da Lei Helms-Burton, pode perder a sua credibilidade como um «promotor da democracia» regional. Deixar-se-ia igualmente vencer por uma lei que infringe as regras internacionais. Se, pelo contrário, a União Europeia conseguir encontrar um rumo intermédio para resolver o problema de Cuba, pode mais uma vez afirmar-se como um agente internacional firme e unificado¹²². O Mercosul também tem interesse em participar numa solução regional para esta situação. A atitude unilateral assumida pelos Estados Unidos poderá ameaçar os avanços recentes dentro do Sistema Interamericano, dando origem a novas tensões e desequilíbrios entre os países latino-americanos e o «gigante do Norte». No período dos pós-guerra fria assistiu-se ao desenvolvimento de uma relação mais equilibrada entre os Estados Unidos e os latino-americanos, permitindo atitudes e iniciativas menos defensivas, e mais abertas, dentro da OEA. Existia uma percepção comum relativa à necessidade de aumentar o papel das instituições regionais e internacionais, uma percepção claramente contrária à acção unilateral dos EUA, e que a enfraquece¹²³. A recente aprovação da Lei Helms-Burton ameaça este novo consenso, ainda frágil¹²⁴. Os Estados Unidos agiram unilateralmente, enfraquecendo o regime cooperativo para a resolução de problemas regionais através do regime de promoção da democracia da OEA. Além disso, as empresas e investidores do Mercosul serão penalizados se investirem em Cuba. Este é um exemplo do tipo de aliança que a União Europeia e o Mercosul podiam formar, com proveito mútuo, para lidar com uma questão que está no centro do debate sobre os direitos e o tipo de governação.

¹²⁰ Tal como Withehead refere, as circunstâncias do conflito centro-americano eram excepcionalmente favoráveis. Ver Withehead (1995). O mesmo se aplica aos acontecimentos posteriores à guerra fria a que se refere Hoffmann.

¹²¹ Um dos pontos da agenda da reunião entre os ministros dos Negócios Estrangeiros das duas regiões foi precisamente Cuba. *Agence Europe*, nº6743, 10-11 de Junho, 1996.

¹²² Sobre uma análise da situação actual em Cuba com a lei Helms-Burton e o papel da União Europeia na crise, ver Whitehead (1996).

¹²³ Feinberg fala do aparecimento de uma simetria significativa entre a América Latina e os Estados Unidos. Ver Feinberg (1994). Sobre as atitudes dos EUA para com a América Latina no período do pós-guerra-fria, ver Christopher, Wirth e Schattuck (1994); Christopher (1994); Gore (1994); Van Klaveren(1990); Watson (1994a); (1994b).

¹²⁴ Ver, por exemplo: "Iberoamérica se Unirá Contra el Embargo de Cuba", *El País*, 18 de Outubro de 1995.

Ambos podiam também efectuar campanhas para a implementação global de instrumentos dos direitos humanos, regionais e das Nações Unidas, incentivando os países membros das duas regiões a assinar a totalidade dos protocolos, incluindo os facultativos, entrando em diálogo com os Estados Unidos para os incentivar a elaborar uma lei regional e internacional dos direitos humanos, e criando um *lobby* nas Nações Unidas para promover a ratificação universal das convenções internacionais¹²⁵. Os custos destas medidas seriam relativamente baixos, e teriam um lucro elevado em termos de visibilidade política. Não se pretende aqui indicar quais as medidas específicas que as duas regiões poderão adoptar no futuro, mas antes sugerir o tipo de abordagem que torna a cooperação política mais proveitosa. Se a União Europeia e o Mercosul lidarem com as questões da democracia e dos direitos humanos com êxito, através de um projecto político em comum, pode ser que estabeleçam um «precedente internacional» na elaboração de um modelo integrado de desenvolvimento para a cooperação Norte-Sul, o qual funcionaria precisamente no sentido de atenuar essa divisão.

No entanto, e por último, não é apenas o tipo de perspectiva que importa, mas também os mecanismos e instrumentos. O Acordo-Quadro representa um passo positivo em direcção à resolução de problemas relativos à inexistência de vias institucionais de comunicação. Os encontros de ministros dos Negócios Estrangeiros da União Europeia e do Mercosul, que têm tido lugar na periferia da Assembleia Geral da ONU, bem como nas reuniões do Grupo do Rio, estão já instituídos. No acordo está já prevista a institucionalização do diálogo a nível do Conselho, da Comissão e do Parlamento, e dos seus homólogos do Mercosul¹²⁶. Há algumas medidas que se poderiam adoptar para facilitar o diálogo, e para gerar maior interesse mútuo pela compreensão das iniciativas a empreender nas duas regiões.

Para uma reacção mais efectiva às situações de colapso económico, violações dos direitos humanos e assuntos semelhantes, e para assegurar uma coordenação adequada para responder a estas situações, poder-se-ia estabelecer um mecanismo de «resposta rápida», como o que existe na OEA, que permitiria aos ministros dos Negócios Estrangeiros de cada região determinar se se poderia adoptar uma declaração ou posição em conjunto em relação a determinado acontecimento. Para além disto, representantes dos países do Mercosul, poderiam participar como observadores no Conselho da Europa. Reciprocamente, a União Europeia podia ter estatuto de observadora na Organização dos Estados Americanos.

¹²⁵ Há muito a fazer neste campo, na América Latina, na Europa e nos Estados Unidos. Sobre o fraco desempenho nos Estados Unidos, ver HRW (1995a) p. xxi. Na Europa, o Reino Unido, por exemplo, nega aos seus cidadãos o direito de fazer queixa individual sobre a violação de direitos civis e humanos, tendo recusado assinar o primeiro protocolo, adicional, do ICCPR. Mais recentemente, o Reino Unido propôs mudanças no Tribunal Europeu, por causa da sua hostilidade em relação a uma quantidade de decisões tomadas por aquela instituição. Dentro do Mercosul, o Brasil não aderiu aos Protocolos Adicionais, através dos quais os Estados permitem que sejam feitas queixas individuais à Comissão dos Direitos Humanos ou ao Artigo 41, que permite que se façam queixas inter-estatais.

¹²⁶ Cimeiras entre a *troika* da União Europeia e os presidentes do Mercosul; encontros entre os presidentes do Grupo do Mercado Comum e a Comissão Europeia; encontros entre a Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul e o Parlamento Europeu. O acordo seria controlado por uma reunião anual da Comissão Conjunta. Ver IRELA (1995c). De acordo com o documento da Comissão sobre o relacionamento com o Mercosul, de Novembro de 1994, não existe a intenção de substituir os diálogos do Grupo do Rio com um relacionamento mais profundo com o Mercosul, mas sim de desenvolver os dois em conjunto.

Como foi referido, os países do Mercosul necessitam de desenvolver as suas políticas externas. O estabelecimento de «euro-gabinetes» nos quatro ministérios dos negócios estrangeiros do Mercosul, para elaborar políticas externas face à Europa e para analisar questões de democracia e direitos humanos, seria um passo nesta direcção. Estes gabinetes poderiam assim coordenar políticas e posições através de um «gabinete» central do Mercosul, estabelecido especialmente para coordenar as relações com a Europa.

Um diálogo Euro-Mercosulista tem de ter os Estados Unidos em consideração¹²⁷. Como ficou demonstrado com a crise de Cuba, qualquer diálogo que exclua os Estados Unidos corre o risco de se tornar irrelevante em termos políticos. O desenvolvimento dos mecanismos acima descritos pode levar a uma coordenação mais institucionalizada no Conselho de Segurança das Nações Unidas e nos organismos de direitos humanos da ONU, bem como ao aumento de contactos com os Estados Unidos.

A necessidade de mecanismos de consulta interregional mais eficazes, e de uma maior coordenação entre a ONU, a OEA, os Estados Unidos e a União Europeia tornou-se evidente durante a crise do Haiti. O embargo da OEA foi violado por navios petrolíferos registados na Dinamarca, Alemanha e Reino Unido. Porém, não estavam a transgredir as determinações políticas, pois a União Europeia decidira que um embargo só poderia ser utilizado dentro do Conselho de Segurança da ONU. Segundo os Estados Unidos, a adesão irregular da Europa ao embargo explica em grande parte a inutilidade deste último. Talvez através de diálogo prévio e coordenação entre os actores principais dentro das Nações Unidas, este problema se pudesse ter evitado.

Por último, tendo em vista um diálogo mais aberto e perceptível, assim como para incentivar uma maior participação dos diferentes segmentos sociais na elaboração de medidas políticas, é importante criar um foro, para trabalhar paralelamente aos encontros oficiais ou como parte integrante dos mesmos, incluindo peritos em direitos dos homens, ou grupos envolvidos com assuntos relativos aos mesmos, tais como juristas, militares e polícias, parlamentares, organizações não-governamentais, tanto nacionais como internacionais.

Conclusões

A condicionalidade política não é um instrumento adequado para a defesa e promoção da democracia e dos direitos humanos, tarefas que são afectadas pelas limitações da acção externa, pela fraqueza institucional e por divisões políticas em cada região e pela assimetria interregional. No entanto, uma herança cultural comum e a partilha da compromisso com a democracia, a vaga de democratização da América Latina, o fim do conflito Leste-Oeste, a experiência já adquirida de cooperação política interregional, o baixo estatuto económico e de

¹²⁷ Sobre o triângulo, ver Grabendorff e Roett (1984); Roett (1993).

segurança que a América Latina tem para a Europa, as obrigações decorrentes dos princípios jurídicos e das leis europeias para a promoção da democracia e dos direitos humanos e, finalmente, o desenvolvimento de instituições políticas no Mercosul, são indicadores que prenunciam um futuro melhor para a cooperação política. Com um projecto comum que dê respostas aos obstáculos políticos e institucionais existentes, União Europeia e Mercosul podem contribuir para a promoção da democracia e dos direitos humanos na cena internacional. Como foi referido, as duas regiões têm interesse em promover a cooperação política, baseada em projectos comuns de democracia e de direitos humanos; um interesse que transcende o compromisso para com estes valores, na medida em que lhes permite a afirmação internacional.

Uma dicotomia radical entre os ideais e os interesses não toma suficientemente em conta as ligações entre as duas dimensões, nem tão pouco permite a elaboração de uma perspectiva que as tenta tornar mais independentes. A divisão absoluta entre os realistas, ou aqueles que fazem acontecer as coisas, e os idealistas, os que sonham inutilmente com aquilo que gostariam que acontecesse, é ingénua¹²⁸. De facto, aquilo a que se chama pragmatismo padece muitas vezes da mesma ingenuidade de que os idealistas são acusados. Os realistas inventam um mundo onde apenas interessam os balanços de receitas e despesas, esquecendo que nas relações humanas estão presentes valores não quantificáveis¹²⁹.

As relações assentes num compromisso comum de promoção da democracia e dos direitos humanos podem ser simultaneamente «boas» e necessárias. Como diriam os discípulos tradicionais de Wilson, uma política externa que promove a democracia faz sentido, não só porque as democracias tratam melhor os seus cidadãos, mas porque são também vizinhos melhores, e mais seguros. Neste sentido, uma política externa de promoção da democracia é boa e necessária¹³⁰. Estes valores são também necessários para «cimentar» relações. Os interesses económicos por si só não bastam para sustentar relações sólidas entre Estados. Os assuntos estratégicos podem exceder em importância os económicos, e a competição económica pode levar a conflitos se não houver mais valores a manter as ligações entre os países.

Dado o seu compromisso para com a democracia e os seus valores em comum, a União Europeia e o Mercosul podem esforçar-se para fazer com que os interesses e a ética coincidam o mais possível. Assim, poderão ganhar credibilidade internacional e aumentar a legitimidade da cooperação interregional. Ambos podem tentar reacender a chama do

¹²⁸ Borón lembra que Keynes, Robert Schumann e Jean Monnet eram sonhadores realistas, e que o seu idealismo foi necessário para enfrentar os desafios da Europa no pós-guerra. Borón (1991), pp. 50-51.

¹²⁹ Borón (1991), p. 54. Para um debate interessante acerca dos perigos do realismo excessivo na política externa (um realismo com consequências a nível interno, com pouco valor atribuído à moral de governação democrática) ver Escudé (1991) pp. 113-140, em defesa do novo realismo de Meném, em resposta, ver Borón (1991) pp. 47-60.

¹³⁰ Haas (1995) p. 44.

internacionalismo liberal, tornar-se blocos «pró-democracia e direitos humanos», reconhecidos na cena internacional, e estabelecer uma «cultura de interferência mútua» positiva¹³¹.

¹³¹ Hoven, Peltzer e Zattler (1990) *in* Waller (1992) p. 31.

Referências bibliográficas

Aguayo Quesada, Sergio (1994) "The International Community and Democracy Building". In *Inter-American Dialogue (1994) A Conference Report: Advancing Democracy and Human Rights in the Americas: What Role for the OAS?*. Washington DC: Aspen Institute for Humanistic Studies, pp. 75-78.

AIETI (1993) "*El Apoyo Internacional a la Democracia en América Latina*", *Síntesis*, 21, Julho-Dezembro. Madrid: AIETI.

----- (1994) "*Consolidación Democrática, Gobernabilidad y Transformación Socioeconómica en América Latina*", *Síntesis*, 22, Julho-Dezembro. Madrid: AIETI.

Algieri, Franco e Elfriede Regelsberger (1995) "União Europeia–América Latina: Um Diálogo em Declínio ou uma Nova Oportunidade?". In *A Integração Aberta: Um Projecto da União Europeia e do Mercosul*. Lisboa: IEEI, pp. 232-265.

Alves, José Augusto Lindgren (1995a) "A Cúpula de Copenhague Sobre o Desenvolvimento Social e a 'Pós-Modernidade'". In *Relatório da UNO Sobre a Cúpula Mundial para o Desenvolvimento Social*. São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung, pp. 1-17.

----- (1995b) "1995: Os Direitos Humanos em 'Sursis'", *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, 35, São Paulo: CEDEC, pp. 149-165.

----- (1994) *Os Direitos Humanos como Tema Global*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, Editora Perspectiva.

Americas Watch (1994) *Final Justice. Police and Death Squad Homicides of Adolescents in Brazil*. Nova Iorque: Human Rights Watch.

Amnesty International (1994a), *Amnesty International Report 1994*. Londres: Amnesty International.

----- (1994b) *Beyond Despair: An Agenda for Human Rights in Brazil*. Londres: Amnesty International.

----- (1992) *Brazil: Impunity and the Law. The Killing of Street Children in Rio de Janeiro*. Londres: Amnesty International.

Andreassen, Bard-Anders (1991) "Monitoring Compliance with Human Rights Standards in Developing Countries: The Nordic Yearbook Project". In Katarina Krause e Allan Rosas (eds.) *Development Cooperation and Processes Towards Democracy*. Helsinquia: MFA, pp. 74-83.

Andreassen, Bard-Anders e Teresa Swinehart (1992) eds. *Human Rights in Developing Countries 1991: A Yearbook on Human Rights in Countries Receiving Aid from the Nordic Countries, the Netherlands and Canada*. Oslo: Scandinavian University Press.

Andreassen, Bard-Anders e Asbjorn Eide (1987-1988) *Human Rights in Developing Countries*. Copenhaga: Akademisk Forlag.

Andreu, Federico (1995) "The International Community in Haiti: Evidence of the New World Order". In Rachel Seider (ed.) *Impunity in Latin America*. Londres: Institute of Latin American Studies, pp. 33-43.

Angell, Alan (1989) "La Cooperación Internacional en Apoyo de la Democracia Política en América Latina: El Caso de Chile", *Foro Internacional*, XX (2), Outubro-Dezembro, pp. 215-245.

Angell, Alan e Susan Carstairs (1987) "The Exile Question in Chilean Politics", *Third World Quarterly*, 9 (1), pp. 148-169.

Archer, R. (1994) "Markets and Good Government". In Andrew Clayton (ed.) *Governance, Democracy and Conditionality: What role for NGOs?* . Oxford:Intrac, pp. 7-34.

Arenas, Luis Carlos e Paul Emile Dupret (1996) eds. *La Condicionalidad en las Relaciones Internacionales: Sirve Para la Proteccion de los Derechos Humanos?*, Documentos Portavoz, 13, Bogotá: ILSA.

Atkins, Pope (1995) *Latin America in the International Political System*. Boulder Colorado: Westview Press.

Ball, N. (1992) *Pressing for Peace: Can Aid Induce Reform?*. Washington DC: Overseas Development Council.

Barahona de Brito, Alexandra (1996 no prelo) *Human Rights and Democratization in Latin America: The Struggle for Truth and Justice in Uruguay and Chile*. Oxford: Oxford University Press.

Bashua, A.O. (1992) "Democracy and Human Rights as Conditionality for Overseas Development Assistance: A Nigerian Perspective". Texto apresentado na conferência internacional *New Political Conditionalities of Development Assistance: Human Rights, Democracy and Disarmament*, Viena, 23-24 Abril.

Bayra, John-Jean B. (1992) "The Political Conditionalities of Aid: An Independent View from Africa". Texto apresentado na conferência internacional *New Political Conditionalities of Development Assistance: Human Rights, Democracy and Disarmament*, Viena, 23-24 Abril.

Best, Edward (1994) "The Treaty on European Union: What Does it Actually Say and Do?", in Fins Lauresen and Sophie Vanhoonacker (eds.) *The Ratification of the Maastricht Treaty: Issues Debates and Future Implications*. Maastricht: European Institute of Public Administration.

Betts, Richard (1994) "The Delusion of Impartial Intervention", *Foreign Affairs*, 73 (6), Novembro-Dezembro, pp. 20-33.

Bizzozero, Lincoln J. (1991) "La Agenda de los Países del Cono Sur y la Integración Subregional", *Perspectiva Internacional Paraguaya* 6, Julho-Dezembro 1991, pp. 31-46.

Bloomfield, Richard J. (1994a) "Advancing Democracy and Human Rights in the Americas". In Inter-American Dialogue (1994) *A Conference Report: Advancing Democracy and Human Rights in the Americas: What Role for the OAS?*. Washington DC: Aspen Institute for Humanistic Studies, pp. 13-30.

----- (1994b) "Making the Western Hemisphere Safe for Democracy? The OAS Defense-of-Democracy Regime", *The Washington Quarterly*, 17 (2), Primavera, pp. 157-170.

Borón, Atilio (1991) "Las Desventuras del 'Realismo Periférico'", *Perspectiva Internacional Paraguaya* 6, Julho-Dezembro, pp. 47-60.

Bossuyt J., G. Laporte and G. Brigaldino (1993) *European Development Policy After the Treaty of Maastricht*. Maastricht: European Centre for Development Policy Management.

Bradlow, Daniel (1992) "A Critical Introduction: Comments Prepared for the Conference on Human Rights, Public Finance and the Development Process", *American University Journal of International Law and Policy*, Outono.

Buergenthal, Thomas (1982) "The Inter-American Court of Human Rights", *American Journal of International Law*, 76:2, Abril, pp.º 1-27.

---- (1980) "The American and European Conventions on Human Rights: Similarities and Differences", *American Journal of International Law*, 30:1, Outono, pp.º 155-166.

---- (1978) "The Revised OAS Charter and the Protection of Human Rights", *American Journal of International Law*, 69:4, Outubro, pp.º 828-836.

Burnell, Peter (1994) "Good Government and Democratization: A Sideways Look at Aid and Conditionality", *Democratization*, Vol. 1, 3, Outono, pp.º 485-503.

Burkhlater, Holly J. (1994) "The 'Costs' of Human Rights", *World Policy Journal*, Vol. XI:1, Primavera, pp.º 39-49.

Caldeira, Teresa P.R. (1996) "Crime and Individual Rights: Reframing the Question". In Elizabeth Jelin e Eric Hirschberg (1996), pp. 197-221.

Calvert, Peter (1994) *The International Politics of Latin America*. Manchester: Manchester University Press.

Carrothers, Thomas (1995) "Recent US Experience with Democracy Promotion". In Mark Robinson (ed.) *Towards Democratic Governance, IDS Bulletin*, 26 (2), Abril, pp. 62-69.

----- (1994) "The Democracy Nostrum", *World Policy Journal*, XI (3), Outono, pp. 47-53.

----- (1993) "La Resurgencia de la Ayuda de EE.UU. para el Desarrollo Político en América Latina". In AIETI (1993), pp. 169-190.

----- (1991) *In The Name of Democracy: US Policy Towards Latin America in the Reagan Years*. Berkeley, California: University of California Press.

Cardoso, Fernando Henrique (1995) "The Post Cold-War Era. A View from the South". Texto não publicado.

----- (1993) "Discurso de Fernando Henrique Cardoso". In Inter-American Dialogue (1993) *O Brasil no Contexto de um Novo Mundo*. Washington DC: Aspen Institute for Humanistic Studies, pp. 50-55.

Castañeda, Jorge G. (1990) "Latin America and the End of the Cold War". *World Policy Journal*, VII (3), Verão, pp. 469-500.

Charlick, R. (1994) "The Concept of Governance and its Implications for AID's Development Assistance Program in Africa". *United States Aid*, Washington DC: USAID.

Christopher, Secretary (1994) "Supporting Democracy and Prosperity through the OAS", Remarks at an OAS luncheon, Washington DC, 26 de Março de 1994, *US State Department Dispatch*, 4 Abril, pp. 186-187.

Christopher, Secretary, Counselor Wirth e Assistant Secretary Shattuck (1994) "America's Commitment to Human Rights", Remarks before the Leaders of Non-Governmental Human Rights Organizations, Washington DC, 1 de Fevereiro de 1994, *US Department of State Dispatch*, Fevereiro, 5 (6).

Clayton, Andrew (1994) ed. *Governance, Democracy and Conditionality: What Role for NGOs?*. Oxford: Intrac.

Cohen, Carl (1971) *Democracy*. Nova Iorque: The Free Press.

Crabtree, John (1995) "Militarization, Impunity and the New Constitution in Peru". In Rachel Sieder (ed.) *Impunity in Latin America*. Londres: Institute of Latin American Studies, pp. 13-24.

Crawford, Gordon (1995) "Promoting Democracy, Human Rights and Good Governance through Development Aid: A Comparative Study of the Policies of Four Northern Donors". *Working Papers on Democratization*, Centre for Democratisation Studies, Universidade de Leeds.

Davenport, Michael and Shiela Paga (1992) *Europe 1992 and the Developing World*. Londres: Overseas Development Institute.

De Cruz R., Ademar Seabra, A.R.F. Cavalcante and Luis Pedone (1993) "Brasil: Cambios para Enfrentar el Nuevo Orden". In Jorge Heine (ed.) *Enfrentando Los Cambios Globales: Anuario de Políticas Exteriores Latinoamericanas 1991-1992*. Santiago: Prospel, pp. 31-46.

De Feyter, Koen, Kaat Landuyt, Luc Reyndams, Filip Reyntjens, Stef Vandeginste e Han Verleyen (1994) "Development Cooperation: A Tool for the Promotion of Human Rights and Democratization", Policy Preparatory Research *The New Conditionality: Democratization, Good Governance, Respect for Human Rights and Development Co-operation*, Institute of Development Policy and Management, Universidade de Antuérpia, Junho.

Diamond, Larry (1992) "Promoting Democracy", *Foreign Policy*, 87, Verão, pp. 25-47.

Dias, Clarence (1994) "Governance, Democracy and Conditionality". In Andrew Clayton (1994) ed., pp. 53-64.

Donnelly, Jack (1993) *International Human Rights: Dilemmas in World Politics*. Boulder, Colorado: Westview Press.

----- (1992) "Human Rights in the New World Order", *World Policy Journal*, IX (2), pp. 247-77.

----- (1984) "Human Rights and Development. Complementary or Competing Concerns?", *World Politics*, 36 (2), pp. 255-84.

Doyle, Kate (1994) "Hollow Diplomacy in Haiti", *World Policy Journal*, XI (1), Primavera, pp. 50-58.

Drake, Paul (1994) "International Factors in Democratization". Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones, Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales, Estudio 61, Madrid.

Dupret, Paul-Emile (1994) "Múltiples Facetas de un Tema Urgente: Condicionalidad y Derechos Humanos". *Portavoz*, 41. Madrid, pp. 24-31.

EADI (1992) Conferência Internacional *New Political Conditionalities of Development Assistance: Human Rights, Democracy and Disarmament*, Viena, 23-24 Abril.

Edwards, Geoffrey e Elfriede Regelsberger (1990) eds. *Europe's Global Links. The European Community and Inter-Regional Cooperation*. Londres: Pinter Publishers.

Emmerij, Louis (1991) "Processes Towards Democracy: What Role Can Development Cooperation Play?" In Katarina Krause e Allan Rosas (1992) eds., pp. 23-28.

Escudé, Carlos (1991) "La Política Exterior de Menem y Su Sustento Teórico Implícito". *Perspectiva Internacional Paraguaya* 5, Janeiro-Junho, pp. 113-40.

European Research Office (1994a) *Promotion of Human Rights, Democracy, Good Governance and the Rule of Law*. Lomé Mid-term Review Position Series. Bruxelas: ERO.

----- (1994b) *Modification of Instruments*. Lomé Mid-term Review Position Series. Bruxelas: ERO.

Farer, Tom (1994) "Collectively Defending Democracy in the Western Hemisphere: New Paradigm, Uncertain Steps". In *Inter-American Dialogue* (1994), pp. 85-95.

Feinberg, Richard E. (1994) "Substantive Symmetry in Hemispheric Relations". Comunicação apresentada à Latin American Studies Association, Atlanta, Georgia, 10 de Março de 1994, *US State Department Dispatch*, 5 (11), pp. 158-162.

Fernández Estigarribia, J. e José Luis Simón (1987) *La Sociedad Internacional y el Estado Autoritario del Paraguay*. Assunção: Editorial Aravará.

Ferrer, Aldo (1995) "Mercosur. Trayectoria, Situación Actual y Perspectivas". Buenos Aires, mimeo, Julho.

Fischer, David and Harald Müller (1995) *United Divided. The European Union and the NPT Extension Conference*. Frankfurt: Peace Research Institute Reports, 40, pp. 1-50.

Foreign and Commonwealth Office (1991) *Human Rights in Foreign Policy*, Foreign Policy Document 215. Londres: FCO.

----- (1993) *Taking Account of Good Government*. Technical Note 10. Londres: ODA.

Frowein, Jochen A. (1980) "The European and the American Conventions on Human Rights: A Comparison", *Human Rights Law Journal*, I, pp. 44-65.

Garretón, Manuel Antonio (1994) "Human Rights and Processes of Democratization", *Journal of Latin American Studies*, 26, Oxford: Oxford University Press, pp. 221-234.

Gibbon, Peter (1994) "The World Bank and the New Politics of Aid". In George Sorensen (ed.) *Political Conditionality, Journal of European Development Studies*. Londres: Frank Cass, pp. 35-62.

Ginsberg, Roy (1993) "Acciones de la Política Exterior de la Comunidad Europea 1986-1990: Las Políticas de Escala". In Joaquín Roy (ed.) *La Reconstrucción de Centroamérica: El Papel de la Comunidad Europea*. Miami, Florida: North-South Centre, pp. 35-67.

Goetz, Anne Marie e David O'Brien (1995) "Governing for the Common Wealth? The World Bank's Approach to Poverty and Governance". In Mark Robinson (ed.) *Towards Democratic Governance*, *IDS Bulletin*, 26 (2), Abril, pp. 17-26.

Goldman, Ralph e William Douglas eds. (1988) *Promoting Democracy. Opportunities and Issues*. Nova Iorque: Praeger.

Gore, Al (1994) "The OAS and the Summit of the Americas", *US Department of State Dispatch*, 5 (48), Washington DC, 18 de Novembro de 1994.

Grabendorff, Wolf (1992) "El Parlamento Europeo y el Parlamento Centroamericano: La Dimensión Parlamentaria de las Relaciones entre Centroamérica y la Comunidad Europea". In Joaquín Roy (ed.) *La Reconstrucción de Centroamérica: El Papel de la Comunidad Europea*. Miami, Florida: North South Center, pp. 89-100.

Grabendorff, Wolf e Riordan Roett (1984) eds. *América Latina, Europa Occidental y Estados Unidos: Un Nuevo Triángulo Atlántico?* Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Grugel, Jean (1993) "Los Partidos Políticos Europeos y el Apoyo a la Democracia en el Cono Sur". In AIEI (1993), pp. 105-132.

Guest, Iain (1991) *Behind the Disappearances: Argentina's Dirty War Against Human Rights and the United Nations*. Pennsylvania: Pennsylvania University Press.

Haas, Richard N. (1995) "Paradigm Lost", *Foreign Affairs*, 74 (1), Janeiro-Fevereiro, pp. 43-58.

Hampson, Fen Osler (1994) "Comments of Andrew Moravcsik's 'Lessons from the European Human Rights Regime'". In *Inter-American Dialogue* (1994), pp. 59-64.

Harrigan, J. Moseley P. e J. Toye (1991) *Aid and Power: The World Bank Policy-Based Lending*. Londres: Routledge.

Healey J. e Mark Robinson (1992) *Democracy, Governance and Economic Policy: Sub-Saharan Africa in Comparative Perspective*. Londres: Overseas Development Institute.

Heine, Jorge (1990) *Cooperación o Divergencia? Hacia Una Nueva Agenda en las Relaciones Euro-Latinoamericanas*. Santiago: CEPAL.

Held, David (1987) *Models of Democracy*. Cambridge: Polity Press.

Helsinki Watch (1993) *The Struggle for Ethnic Identity: The Gypsies of Hungary*. Nova Iorque: Human Rights Watch.

----- (1992) *The Struggle for Ethnic Identity: Czechoslovakia's Endangered Gypsies*. Nova Iorque: Human Rights Watch.

----- (1991a) *Destroying Ethnic Identity: The Persecution of Gypsies in Romania*. Nova Iorque: Human Rights Watch.

----- (1991b) *Destroying Ethnic Identity: The Persecution of Gypsies in Bulgaria*. Nova Iorque: Human Rights Watch.

Hirst, Mónica (1996) "The Foreign Policy of Brazil: From the Democratic Transition to Its Consolidation". In Muñoz, Heraldo e Joseph S. Tulchin (1996), pp. 197-223.

----- (1995a) "La Dimensión Política del Mercosur: Actores, Politización e Ideología". *Serie de Documentos e Informes de Investigación*, Buenos Aires: FLACSO, Noviembre.

----- (1995b) "Los Últimos Años y el Presente en la Política Exterior del Brasil". In José Luis Simón (ed.) *Política Exterior y Democracia en el Paraguay y Sus Vecinos*. Assunção: Fundación Hanns Seidel, pp. 129-140.

----- (1994) "Relaciones de los Ejércitos de la Región con la UNO", *Seguridad Estratégica Regional*, 5 Maio.

Hoffman, Stanley (1995) "The Crisis of Liberal Internationalism", *Foreign Policy*, 98, Primavera, pp. 159-177.

Human Rights Watch (1995) *Human Rights: World Report*. Nova Iorque: Human Rights Watch.

Institute of Development Studies (1993) "Good Government?," *IDS Bulletin*, 24 (1).

Inter-American Dialogue (1994) *A Conference Report: Advancing Democracy and Human Rights in the Americas: What Role for the OAS?*. Washington DC: Aspen Institute for Humanistic Studies.

----- (1993) *O Brasil no Contexto de um Novo Mundo*. Washington DC: Aspen Institute for Humanistic Studies.

IRELA (1996a) *Paraguay: Failed Mutiny and Prospects for Democracy*, IRELA Briefing.

----- (1996b) *Cuba and the European Union: The Difficulties of Dialogue*. IRELA Briefing.

----- (1995a) *Brazil under Cardoso: Returning to the World Stage?*, IRELA Dossier 52.

----- (1995b) *The EU and the Rio Group: The Biregional Agenda*. IRELA Base Document.

----- (1995c) *The Inter-Regional Agreement Between the EU and the Mercosur: A New Strategy in Latin America*. IRELA Briefing.

----- (1993) *El Diálogo Interparlamentario Comunidad Europea-América Latina, 1974-1992: Un Examen de las Relaciones Interregionales*, IRELA Dossier 36.

----- (1992) *Haiti: An Impossible Democracy?*, IRELA Dossier 38.

----- (1990) *Peru Between Recovery and Collapse: The Fujimori Option*, IRELA Dossier 28.

----- (1988) *La Responsabilidad Europea en el Proceso Latinoamericano de Democratización: Una Perspectiva Alemana*. Manfred Mols, IRELA Working Paper 13.

Jelin, Elizabeth e Eric Hirschberg (1996) eds. *Constructing Democracy: Human Rights, Citizenship and Society in Latin America*. Boulder, Colorado: Westview Press.

Jenkins, Robert (1995) "Liberal Democracy and the Political Management of Structural Adjustment in India: Conceptual Tensions in the Good Government Agenda". In Mark Robinson (ed.) *Towards Democratic Governance, IDS Bulletin*, 26 (2), Abril: pp. 37-48.

Karl, Terry (1990) "The Dilemmas of Democratization in Latin America", *Comparative Politics*, 23 (1).

Kausikan, Bilahari (1993) "Asia's Different Standard". *Foreign Policy*, 92, Outono, pp. 24-91.

Kennedy, Paul e Bruce Russett (1995) "Reforming the United Nations", *Foreign Affairs*, 74 (5), Setembro-Outubro, pp. 56-71.

Kent, Ann (1992) "The Limits of Ethics in International Politics: The International Human Rights Regime", *Asian Studies Review*, 16 (1), pp. 26-35

Krause, Catarina e Alan Rosas (1992) eds. *Development Cooperation and Processes Towards Democracy*. Helsinquia: Ministério dos Negócios Estrangeiros.

Krugman, Paul (1995) "Dutch Tulips and Emerging Markets". *Foreign Affairs*, 74 (4), Julho-Agosto, pp. 28-44.

Lawyers Committee for Human Rights (1993) *Human Rights, Development and International Financial Institutions*. LCHR, Junho.

----- (1992) *Human Rights and US Foreign Policy*. LCHR.

Leipzig, Deborah T. (1993) "Questões Internacionais e as suas Opções". In *Inter-American Dialogue (1993) O Brasil no Contexto de um Novo Mundo*. Washington DC: Aspen Institute for Humanistic Studies, pp. 42-49.

López Méndez, Irene e Jose Angel Sotillo Lorenzo (1995) "Sirve la Condicionalidad para Promover el Respeto de los Derechos Humanos? La Condicionalidad Política a la Ayuda al Desarrollo", *Condicionalidad y Derechos Humanos*, Conferência do Instituto Latinoamericano de Servicios Legales, Gante-Drogen, 26-28 Abril.

Lowden, Pamela (1996) *The Vicariate of Solidarity: Moral Opposition to Authoritarian Rule in Chile 1973-1990*. Oxford: Macmillan Press.

Lowenthal, Abraham (1991) *Exporting Democracy: The United States and Latin America. Themes and Issues/Case Studies*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

----- (1991-2) "Latin America: Ready for Partnership". *Foreign Affairs*, 72 (1), pp. 74-92.

Lowenthal, Abraham e Gregory Treverton (1994) eds. *Latin America in a New World*. Boulder, Colorado: Westview Press.

Luján, Carlos (1994) "Europa y Estados Unidos en la Democratización Uruguaya: Cooperación Internacional y Relaciones Bilaterales". *Estudios Internacionales*, Santiago, XXVII (106), Abril-Junho, pp. 129-161.

----- (1993) "Uruguay: La Política Exterior de la Consolidación Democrática". In Jorge Heine (ed.) *Enfrentando Los Cambios Globales: Anuario de Políticas Exteriores Latinoamericanas 1991-1992*. Santiago: Prospel, pp. 265-276.

Mainwaring, Scott (1995) "Democracy in Brazil and the Southern Cone: Achievements and Problems". *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 37 (1), Primavera, pp. 113-179.

Mainwaring, Scott e Timothy Scully (1995) eds. *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. Stanford, California: Stanford University Press.

Martin, Laurence (1993) "Ambiguities of a Bridge and Bulwark: Turkey" in Werner Weidenfeld and Josef Hanning (eds.) *Europe in Global Change: Strategies and Options for Europe*. Gütersloh: Bertelsmann Foundation Publishers, pp. 129-135.

Masi, Fernando (1991) "Paraguay: 'Hasta Cuando la Diplomacia Presidencialista?', *Perspectiva Internacional Paraguaya* 5, Janeiro-Junho, pp. 7-20.

Masi, Fernando e José Luis Simón (1995) "Lineamientos Estratégicos y Programáticos para la Política Exterior del Paraguay de la Consolidación Democrática", *Propuestas Democráticas para la Sociedad y el Estado del Paraguay del Siglo XX*, Assunção, II (8), Outubro-Dezembro, pp. 195-263.

McKeogh, Dermot (1990) *The Church and Politics in Latin America*. Londres: Macmillan.

Méndez, Juan E. (1994) "The OAS and Human Rights". In *Inter-American Dialogue* (1994), pp. 79-84.

Ministério de Relações Exteriores (1993) *A Inserção Internacional do Brasil: A Gestão do Ministro Celso Lafer no Itamaraty*. Brasília: MRE.

----- (1995) *A Palavra do Brasil nas Nações Unidas 1946-1995*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão.

Mintz, Sidney W. (1995) "Can Haiti Change?", *Foreign Affairs*, Janeiro-Fevereiro, 74 (1), pp. 73-86.

Mols, Manfred (1990) "Cooperation with ASEAN: A Success Story". In Geoffrey Edwards e Elfriede Regelsberger (1990), pp. 66-83.

----- (1986) "Posibilidades Europeas de Contribuir a la Consolidación de la Redemocratización", *Estudios Sociales*, 48, pp. 121-133.

Moore, Mick (1995) "Promoting Good Government by Supporting Institutional Development?" In Mark Robinson (ed.) *Towards Democratic Governance, IDS Bulletin*, 26 (2), Abril, pp. 89-96.

Moore, Mick e Mark Robinson (1994) "Can Foreign Aid Be Used to Promote Good Government in Developing Countries?", *Ethics and International Affairs*, 8, pp. 141-158.

Moravcsik, Andrew (1994) "Lessons from the European Human Rights Regime". In *Inter-American Dialogue* (1994), pp. 35-58.

Mujal-León, Eusebio (1987) "Europa Occidental y los Procesos de Democratización en América Latina". In Carlos Huneeus (coord.) *Para Vivir en Democracia: Dilemas de su Consolidación*. Santiago: Editorial Andante, pp. 281-301.

Muñoz, Heraldo (1996) "Collective Action for Democracy in the Americas". In Muñoz, Heraldo e Joseph S. Tulchin (1996), pp. 17-34.

----- (1995) "El Derecho a la Democracia en las Americas". *Estudios Internacionales*, Santiago, XXVIII (109), Janeiro-Março, pp. 58-82.

----- (1994a) "The OAS's Comparative Advantage". In *Inter-American Dialogue* (1994), pp. 31-34.

----- (1994b) "A New OAS for the New Times". In Abraham Lowenthal e Gregory Treverton (1995), pp. 191-202.

----- (1987) "El Estudio de las Políticas Exteriores Latinoamericanas: Temas y Enfoques Dominantes". In Manfred Wilhelmy (ed.) *El Sistema Internacional y América Latina. La Formación de la Política Exterior. Los Países Desarrollados y América Latina*. Buenos Aires: GEL, 1987, pp. 309-311.

Muñoz, Heraldo e Joseph S. Tulchin (1996) *Latin American Nations in World Politics*. Boulder Colorado: Westview Press.

Naim, Moises (1993) "Latin America: Post Adjustment Blues". *Foreign Policy*, 92, Outono, pp.133-143.

----- (1995) "Latin America the Morning After", *Foreign Affairs*, 74 (4), Julho-Agosto, pp. 45-61.

Nelson, Joan e S. J. Eglington (1993) *Global Goals, Contentious Means: Issues of Multiple Conditionality*. Washington DC: Overseas Development Council.

----- (1992) *Encouraging Democracy: What Role for Conditioned Aid?*. Washington DC: Overseas Development Council.

Neunreither, Karl-Heinz (1990) "The European Parliament: An Emerging Political Role?" In Geoffrey Edwards e Elfriede Regelsberger (1990), pp. 169-187.

Nordic Ministers of Development Cooperation (1990) *Communiqué From Meeting in Molde*. Molde, Noruega, 10-11 Setembro.

Norris, Robert E. (1980) "The New Statute of the Inter-American Commission on Human Rights", *Human Rights Law Journal*, 1, pp. 3379-3383.

Nunnemkamp, Peter (1995) "What Donors Mean by Good Governance: Heroic Ends, Limited Means and Traditional Dilemmas of Development Cooperation". In Mark Robinson (ed.) "*Towards Democratic Governance*", *IDS Bulletin*, 26 (2) Abril, pp. 9-16.

Nuscheler, Franz (1994) "El Conflicto Norte-Sur: Fin o Agravamiento?", *Cuadernos del CLAEH*, 70, Año 19, pp. 23-31.

Nuttall, Simon (1990) "The Commission: Protagonists of Inter-Regional Cooperation". In Geoffrey Edwards e Elfriede Regelsberger (1990), pp. 143-160.

O'Donnell, Guilherme (1994) "Delegative Democracy", *Journal of Democracy*, 5, 1, Janeiro 1994, pp. 55-69.

----- (1993) "On the State, Democratization and Some Conceptual Problems: A Latin American View with Glances at Some Post-Communist Countries", *World Development*, 21 (8), Agosto, pp. 1355-1370.

OECD - Organisation for Economic Cooperation and Development (1994) *Development Cooperation: Development Assistance Committee 1993 Report*. Paris: OECD.

----- (1993) *Development Cooperation: Development Assistance Committee 1992 Report*. Paris: OECD.

----- (1992) *Development Cooperation: Development Assistance Committee 1991 Report*. Paris: OECD.

Ostergaard, Clemens Stubbe (1994) "Values For Money? Political Conditionality in Aid - The Case of China". In George Sorensen (ed.) *Political Conditionality*, Journal of European Development Studies. Londres: Frank Cass, pp. 112-134.

----- (1990) "Swans Scolding the Tiger? Scandinavian Foreign Policies Towards Democratization in China, 1976-1990" *Cooperation and Conflict*, 25, pp. 171-194.

Overseas Development Institute (1992) "Aid and Political Reform", *Briefing Paper*, Janeiro. Washington, DC: ODI.

Panizza, Francisco (1993) "Human Rights: Global Culture and Social Fragmentation", *Bulletin of Latin American Research*, 12 (2), pp. 205-214.

Pérez Otermin (1995) *El Mercado Común del Sur: Desde Asunción a Ouro Preto. Aspectos Jurídico Institucionales*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.

Portales Carlos C. (1989) "Factores Externos y el Régimen Autoritario. Evolución e Impacto de las Relaciones Internacionales de Chile en el Proceso de Transición a la Democracia". *Estudios Internacionales*, Santiago, XXII (87), Julho-Setembro, pp. 308-341.

Posadas Carbó, Eduardo (1993) "América Latina en la Gran Bretaña". *Estudios Internacionales*, Santiago, XXVI (104), Outubro-Novembro, pp. 681-701.

Przeworski, Adam (1995) ed. *Sustainable Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.

Ramirez, José Luis (1993) "La OEA, los Países Latinoamericanos y la Democracia en el Hemisferio". In AIETI (1993), pp. 191-231.

Regelsberger, Elfriede (1990) "The Dialogue of the EC/Twelve with other Regional Groups: A New European Identity in the International System?". In Geoffrey Edwards e Elfriede Regelsberger (1990), pp. 3-26.

----- (1988) "EPC in the 1980s. Reaching Another Plateau?". In Alfred Pijpers *et al.*, *European Political Cooperation in the 1980s*. Dordrecht.

Reis, Fabio Wanderley (1996) "The State, the Market and Democratic Citizenship". In Elizabeth Jelin e Eric Hirschberg (1996) eds., pp. 121-137.

Robinson, Mark (1995) "Strengthening Civil Society in Africa: The Role of Foreign Political Aid". In Mark Robinson (ed.) *Towards Democratic Governance, IDS Bulletin*, 26 (2) Abril, 1995: pp. 62-69.

----- (1994a) "Governance, Democracy and Conditionality: NGOs and the New Policy Agenda". in Andrew Clayton (1994) ed., pp. 35-52.

----- (1994b) "Aid, Democracy and Political Conditionality in Sub-Saharan Africa". In George Sorensen (ed.) *Political Conditionality*, Journal of European Development Studies. Londres: Frank Cass, pp. 85-99.

----- (1993a) *Governance, Democracy and Conditionality: NGOs and the New Policy Agenda*. Sussex: Institute of Development Studies.

----- (1993b) "Will Political Conditionality Work?" *IDS Bulletin*, 24 (1), pp. 58-66.

Roett, Riordan (1993) "The Trilateral Relationship: Latin America, Europe and the United States", *Study Group on Europe and Latin America*, Background Paper 6, Abril.

Rosas, Allan (1991) "Democracy, Human Rights, Good Government, Participatory Development: A Conceptual Framework". In Catarina Krause e Allan Rosas (1992), pp. 4-11.

Russell, Roberto (1995) "Los Cambios Actuales en la Política Exterior del Palacio de San Martín: Contextos Diferentes y Reducción del Mapamundi". In José Luis Simón (ed.) *Política Exterior y Democracia en el Paraguay y Sus Vecinos*. Assunção: Fundación Hanns Seidel, pp. 151-164.

----- (1991) "Potencias Regionales. Argentina: Una Nueva Política Exterior?" In Heraldo Muñoz (ed.) *Anuario de Políticas Exteriores Latinoamericanas 1989-1990: El Desafío de los 90*. Santiago: Editorial Nueva Sociedad Prospel, pp. 15-29.

Sanahuja, José Antonio (1996) "Renovando el Diálogo San José", *Catholic Institute for International Relations Informe*, pp. 1-27.

Sannemann, Martín (1995) "Reflexiones sobre los Desafíos Internacionales que Enfrenta el Paraguay". In José Luis Simón (ed.) *Política Exterior y Democracia en el Paraguay y Sus Vecinos*. Assunção: Fundación Hanns Seidel, 1995, pp. 110-114.

Sapena Brugada, Raúl (1995) "El Paraguay y el Nuevo Orden Internacional de Relaciones Multilaterales". In José Luis Simón (ed.) *Política Exterior y Democracia en el Paraguay y Sus Vecinos*. Assunção: Fundación Hanns Seidel, 1995, pp. 115-126.

Segré, Magdalena e Héctor E. Bocco (1992) "Potencias Regionales: Brasil, El Primer Año de Consolidación Democrática. Un Balance Preliminar". In Jorge Heine ed. (1992) *Hacia Unas Relaciones Internacionales del Mercado? Anuario de Políticas Exteriores Latinoamericanas 1990-1991*. Santiago: Editorial Nueva Sociedad Prospel, pp. 29-44.

----- (1991) "Potencias Regionales. Brasil: El Fin de Temporada". In Heraldo Muñoz (ed.) *Anuario de Políticas Exteriores Latinoamericanas 1989-1990: El Desafío de los 90*. Santiago: Editorial Nueva Sociedad Prospel, pp. 30-44.

Schirmer, Jennifer (1996) "The Looting of Democratic Discourse by the Guatemalan Military: Implications for Human Rights". In Elizabeth Jelin e Eric Hirschberg (1996) eds., pp. 85-119.

Schultz, Lars (1987) *Human Rights and United States Policy Towards Latin America*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

Seider, Rachel (1995) ed. *Impunity in Latin America*. Londres: Institute of Latin American Studies.

Shihata, Ibrahim F.I. e Tranziska Tschofen (1991) *The World Bank in a Changing World: Selected Essays*. Nijhoff: Dordrecht.

----- (1988) *The World Bank and Human Rights: The Bank's World..*

Sikkink, Kathryn (1996) "The Emergence, Evolution and Effectiveness of the Latin American Human Rights Network". In Elizabeth Jelin e Eric Hirschberg (1996) eds., pp. 59-84.

----- (1993) "Human Rights, Principled Issue-Networks, and Sovereignty in Latin America", *International Organization*, 47 (3), pp. 411-441.

Simón, José Luis (1995a) ed. *Política Exterior y Democracia en el Paraguay y Sus Vecinos*. Assunção: Fundación Hanns Seidel.

----- (1995b) *Política Internacional para la Democracia*. Assunção: Fundación Hanns Seidel.

----- (1995c) "La Guerra Fría y los Orígenes Externos de la Consolidación de un Régimen Antidemocrático en Paraguay: La Diplomacia de Stroessner entre 1954 y 1980", *Propuestas Democráticas para la Sociedad y el Estado del Paraguay del Siglo XX*. Assunção, II (8), Outubro-Dezembro, pp. 163-194.

----- (1993) "Paraguay: Ajustes Modernizadores sin Cambios Profundos". In Jorge Heine (ed.) *Enfrentando los Cambios Globales: Anuario de Políticas Exteriores Latinoamericanas 1991-1992*. Santiago: Prospel, pp. 256-263.

----- (1989) "Del Aislamiento a la Reincorporación Internacional: El Paraguay de la Inmediata Transición Post-Stronista", *Perspectiva Internacional Paraguaya*, CPES, Assunção, 1 e 2, Janeiro-Junho e Julho-Dezembro, pp. 181-187.

Sirowy, L. e A. Inkeles (1990) "The Effects of Democracy on Economic Growth and Inequality: A Review", *Studies in Comparative International Development*, 25 (1), pp. 126-157.

Smith, Brian (1982) *The Church and Politics in Chile*. New Jersey: Princeton University Press.

Sorensen, George (1993) ed. "Political Conditionality", *The European Journal of Development Research*, 5 (1). Londres: Frank Cass.

----- (1994) "Democracy, Authoritarianism and State Strength", *Journal of European Development Studies*, 5 (1), pp. 6-34.

Stevens, Mike e Shiro Gnanaselvam (1995) "The World Bank and Governance". In Mark Robinson (ed.) *Towards Democratic Governance*, *IDS Bulletin*, 26 (2) Abril, pp. 97-105.

Streeten, Paul (1988) "Conditionality: A Double Paradox". In C.J. Jepma (ed.), *North-South Cooperation in Retrospect and Prospect*. Londres: Routledge.

Sudworth, E. (1993) *Human Rights, Development and Democracy and the Lomé Convention*. Bruxelas: EURO-CIDSE.

SIDA - Swedish International Development Authority (1993) *SIDA's Strategy for its Programmes of Assistance in Support of Democracy and Human Rights*. Estocolmo: SIDA.

----- (1991) *Making Government Work: Guidelines and Framework for SIDA Support to the Development of Public Administration*. Estocolmo: SIDA.

Tomasevski, Katarina (1993) *Development Aid and Human Rights Revisited*. Londres: Pinter.

----- (1992) "A Critique of the UNDP Political Freedom Index 1991". In Bard-Anders Andreassen e Teresa Swinehart (1992) eds., pp. 3-24.

Trindade, António A. Cançado (1995) "El Futuro del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos: Algunas Reflexiones", *Estudios Internacionales*, Santiago, XXVIII (109), Janeiro-Março, pp. 3-9.

Tulchin, Joseph S. (1996) "Continuity and Change in Argentine Foreign Policy". In Muñoz, Heraldo e Joseph S. Tulchin (1996), pp. 165-196.

United Nations (1993) *The World Bank and the Promotion of Human Rights*, UN Document, A/CONF.157/PC/61/Add.19, 10 de Junho, apresentado na Conferência Mundial de Direitos Humanos.

USAID (1991) *Democracy and Governance*. Washington DC: USAID.

----- (1990) *The Democracy Initiative*. Washington DC: USAID.

Vandeginste, Stef (1994) "Development Co-operation: A Tool for the Promotion of Human Rights and Democracy? A Case Study of Kenya", *Institute of Development Policy and Management Working Paper*. Antuérpia: IDPM, Novembro.

Van de Sand, K. (1992) "New Political Criteria: The German Concept". Texto apresentado na conferência internacional *New Political Conditionalities of Development Assistance: Human Rights, Democracy and Disarmament*, Viena, 23-24 Abril.

Van Klaveren, Alberto (1992) "Las Relaciones Europeo-Latinoamericanas en el Nuevo Contexto Internacional". In Jorge Heine (1992) ed. *Hacia Unas Relaciones Internacionales del Mercado? Anuario de Políticas Exteriores Latinoamericanas 1990-1991*. Santiago: Editorial Nueva Sociedad Prospel, pp. 297-310.

----- (1991) "América Latina y Europa Occidental: El Lento Avance de una Relación no Muy Especial". In Heraldo Muñoz (ed.) *Anuario de Políticas Exteriores Latinoamericanas 1989-1990: El Desafío de los 90*. Santiago: Editorial Nueva Sociedad Prospel, pp. 345-359.

----- (1990) "Las Relaciones Internacionales de América Latina en la Década de 1980: Cambio y Continuidad". *Estudios Internacionales*, Santiago, XXIII (89), Janeiro-Março, pp. 82-118.

----- (1989) "Las Relaciones Entre Europa Occidental y América: Una Profundización Esquiva". *Estudios Internacionales*, Santiago, XXII (87), Julho-Setembro, pp. 342-363.

----- (1987) "Variables Externas en los Procesos de Democratización de América Latina". In Carlos Huneeus (coord.) *Para Vivir en Democracia: Dilemas de su Consolidación*. Santiago: Editorial Andante, pp. 305-341.

----- (1986) "Europa y la Democratización de América Latina", *Nueva Sociedad*, 85, Setembro-Outubro, pp. 134-140.

Van Ness, Peter (1992) "Human Rights and International Relations in East Asia", *Asian Studies Review*, 16 (1), Julho, pp. 42-52.

Van Tuijl, Peter (1994) "Conditionality for Whom? Indonesia and the Dissolution of the IGGI: The NGO Experience". In Andrew Clayton (1994) ed., pp. 85-94.

Vasconcelos, Álvaro de (1995) "Does CFSP Really Make a Difference?", mimeo.

Verbitsky, Horacio (1993) *Hacer la Corte*. Buenos Aires: Planeta.

Von Jagow, Peter (1990) "European Political Cooperation: Concerted Diplomacy in an Inter-Regional Context". In Geoffrey Edwards e Elfriede Regelsberger (1990), pp. 188-198.

Von Stechow, Andreas (1990) "The Council of Minister: The Constraint on Action". In Geoffrey Edwards e Elfriede Regelsberger (1990), pp. 161-168.

Waller, P.P. (1992) "After East-West Détente: Towards a Human Rights Orientation in North-South Development Cooperation?", *Development: Journal of the Society for International Development*, 1.

----- (1994) "Economic and Political Conditionality: Past Record and Future Prospects". In Stefan Brüne *et al.*, *Africa and Europe: Relations of Two Continents in Transition*. Hamburgo: Münster.

Watson, Alexander F. (1994a) "The Americas: New Priorities in a New Partnership". Comunicação ao Council of the Americas, Washington DC, 2 de Maio de 1994. *US Department of State Dispatch*, 16 Maio, 5 (20), pp. 312-314.

----- (1994b) "US-Latin America Relations in the 1990s: Toward a Mature Partnership". Comunicação ao Institute of the Americas, La Jolla, California, 2 de Março de 1994. *US Department of State Dispatch*, 14 Março, 5 (11), pp. 153-157.

Wilhelmy, Manfred (1987) ed. *El Sistema Internacional y América Latina. La Formación de la Política Exterior. Los Países Desarrollados y América Latina*. Buenos Aires: GEL.

White, Gordon (1995) "Towards a Democratic Developmental State". In Mark Robinson (ed.), *Towards Democratic Governance, IDS Bulletin*, 26 (2), Abril, pp. 27-26.

Whitehead, Laurence (1996) "What Europe Can Do in Response to Helms-Burton", Texto apresentado na conferência do IRELA, *Tightening the US Embargo on Cuba: Implications for Trade and Investment*, 10 de Julho de 1996.

----- (1995) "Pacification and Reconstruction in Central America: The International Components". Texto apresentado no XIX Congresso da Latin American Studies Association (LASA), Washington DC, 28-30 Setembro, mimeo.

----- (1993) "Requisites for Admission". In Peter H. Smith (ed.) *The Challenge of Integration: Europe and the Americas*. Miami, Florida: North South Center, Transaction Publishers, pp. 149-182.

----- (1992) "La Identidad de la Nueva Europa y el Proceso de San José". In Joaquín Roy (coord.) *La Reconstrucción de Centroamérica: El Papel de la Comunidad Europea*. Miami, Florida: North South Center, pp. 137-153.

Winkler, Marcus (1994) "Human Rights in the Foreign Policy of the European Union". *External Affairs, Security and Defense Policy Commission, Human Rights Sub-Commission*, 23, Setembro (PE 210.075 Or. EN/DA).

Wold, Chris e Durwood Zaelke (1992a) "Promoting Sustainable Development and Democracy in Central and Eastern Europe: The Role of the European Bank for Reconstruction and Development", *7 American University Journal of International Law and Policy*, 559, 1992.

----- (1992b) "Establishing an Independent Administrative Review Tribunal at the European Bank for Reconstruction and Development: A Model for Improving Multilateral Development Bank Decision-Making", *2 Duke Environmental Law and Policy Fórum*, 59, 1992.

World Bank (1994) *Governance: The World Bank's Experience*. Washington DC: World Bank.

----- (1992) *Governance and Development*. Washington DC: World Bank.

Zarate, Juan Carlos (1994) *Forging Democracy: A Comparative Study of the Effects of US Foreign Policy on Central American Democratization*. University Press of America.

Zuñanic, Laura and Francisco Corigliano (1993) "Argentina: Más Allá del Alineamiento con Estados Unidos". In Jorge Heine (ed.) *Enfrentando Los Cambios Globales: Anuario de Políticas Exteriores Latinoamericanas 1991-1992*. Santiago: Prospel, pp. 15-30.

DOCUMENTOS EUROPEUS

Conferencias Interparlamentarias Comunidad Europea-América Latina (1974) I Conferencia, *Documentos y Acta Final*. Bogotá, Colômbia, 15-17 Julho de 1974.

- (1975) II Conferencia, *Documentos y Acta Final*. Luxemburgo, 19-21 Novembro de 1975.
- (1977) III Conferencia, *Documentos y Acta Final*. Cidade do México, 24-27 Julho de 1977.
- (1979) IV Conferencia, *Documentos y Acta Final*. Roma, Itália, 19-21 Fevereiro de 1979.
- (1981) V Conferencia, *Documentos y Acta Final*, Bogotá, Colômbia, 25-28 Janeiro de 1981.
- (1983) VI Conferencia, *Documentos y Acta Final*, Bruxelas, Bélgica, 13-16 Junho de 1983.
- (1985) VII Conferencia, *Documentos y Acta Final*, Brasília, Brasil, 16-20 Junho de 1985.
- (1987) VIII Conferencia, *Documentos y Acta Final*, Lisboa, Portugal, 21-25 Junho de 1987.
- (1989) IX Conferencia, *Documentos y Acta Final*, San José, Costa Rica, 30 Jan-3 Fev de 1989.
- (1991) X Conferencia, *Documentos y Acta Final*, Sevilha, Espanha, 2-6 Abril de 1991.
- (1993) XI Conferencia, *Documentos y Acta Final*, 1993.
- (1995) XII Conferencia, *Documentos y Acta Final*, Bruxelas, Bélgica, 19-23 Junho de 1995.
- Council of Europe (1986) *Europe-Amérique Latine: Un Dialogue pour la Démocratie*, Fórum Conseil d'Europe, 3-4, 1986, pp. I-XXIV.
- Europe Documents (1994) *Stratégie à long terme proposée par la Commission européenne pour les relations futures de l'UE avec la marché commun d'Amérique latine (Argentine, Brésil, Paraguay, Uruguay)*, 1912/13, 30 de Novembro de 1994.
- European Commission (1995a) COM (95), 216 Final, 23 de Maio de 1995, Anexo 3.

----- (1995b) DG1A/A2 Human Rights 1994, European Commission Document, 8 de Fevereiro de 1995.

----- (1995c) *Report on the Implementation of Measures Intended to Promote Observance of Human Rights and Democratic Principles for 1994*, Bruxelas, 12 de Junho de 1995, COM (95) 191 Final.

----- (1995d) *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: The European Union and the External Dimension of Human Rights Policy: From Rome to Maastricht and Beyond*, Bruxelas, 22 de Novembro de 1995, COM (95) 567 Final.

----- (1995e) *Orientations sectorielles dans le domaine de la démocratisation et des droits de l'homme en Amérique Latine*.

----- (1994a) *Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu: Para o Reforço da Política da União Europeia em Relação ao Mercosul*, 10 de Novembro de 1994.

----- (1994) *Report on the Implementation in 1993 of the Resolution of the Council of Human Rights, Democracy and Development Adopted on 28 November 1991*. COM (94) 42, 23 de Fevereiro de 1994.

----- (1993) *The European Community and Relations with Latin America*, 1993.

----- (1992) *Report on the Implementation of the Resolution of the Council on Human Rights, Democracy and Development Adopted on 28 November 1991*. SEC (92) 1915, 21 de Outubro de 1992.

----- (1991) *Communication to the Council and Parliament on Human Rights, Democracy and Development Adopted on 28 November 1991*. SEC (91) 61, 25 de Março de 1991.

European Union Council of Ministers - Development (1991) *Resolution of the Council and of the Member States Meeting in the Council on Human Rights, Democracy and Development*. Documento # 10107/91, 28 de Novembro de 1991.

----- (1993) *Declaration on Human Rights, Democracy and Development*. Documento # 6705/93, 25 de Maio de 1993.

Parlamento Europeo (1995a) *El Parlamento Europeo y América Latina: Relaciones Institucionales y Principales Puntos de Vista*, Dirección General de Estudios, Serie Política, W14.

----- (1995b) *Repertorio de Resoluciones del Parlamento Europeo sobre América Latina 1963-1995*, Tomo I, Dirección General de Estudios, Serie Política, W12.

----- (1995c) *Repertorio de Resoluciones del Parlamento Europeo sobre América Latina 1963-1995*, Tomo II, Dirección General de Estudios, Serie Política, W12.

----- (1994a) *Document 208.704*, 17 de Março de 1994.

----- (1994b) *Document 209.978*, 8 de Setembro de 1994.

----- (1992) *Proyecto de Informe Sobre Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo*. Estrasburgo: Parlamento Europeo, Comissão de Desenvolvimento e Cooperação.

Reflection Group (1995) SN 520/95 REFLEX 21)

PERIÓDICOS

Agence Europe

The Courier

The Economist

The European Voice

The Financial Times

Gazeta Mercantil

The International Herald Tribune

Jornal do Brasil

Latin American Newsletters

El País