

Cooperação para a paz e a segurança

Alfredo G. A. Valladão

À primeira vista, um diálogo entre a União Europeia e o Mercosul sobre paz e segurança pode parecer um exercício futurista e meramente intelectual. São conhecidas as dificuldades que tem a União Europeia para dotar-se de uma política exterior comum ou de uma política de defesa e de segurança própria. A União Europeia tem alguma experiência recente, porém muito limitada, de «acções conjuntas» humanitárias e «posições comuns» declaratórias. Foram também tentadas algumas formas mais avançadas de cooperação política no campo da não proliferação nuclear, no controle das exportações de produtos sensíveis ou na administração da cidade de Mostar, na Bósnia. Mas os resultados foram, no mínimo, ambíguos. Na verdade, a política externa e de segurança comum – inaugurada com o tratado de Maastricht – ainda se encontra no limbo e é pouco provável que a conferência intergovernamental para a revisão do Tratado da União Europeia abra o caminho para mudanças radicais nesse campo. O drama da Bósnia e a cacofonia das diplomacias europeias veio confirmar claramente as divergências que ainda permanecem entre os Estados do velho continente.

O Mercosul, por sua parte, ainda está muito longe sequer das embrionárias experiências europeias – não conta com nenhuma instância política supranacional e nem mesmo pretende trilhar esta via. É verdade que o Conselho de Ouro Preto (Dezembro de 1994) definiu uma estrutura institucional com personalidade jurídica, permitindo a negociação colectiva de acordos com outros Estados ou regiões do mundo. Mas os quatro países membros fazem questão de afirmar que não existe nenhuma intenção de ir além da simples coordenação intergovernamental. Nesse campo, tudo se resume essencialmente à cooperação bilateral Brasil-Argentina sobre temas específicos como, por exemplo, o problema nuclear. Desde os anos oitenta, os dois países assinaram vários acordos, abrindo seus programas nucleares a inspecções mútuas e permitindo a sua integração nos grandes tratados internacionais de não proliferação. No mais, visto a sensibilidade das questões de política exterior, cada um pretende manter a sua autonomia diplomática.

Apesar das dificuldades ligadas à representação política da União Europeia e do Mercosul, não se trata, de maneira voluntarista, de *inventar* um diálogo. Desde o princípio dos anos oitenta, a Europa voltou a se interessar pelas questões de segurança nas Américas. O apoio da CEE ao Grupo de Contadora em 1983, e a sua importante participação no «Processo de San José» na América Central, criaram as condições de um diálogo político com os países latino-americanos, especialmente com os Onze do «Grupo do Rio». No âmbito bilateral, a União Europeia e o Mercosul decidiram, a partir de 1992, avançar resolutamente para a institucionalização do diálogo. Os resultados foram quase imediatos: o Acordo-quadro de Madrid, assinado pelas duas entidades em dezembro de 1995, não só define o objectivo de uma «associação interregional» de livre-comércio para 2005, como também oficializa definitivamente os mecanismos do diálogo político entre as duas partes.

Apesar da rapidez desse processo de estreitamento das relações, não há dúvida de que persiste a questão dos interlocutores. O horizonte aponta ainda para uma relação a «geometria variável», reunindo apenas alguns países de cada lado em função dos temas em discussão. Também permanece, em cada região, a tensão entre as tentações nacionalistas e uma visão mais cooperativa da acção diplomática e da política de segurança. Nem por isso deve descuidar-se a construção de um diálogo político sério: apesar das suas limitações, o Mercosul e a União Europeia estão condenados a adaptar-se rapidamente à nova realidade das relações internacionais.

A URGÊNCIA DO DIÁLOGO POLÍTICO

Da guerra fria à «segurança cooperativa»

As questões de segurança, minimizadas nos primeiros anos do pós-guerra fria, voltam a dominar o panorama estratégico. Não se trata, obviamente, do retorno aos antigos conceitos de «concerto das Nações», de «mundo bipolar» ou de «*balance of power*», segundo os quais o objectivo maior era procurar estabelecer equilíbrios militares entre blocos antagónicos para garantir a «segurança colectiva» do planeta. Permanecem, é claro, as responsabilidades clássicas dos Estados na defesa do território e dos interesses nacionais – e também perduram velhas rivalidades locais –, mas nunca a ideia de uma «segurança cooperativa» pareceu tão evidente e necessária.

Uma nova agenda, transnacional, impõe-se a todos os Estados democráticos. Hoje, a maioria dos problemas não pode ser enfrentada sem uma coerente cooperação internacional: proliferação de armas de destruição de massa e armamentos convencionais, tráfico de drogas e suas sequelas mafiosas, ameaças aos regimes democráticos, instabilidades regionais provocadas por conflitos inter ou infraestatais (tribais, religiosos, étnicos), êxodo de populações, defesa do meio ambiente, terrorismo...

No mundo de hoje, a eficiência dos transportes e das comunicações, a estabilidade e o crescimento dos mercados financeiros e do comércio e o estabelecimento de regras do jogo internacionais (jurídicas, económicas, sociais, ambientais) tornaram-se imperativos estratégicos para todos. Tudo o que ameaçar o bom funcionamento desses processos constitui um desafio claro não só às grandes potências mas também às potências emergentes e, de facto, ao conjunto da comunidade internacional. Em 1990, a tentativa iraquiana de anexar o Kuwait e controlar – directa ou indirectamente – as maiores reservas petrolíferas do planeta, não representou um simples problema «médio-oriental» ou «euro-norte-americano», mas sim um risco considerável para todos os equilíbrios do mercado mundial da energia. O tráfico de droga, a lavagem do dinheiro e a corrupção podem desestabilizar os mercados financeiros internacionais e muitos governos democráticos. Da mesma forma, a crise do peso mexicano,

em Janeiro de 1995, ameaçou a estabilidade dos mercados de capitais da Europa, das Américas e da Ásia-Pacífico.

A característica principal das relações internacionais no pós-guerra fria é, portanto, a interdependência crescente dos Estados, nações e povos. Ideias, mercadorias, pessoas, fundos e até empresas circulam cada vez mais livremente. O desenvolvimento económico, os empregos, o bem-estar de populações inteiras dependem dessa imensa rede de intercâmbios planetários. A integração acelerada do mundo tem aspectos positivos e negativos. Por um lado, essa extraordinária abertura dos mercados e das culturas estimula as reformas políticas e a produtividade económica, fortalece as liberdades individuais e o diálogo intercultural. Em outras palavras: é um poderoso motor de democratização. E não se pode negar que, na última década, a democracia avançou decididamente em várias regiões do mundo, os diferentes processos de abertura alimentando-se uns aos outros.

Mas, por outro lado, esta rede global de regimes democráticos, cada vez mais interdependentes do ponto de vista político, económico e cultural, constitui um sistema que é sólido e vulnerável ao mesmo tempo. Sólido, porque os progressos locais são constantemente respaldados e garantidos pela participação de todos na teia de aranha democrática em expansão. Vulnerável, porque, como em qualquer organismo complexo interconectado, um problema local pode alastrar rapidamente pela rede inteira e ameaçar o funcionamento do conjunto. Ora, a velocidade da «globalização» é de tal ordem que provoca desequilíbrios profundos: desemprego e explosões de prosperidade, marginalização de populações ou de regiões juntamente com *booms* económicos, misturas culturais dinâmicas e reacções xenófobas e integristas, novas formas de cooperação internacional mas perda de soberania dos Estados.

As democracias modernas, se pretendem sobreviver, estão condenadas a colaborar na manutenção de uma certa ordem planetária. A diferença clássica entre política exterior e interior tende a desaparecer: qualquer factor de desestabilização ameaça indiscriminadamente a segurança de todos. O mundo «globalizado» tornou-se pequeno. Um mero incidente longínquo pode derrubar as mais sérias e eficientes políticas económicas e sociais internas. Hoje, para assegurar o «desenvolvimento sustentável» e a prossecução da construção democrática é de fundamental importância prevenir os conflitos, garantir a segurança de todos, assim como manter – e, se necessário, impor – a paz.

Não é mais possível, portanto, separar a acção económica, nacional e internacional, do seu alicerce de segurança. Também não é mais viável «delegar» as responsabilidades a uma ou duas grandes potências com a esperança de que elas tudo resolvam. Nem mesmo os Estados Unidos – a última superpotência – tem condições (ou vontade) de assumir o papel de «polícia do mundo». A Bósnia, a Somália, o Ruanda, o Haiti, o conflito entre o Peru e o Equador, as intervenções no Golfo, a crise China-Taiwan, demonstraram amplamente a necessidade de políticas e até de acções multinacionais conjuntas.

Latino-americanos e europeus: a necessidade de uma «identidade de segurança»

No final do século XX é cada dia mais difícil, para um Estado democrático, optar por ficar fora da grande discussão internacional sobre a segurança. Tal atitude não somente enfraquece o processo de elaboração de uma política de segurança cooperativa, mas tem também um impacto profundamente negativo sobre os próprios interesses nacionais. Quem não assumir as suas responsabilidades será obrigado a submeter-se às decisões de quem o faz, seja no campo da defesa e da segurança como no da economia.

Tanto a União Europeia como o Mercosul estão confrontados com grandes mudanças nas condições da segurança das suas respectivas regiões. Na Europa, a queda do muro de Berlim e o desaparecimento do Pacto de Varsóvia transformaram por completo os equilíbrios estratégicos. A perspectiva do alargamento da União Europeia aos países da Europa central e oriental, a insistência destes em serem rapidamente integrados na NATO, a incógnita do futuro político da Rússia, o perigo de desestabilização no Mediterrâneo e, *last but not least*, as lições da tragédia da Bósnia-Herzegovina, obrigam os dirigentes europeus a encarar de maneira urgente a questão de uma política exterior comum e de uma «identidade» europeia de segurança e defesa.

Por enquanto, por causa de suas próprias divergências internas, a União Europeia continua apelando para o protector norte-americano, como ficou patente no caso da ex-Jugoslávia. Mas não é mais possível continuar pensando que todos os problemas do velho continente serão resolvidos pelos Estados Unidos. Antes do mais, porque nada garante que os interesses de segurança regionais europeus estarão sempre perfeitamente sintonizados com os de Washington.

Mas como conceber uma unicidade de visão e de interesses numa União Europeia com seus futuros 25 ou 30 membros, com Estados poderosos e outros minúsculos, cada um com a sua história, os seus valores, a sua maneira de ver o mundo, os seus preconceitos próprios? Que tipo de potência política deve ser essa nova União Europeia? Regional ou global? Aprimorará somente os seus instrumentos de intervenção civis (concessões comerciais, assistência ou sanções económicas, embargos) ou também se dotará de uma capacidade de projecção de forças militares? Como definir o que o Tratado de Maastricht chama de «interesses e valores comuns»? E de que maneira essa Europa comum embrionária se apresentará perante o mundo com um mínimo de continuidade? Um *Mister PESC* do Conselho, um directório dos grandes Estados, a Comissão, um Presidente eleito? Há que manter uma lógica intergovernamental ou avançar num sentido mais supranacional?

Apesar das realidades serem radicalmente diversas, parte dessas perguntas coloca-se também ao Mercosul. É óbvio que o panorama estratégico na América do Sul não sofreu uma revolução tão radical como a do velho continente. A região sul-americana, tradicionalmente bem mais pacífica em matéria de conflitos interestatais, não está fadada a viver dentro de um «arco de crises» tão inquietante. Porém, também aqui o fim da guerra fria provocou mudanças estruturais. O desaparecimento da União Soviética e a derrocada do movimento comunista

tiveram por consequência uma desmobilização ideológica da vida política interna dos países da região e, portanto, eliminaram o principal motivo de mobilização das Forças Armadas na segurança interna. A missão e o papel dos militares no novo contexto geopolítico estão ainda por definir, assim como uma nova doutrina de defesa. E a tarefa é urgente, visto que o rolo compressor diplomático do principal interlocutor do hemisfério, os Estados Unidos da América, multiplica as iniciativas em matéria de segurança continental.

Por outro lado, a guerra das Malvinas e a consequente aproximação e cooperação de segurança entre o Brasil e a Argentina tornaram obsoleto um dos principais focos de tensão potenciais no subcontinente. O próprio Mercosul, que associa de maneira duradoura as duas maiores potências militares sul-americanas, transformou-se no principal factor de fomento da confiança na região e, por isso, está alterando profundamente os grandes equilíbrios estratégicos na América do Sul. Coloca-se assim claramente a questão das formas de cooperação política e militar que têm de ser adoptadas pelos Quatro para garantir um peso próprio, não somente na definição das regras e das responsabilidades no quadro da «segurança cooperativa» planetária, mas também no quadro hemisférico – em particular no seio da Organização dos Estados Americanos.

A União Europeia e o Mercosul, mesmo que os mapas geopolíticos e institucionais respectivos apresentem diferenças notáveis, têm portanto interesse em confrontar suas experiências, sobretudo porque ainda estamos no momento privilegiado do debate que precede as grandes decisões e a institucionalização de novos mecanismos políticos internacionais. O aprofundamento da cooperação entre as duas entidades só pode reforçar a sua capacidade de acção e de influência própria no cenário internacional. União Europeia e Mercosul têm interesse em evitar os dois perigos que ameaçam a futura organização do planeta: por um lado, um mundo unipolar, dirigido *de facto* pela superpotência americana – aliás reticente em assumir a honra – e que transformaria a Europa e a América Latina em meras forças auxiliares, sem direito a opinar; por outro, um mundo multipolar anárquico, no qual ninguém se responsabiliza pela segurança global e pela formulação de uma lei comum, deixando todos sob a ameaça permanente de uma multidão de «actores» daninhos: governos ditatoriais e/ou agressivos, mafias, organizações terroristas, extremismos religiosos ou racistas.

Estados Unidos: o parceiro incontornável

O diálogo entre europeus e latino-americanos sobre as questões de segurança é necessário. Se existem velhas tradições de cooperação nesse campo, estavam essencialmente voltadas para a relação com um terceiro parceiro, os Estados Unidos da América. O sistema interamericano criado logo após o final da Segunda Guerra Mundial – centrado na Organização dos Estados Americanos, com seus instrumentos anexos como o Pacto do Rio, a Junta Interamericana de Defesa, ou a Conferência dos Exércitos Americanos – teve um papel pioneiro na constituição das grandes organizações multilaterais de segurança ocidentais

durante o período da guerra fria (NATO, UEO, *South East-Asia Treaty Organisation*, ANZUS (EUA, Austrália, Nova Zelândia), Pacto de Bagdad,...).

O fundamento do panamericanismo, apesar dos altos e baixos da queda-de-braço entre Washington e Moscovo, foi associar sempre as questões económicas e de segurança. Na visão da potência dominante norte-americana, o «combate ao comunismo» no hemisfério estava estreitamente ligado a uma estratégia económica: a promoção da «economia de mercado» – ou do «desenvolvimento», como diziam os latino-americanos. Essa complementaridade manteve-se no período actual, tanto mais que hoje existe um consenso de que «mercado» e «desenvolvimento» não são propostas contraditórias mas as duas faces da mesma moeda. A decisão histórica da Cúpula das Américas, em 1994, de constituir até o ano 2005 uma área de livre comércio integrando todos os países do hemisfério, só foi possível depois de passos decisivos dados no campo do diálogo político. A declaração de Santiago e a Resolução 1080 (1991), o Protocolo de Washington (1992), a Declaração de Manágua e a constituição do «Comité especial para a segurança do hemisfério» em 1993, fazem da OEA a organização regional mais avançada do mundo (particularmente do ponto de vista jurídico) no estabelecimento de critérios para a defesa da democracia e a cooperação para a paz.

Pela primeira vez, e apesar da manutenção na Carta da OEA do princípio da não-intervenção e do respeito às soberanias nacionais, um grupo de países dá uma forma jurídica praticável à ideia de que, em caso de ameaça contra um regime democrático, os negócios internos de seus vizinhos constituem um problema de segurança colectiva. O que foi, aliás, rapidamente demonstrado no caso das crises políticas no Haiti (1991-1994), no Peru (1992), na Guatemala (1993) e, mais recentemente, no Paraguai (1996). Não se trata ainda da codificação de um «direito de ingerência» internacional, mas o caminho ficou claramente aberto para uma concepção mais «cooperativa» da segurança regional.

As relações euro-norte-americanas seguiram uma via paralela. O Plano Marshall de 1947 e a criação da Organização Europeia de Cooperação Económica, hoje OCDE, para ajudar a reconstrução das economias do velho continente foram completados pela mais perene aliança militar moderna: a Organização do Tratado do Atlântico Norte. A partir da «distensão», no começo dos anos 70, a Conferência sobre a Segurança e a Cooperação na Europa – hoje transformada em organização formal com o nome de OSCE – constituiu um dos mecanismos mais sofisticados do planeta em matéria de cooperação para a segurança. No entanto, o fim da guerra fria e a competição comercial cada dia mais dura representam uma ameaça ao prosseguimento dessa cooperação transatlântica. O lançamento, no verão de 1995, da ideia de uma área de livre comércio transatlântica e até de um novo tratado euro-americano é uma primeira tentativa para reatar um diálogo global.

O TAFTA continua sendo uma perspectiva longínqua, mas as duas partes já iniciaram um processo de negociações técnicas (já denominado em *Washington Transatlantic marketplace*) visando a liberalização comercial e a harmonização das regulamentações. E até a França – tradicionalmente hostil ao «atlantismo» – se encaminha para integrar plenamente a NATO e

está propondo a elaboração de uma nova «Carta Atlântica». Para os americanos, como para os europeus, não se trata somente de uma negociação económica. Todos reconhecem explicitamente que o objectivo é rever e reforçar o conjunto das relações entre os dois lados do Atlântico, com especial enfoque nas novas ameaças à segurança colectiva.

Fechar o triângulo atlântico

Existem, portanto, processos já muito avançados de cooperação entre dois lados do triângulo atlântico: Estados Unidos-Europa e Estados Unidos-América Latina. Falta traçar o terceiro: Europa-América Latina – e particularmente o Mercosul, no qual, como já vimos, estão associadas as duas principais potências militares sul-americanas. Durante a guerra fria era possível descurar esse diálogo. Afinal, havia pouca coisa em comum entre os problemas de segurança da América do Sul e os da Europa, principal campo de batalha do enfrentamento Leste-Oeste. Hoje, pelo contrário, com a multiplicação das ameaças contra todos, não faz muito sentido continuar a discutir as mesmas questões, cada um com o seu interlocutor norte-americano, sem também estabelecer uma comunicação bilateral.

Em Washington existem ainda muitas reticências com relação ao diálogo euro-latino-americano, sobretudo nas áreas do governo ou dos especialistas «civis» mais ligados à política hemisférica. Trata-se em parte, mas não só, da velha reacção, quase atávica, de desconfiança quanto às intenções das antigas potências coloniais europeias nas Américas. Mas também está presente o temor de ter de lidar com um novo e importante factor complicador para os já delicados equilíbrios do sistema interamericano. Daí os argumentos de que a aproximação Europa-América Latina seria algo artificial, pois não haveria interesses comuns nem contiguidade geográfica entre os dois parceiros.

É óbvio que essa argumentação não faz muito sentido. A NATO, que reúne dois continentes sem contiguidade geográfica, é sem dúvida um dos maiores sucessos históricos em matéria de cooperação política e de segurança. Além disso, vimos que uma forma de diálogo político existe já entre União Europeia e Mercosul, não só oficialmente, a nível governamental, mas também entre representantes e organizações da sociedade civil (internacionais partidárias, fundações políticas, ONG). Aliás, temas eminentemente políticos, como o tráfico de drogas ou a defesa do meio-ambiente, estão explicitamente incluídos no Acordo-quadro. É claro que a Europa não terá tão cedo condições de competir com o poderio dos Estados Unidos ao sul do Rio Grande, nem esse deve ser o seu objectivo. Mas isso não significa aceitar uma quase institucionalização do monopólio de Washington nas relações com a América Latina. No universo da «segurança cooperativa» não se trata de excluir ou dividir, mas de somar.

Para os latino-americanos é cada vez mais indispensável participar, de uma forma ou de outra, do diálogo inter-Atlântico Norte. A maneira de tratar o problema da não-proliferação de armamentos, ponto primordial da agenda euro-americana, pode ter consequências imediatas para o acesso da América Latina às tecnologias mais avançadas (aeronáutica, espaço, nuclear

civil, informática, telecomunicações). Os modos de acção que porventura forem definidos para lutar contra o tráfico de drogas ou a lavagem de dinheiro também terão um impacto profundo na região, tanto quanto os critérios de avaliação e acção em matéria de meio-ambiente. A União Europeia, por sua vez, tem todo interesse em estabelecer um diálogo directo com uma América Latina que representa um dos principais «mercados emergentes» do mundo, e que já está também em diálogo com os Estados Unidos para tratar os mesmos problemas e estabelecer regras colectivas de comportamento que terão necessariamente um impacto importante na própria equação económica e de segurança europeia.

É hora de fechar o triângulo atlântico. Mas a cooperação política entre europeus e latino-americanos não pode, nem deve, ser vista como uma alternativa às relações com os Estados Unidos, antes pelo contrário. Trata-se simplesmente da necessidade de reequilibrar o relacionamento indispensável com a última superpotência, assumindo um papel activo, e não meramente subordinado, na elaboração das novas regras do convívio internacional, e aceitando também as responsabilidades colectivas que esse reequilíbrio acarreta. A participação de todas as partes interessadas é a condição para se chegar a uma definição mais ecuménica, menos unilateral, dos princípios da segurança colectiva, e portanto para a elaboração de respostas concretas e conjuntas às novas ameaças do pós-guerra fria.

A Europa e a «América-mundo»

O fortalecimento do triângulo atlântico é também imprescindível, tanto para a Europa quanto para a América Latina, na medida em que o mundo do século XXI se está organizando em torno de um pólo panamericano no qual a América do Norte tem um papel federador. O NAFTA não é outra coisa se não a integração das economias canadense e mexicana no mastodonte económico americano, o maior e mais dinâmico mercado homogéneo do planeta. Com um PIB em torno de 8000 bilhões de dólares, o espaço norte-americano constitui o coração e o motor da nova economia «globalizada». Na verdade, é o maior autor de normas e regulamentações transnacionais, o ponto de convergência dos circuitos financeiros internacionais, e também o centro da inovação tecnológica e da difusão das ideias, imagens e comportamentos sociais.

Graças a sua posição de força, os Estados Unidos conseguiram articular duas incitavas fundamentais dirigidas às duas áreas mais promissoras do planeta em matéria de possibilidades de crescimento económico: a Ásia-Pacífico e a América Latina. Por um lado, a APEC permitiu lançar um processo de integração entre o NAFTA e as economias emergentes da Ásia, com vocação a alargar-se paulatinamente ao resto das Américas (o Chile foi aceite como membro em 1995 e o Peru já é candidato). Por outro, o «processo de Miami» consolidou a via, mais ou menos pedregosa, da integração económica panamericana que deveria desembocar, em torno de 2005, na Área de Livre Comércio das Américas.

Essa conjunção de NAFTA, APEC e ALCA, que reúne as economias mais dinâmicas do mundo, ameaça marginalizar a prazo o continente europeu. Não é por acaso que nos últimos

três anos a União Europeia «redescobre» a América Latina, tenta melhorar as suas relações comerciais e políticas com a Ásia-Pacífico, e aceita negociar novas aberturas comerciais com os Estados Unidos, apesar das pressões dos seus poderosíssimos *lobbies* proteccionistas internos. Basta olhar para o mapa da página para se ter consciência do risco de marginalização da Europa e do carácter estratégico do acordo interregional.

Sem uma forte cooperação latino-europeia, as duas partes só poderão almejar um estatuto de regiões subordinadas da nova «América-mundo», e não o de parceiros plenamente responsáveis que participam na definição da arquitectura institucional e económica do século vindouro. A América Latina, a Europa e a América do Norte, que partilham o mesmo património político-cultural, têm todas as condições de constituírem uma verdadeira «civilização atlântica», aberta a todos os povos do mundo e cujos alicerces são os valores comuns reconhecidos: a democracia, os direitos humanos, as liberdades individuais, políticas, económicas e culturais. No final do século XX, uma cooperação séria para a paz e a segurança entre esses três herdeiros do antigo «Ocidente» poderá ser a chave para a estabilidade futura do planeta.

A AGENDA DE SEGURANÇA UNIÃO EUROPEIA-MERCOSUL

O «processo de Miami» e a reorganização da Aliança Atlântica continuam sendo prioritários respectivamente para o Mercosul e a União Europeia. Mas as perspectivas abertas pelo acordo interregional podem tornar-se um horizonte tão importante quanto os dois primeiros. Não se trata de forçar discussões artificiais entre duas entidades tão diferentes do ponto de vista institucional e com graus tão diversos de cooperação política. Os primeiros passos serão provavelmente dados pelos Estados mais interessados, e estes não serão sempre os mesmos, variando em função dos diferentes tópicos a serem debatidos. Mas também não se trata de uma tabula rasa: o diálogo não parte da estaca zero. Pelo contrário, os antecedentes das relações entre as duas regiões já constituem uma base extensa e sólida para um entendimento.

Os antecedentes do diálogo político

Anos oitenta: a volta da Europa às Américas

A Europa, durante quase um século e meio, se preocupou muito pouco com a América Latina. A mal sucedida expedição francesa de Napoleão III no México (1861-1866) e a guerra de 1898 entre a Espanha e os Estados Unidos no Caribe, marcaram o fim da influência política das antigas potências coloniais no hemisfério americano. Só o Império Britânico conseguiu, até aos anos trinta, manter o seu poderio económico na região. As duas guerras mundiais iniciadas e travadas no território europeu acabaram com a centralidade geopolítica do velho continente.

Divididos pela guerra fria, os Estados europeus passaram a depender, política e economicamente, dos seus respectivos protectores ou opressores, os Estados Unidos e a União Soviética. A Europa perdera qualquer autonomia em matéria de política exterior ou de defesa.

Curiosamente, a América Latina foi o primeiro campo de expressão do renascer de uma diplomacia europeia menos alinhada com os Estados Unidos. O golpe militar no Chile, em 1973, e o endurecimento dos governos autoritários no subcontinente americano, representaram uma ocasião para que a Comunidade Europeia procurasse se distanciar das prioridades políticas de Washington. A Europa franco-alemã de Giscard d'Estaing e de Helmut Schmidt passou a condenar os regimes militares e a tentar promover as forças democráticas na região. Mais do que os governos propriamente ditos, foram sobretudo as «internacionais» partidárias europeias, social-democrata e cristã-democrata, que tiveram um papel actuante tanto na promoção da democracia, quanto na formação, no apoio e no financiamento de novos partidos e sindicatos latino-americanos.

No começo dos anos oitenta, os conflitos cada vez mais sangrentos na América Central, e a intransigência da administração Reagan, deram uma maior margem de manobra à Comunidade Europeia no Caribe. Em 1981, a França socialista de François Mitterrand associou-se ao México afirmando publicamente que a oposição armada salvadorenha constituía uma «força política representativa» e que, portanto, deveria participar na solução política do conflito. A «declaração franco-mexicana» não só se opunha directamente à estratégia da Casa Branca na América Central, mas era também a primeira intromissão diplomática aberta de uma potência europeia nas Américas desde a doutrina Monroe.

Essa quebra de um tabu quase secular abriu caminho para uma participação directa da Comunidade no processo de paz centro-americano. A partir de 1982, e apesar do episódio da guerra das Falkland/Malvinas, a Europa vai se contrapor aos Estados Unidos e apoiar abertamente as iniciativas dos países da região, em particular o «Grupo de Contadora» (México, Colômbia, Panamá e Venezuela) que buscava uma solução política negociada para os diversos conflitos locais. Foi assim que a Comunidade Europeia foi associada, desde 1984, ao histórico «Processo de San José» que reuniu os Estados centro-americanos, o Grupo de Contadora, e um «grupo de apoio» sul-americano. É bom frisar que a agenda dessa nova cooperação política entre a América Latina e a Europa começou por ser dominada pelas questões de segurança. Nesses últimos anos de guerra fria, e antes que as questões de *peacekeeping* estivessem na moda, os contingentes europeus, civis e militares, tiveram um papel central na verificação dos processos de desarmamento, nas medidas de controle do respeito dos acordos e no fomento de medidas de confiança.

Essa volta ao hemisfério americano foi benéfica tanto para a Europa quanto para a América Latina. Para a União Europeia, na década de oitenta, não foi somente uma maneira de testar uma diplomacia mais independente do protector americano. Foi também uma forma de concretizar, na prática e não só com posições declaratórias, o início de uma política exterior

comum, começando por uma região onde o consenso entre europeus era mais fácil, uma vez que não se tratava de uma zona fundamental para os seus interesses estratégicos. Para os latino-americanos, o apoio da Europa permitiu uma colocação mais audaciosa dos seus próprios pontos de vista. O respaldo europeu teve uma função de legitimação de uma política *latino-americana* contraposta à dos Estados Unidos. Essa nova margem de manobra foi, aliás, imediatamente utilizada pelos Estados sul-americanos com a criação, em 1986, com base no «Grupo de Apoio» a Contadora, do actual «Grupo do Rio». Pode-se dizer que a União Europeia foi, no mínimo, uma das madrinhas do primeiro verdadeiro forum de diálogo político multilateral entre latino-americanos.

Anos noventa: a institucionalização da cooperação

Esta cooperação entre a Europa e a América Latina vai se intensificar ainda mais com o termo da guerra fria. Em 1990, em Roma, a União Europeia e o Grupo do Rio decidem institucionalizar o diálogo informal – que decorria em reuniões específicas ou paralelamente às sessões da Assembleia Geral das Nações Unidas – que existia desde 1987. Para os latino-americanos, trata-se do único quadro de consultas regulares e de cooperação política com outra região do mundo, fora do âmbito panamericano. Mais uma vez, a conexão europeia reforça a presença internacional da América luso-espanhola. A União Europeia, por seu lado, também aproveita essa nova abertura para ampliar a sua acção na região, principalmente no campo da luta contra a economia da droga. A partir de 1990, e mais uma vez em contradição com as prioridades de Washington, a União Europeia utiliza a arma das concessões tarifárias para tentar ajudar os países do Pacto Andino a combater a produção de estupefacientes pela diversificação das pautas de exportação. Além disso, fornece equipamento e treinamento às forças locais de combate ao tráfico e financia programas de desenvolvimento regionais para incentivar cultivos alternativos legais.

Processo de San José, Pacto Andino, Grupo do Rio: em pouco menos de dez anos, as relações políticas da Europa com a América Latina passaram do quase nada a uma vasta rede de diálogos institucionalizados. O Conselho Europeu de Corfu, em Junho de 1994, reconhece oficialmente a importância dessa cooperação com os latino-americanos e, em outubro de 1994, a Comissão Europeia define, para toda a região, uma estratégia geral «a geometria variável», resumida no «Documento de base sobre as relações entre a União Europeia e a América Latina e o Caribe». Além dos organismos de cooperação já citados, o documento propõe desenvolver os contactos também com o Mercosul, o México, o Chile e os pequenos Estados caribenhos.

Dois meses mais tarde, em Dezembro de 1994, a União Europeia estende o seu sistema de preferências generalizadas aos países do Pacto Andino e do Caribe. Paralelamente, assina com o Mercosul a «Declaração solene conjunta», afirmando o compromisso das duas entidades em negociar, até o fim de 1995, um acordo-quadro interregional cobrindo os aspectos económicos, comerciais e *políticos*. Uma decisão que abrange um horizonte muito

mais vasto do que o Acordo Interinstitucional União Europeia-Mercosul de 1992, cuja função era simplesmente promover a assistência técnica e o suporte institucional ao processo de integração mercosulista. Na verdade, a declaração solene pretende lançar as bases de um «diálogo político reforçado» cujos objectivos são dos mais amplos: «garantir uma concertação mais estreita sobre questões multilaterais, nomeadamente através da coordenação das posições respectivas nas instâncias multilaterais competentes».

O passo decisivo é dado com o Acordo-quadro de Madrid, que vem concretizar os objectivos da declaração solene. Além da perspectiva da criação de uma associação de livre-comércio para o ano 2005 e da adopção da «cláusula democrática» no primeiro artigo do acordo, o texto comporta um anexo específico sobre o diálogo político. De facto, trata-se de oficializar os mecanismos de consulta bilaterais. Para tanto, foram previstas reuniões de cúpula, quando forem de «interesse mútuo», encontros anuais a nível dos ministros das relações exteriores e, quando necessário, reuniões ministeriais regulares, como também reuniões de funcionários de alto escalão.

Com a abertura, em 1996, das negociações com o Chile e o México, com a perspectiva de celebrar acordos análogos de cooperação política e comercial, as relações União Europeia-América Latina ultrapassaram a fase formal da criação de instrumentos do diálogo político. Hoje, trata-se de abordar o conteúdo prático das questões. A sexta reunião ministerial União Europeia-Grupo do Rio, em Abril de 1996, em Cochabamba, definiu uma primeira ordem de prioridades:

- melhorar a coordenação entre latino-americanos e europeus dentro dos organismos internacionais e ampliar os temas de discussão, tanto ao nível interparlamentar quanto nos órgãos multilaterais;
- dar prioridade ao problema do narcotráfico a partir do princípio da «co-responsabilidade» definido como imprescindível para lutar de maneira eficiente contra a oferta e a demanda de drogas, controlar o desvio de precursores químicos e promover a cooperação jurídica no combate à lavagem dos fundos ilícitos e outras infracções conexas;
- aprofundar o intercâmbio de informações sobre o fomento de medidas de confiança;
- cooperar efectivamente na luta contra a corrupção e o terrorismo;
- fortalecer a cooperação em matéria de direito civil e penal.

A reunião de Cochabamba e a subsequente reunião euro-mercosulina de Junho de 1996 provaram que todas as condições estão reunidas para desenvolver um verdadeiro e profícuo diálogo político. No futuro, três grandes tópicos parecem essenciais:

- o ajustamento das funções e da estrutura institucional da ONU às novas realidades geopolíticas;
- a cooperação de segurança, tanto político-militar como não militar;

– a definição de interesses e valores comuns com vista a um entendimento mais equilibrado com os Estados Unidos e que poderia concretizar-se na criação, pelos países europeus e mercosulinos, de uma *Conferência de Cooperação Atlântica*, aberta à participação dos norte-americanos.

A reforma das Nações Unidas

O alargamento do Conselho de Segurança

O fim da guerra fria permitiu encarar abertamente a questão da representatividade do Conselho de Segurança das Nações Unidas. É evidente que não faz sentido continuar a excluir do pequeno clube de membros permanentes os dois vencidos de 1945, a Alemanha e o Japão, hoje segunda e terceira potências industriais do planeta. Como também não é possível continuar a ignorar o peso crescente de alguns países emergentes e de regiões inteiras da Ásia, América Latina e África. A questão de fundo, porém, ultrapassa o simples problema da representatividade. Meio século depois do final da Segunda Guerra Mundial, o que está em jogo é a adaptação do funcionamento do Conselho (e da ONU no seu conjunto) à nova realidade internacional, assim como o direito de veto concedido aos cinco vencedores do conflito.

Em 1945, o panorama estratégico começou a ser definido, mais uma vez, pela lógica do «equilíbrio de forças». Foi portanto quase naturalmente que os países fundadores da ONU (dos quais, é bom lembrar, quase 50 por cento eram americanos) pensassem em garantir a paz do mundo pela constituição de um directório todo poderoso reunindo as principais potências político-militares do momento, apesar de estarem cientes de que essa solução era contraditória com o espírito igualitário e ecuménico da Carta de São Francisco e vencendo as fortes reticências dos latino-americanos. Hoje, sendo cada vez mais indispensável a segurança cooperativa, não é possível continuar justificando uma forma de gestão da paz internacional fundada em atitudes hegemónicas e privilégios de poder que não instauram iguais garantias e protecção para todos, grandes e pequenos.

Alargar os membros permanentes do Conselho de Segurança à Alemanha, à Índia ou ao Brasil pode, à primeira vista, parecer uma boa ideia. Mas não há razão para que os vizinhos destes «novos grandes», e os não-candidatos em geral, aceitem essas promoções só pelo prazer de estender o estatuto hegemónico de «grande potência», regional ou global, a uma outra minoria de Estados. A plataforma «eleitoral» dos países candidatos deveria assim se organizar em torno de propostas originais para a solução dos problemas ligados à legitimidade do direito de veto, à autoridade do próprio Conselho de Segurança e à reforma do seu funcionamento, bem como à redefinição das suas relações com organismos multilaterais regionais. Propostas estas que também deveriam constituir o ponto central do diálogo União Europeia-Mercosul.

Essa discussão tem já bases sólidas: europeus e latino-americanos sempre foram fiéis defensores do papel das Nações Unidas. E existe uma tradição de consulta bilateral anual no quadro da Assembleia Geral. Há também consenso quanto à estratégia a ser seguida: entender a reforma do Conselho de Segurança como o paradigma e o catalisador da reforma mais ampla de todo o aparelho «onustiano» no sentido da desburocratização e de uma maior eficiência. O Brasil – que é candidato a membro permanente, mas não está «fazendo campanha» – definiu bem esse quadro comum afirmando sem rodeios que, antes de se falar de candidaturas de qualquer país, a prioridade é discutir a forma que se pretende dar a um Conselho de Segurança ampliado.

No entanto, o bom entendimento entre a União Europeia e o Mercosul não significa que não existam questões complexas a resolver. No contexto euro-latino-americano, a Alemanha e o Brasil são candidatos óbvios e «oficiais». Mas a Argentina e a Itália também pretendem defender as suas próprias candidaturas. A União Europeia depara com um problema delicado: uma vez que a França e a Grã-Bretanha já são membros permanentes do Conselho de Segurança, a entrada da Alemanha daria à Europa o privilégio exorbitante de dispor de três representantes com direito de veto – quatro, eventualmente, com a Itália. Mas seria possível convencer Londres e Paris a aceitar uma representação única comum da União Europeia? Por enquanto esta é uma hipótese fora de questão.

As candidaturas brasileira e argentina conduzem a um dilema análogo, não só para o Mercosul, mas também para o conjunto da América do Sul. É certo que a diplomacia do governo de Fernando Henrique Cardoso deixou bem claro que não estava disposta a sacrificar relações bilaterais fundamentais no altar da reforma da ONU, mas as dúvidas dos vizinhos latino-americanos do Brasil não foram ainda levantadas. Na verdade, a discussão sobre os critérios de representação regional no Conselho de Segurança é um dos principais problemas que se colocam, não só para europeus e latino-americanos mas também para toda a comunidade internacional. O diálogo euro-mercosulino, e uma eventual harmonização de posições, teriam claramente um impacto importantíssimo nesse debate geral.

Peacekeeping e o capítulo VIII da Carta das Nações Unidas

As tensões entre a NATO e a ONU na Bósnia-Herzegovina, a reforma da Carta da OEA e a intervenção no Haiti, os debates sobre a responsabilidade da OUA na manutenção da paz em África, colocaram no primeiro plano o problema crucial das relações entre o Conselho de Segurança e as «organizações regionais» da ONU (no sentido que lhes é dado pelo capítulo VIII da Carta). Deve-se caminhar para uma nova divisão de tarefas, na qual o Conselho de Segurança assumiria o papel de instância de legitimação da comunidade internacional, deixando o eventual exercício de medidas coercitivas nas mãos dos organismos regionais? Qual seria a autonomia política desses últimos? Quais os perigos em ceder-lhes tamanha responsabilidade? O debate vem desde a Carta de São Francisco quando foi rechaçada a

proposta «regionalista» de Winston Churchill, considerada uma porta aberta para todo o tipo de abusos.

O papel dos organismos regionais na política de segurança global está intimamente ligado à questão essencial deste fim de século: a organização da manutenção da paz (*peacekeeping*). Não há como tapar o sol com uma peneira: quando se fala de segurança, fala-se da capacidade de decisão e de intervenção político-militar. Não há lei sem instrumentos de coerção. Mas trata-se cada vez menos de conflitos militares clássicos, ou de restaurar pelas armas um equilíbrio entre Estados soberanos. No mundo «globalizado», as principais ameaças são transnacionais por definição: todos estão em perigo e portanto todos são responsáveis por restabelecer a paz. Nesse sentido, a «segurança cooperativa» induz uma lógica de «policimento» internacional e não de enfrentamentos bélicos.

Forças internacionais de «polícia» tornam-se instrumentos essenciais para um planeta em via de integração acelerada: não há como salvaguardar a paz geral sem ter à disposição uma força mínima e eficiente de coerção legítima. A crise na Bósnia demonstrou de sobejo que nem a União Europeia nem a UEO preenchem esse critério. Na Europa, só a França e a Inglaterra possuem a vontade política e os meios militares para intervenções armadas. Por enquanto, as pequenas tentativas, sobretudo francesas, de criar forças «europeias» (Eurocorpo, Eurofor, Euromarfor) não resolveram ainda o problema. As grandes reformas militares decididas pelo governo de Jacques Chirac, no começo de 1996, são mais um passo nessa direcção: elas visam transformar o exército francês em um pequeno corpo compacto e profissional de unidades de « projecção de forças », permitindo intervenções rápidas e pontuais. No Mercosul, apesar da tradição das Forças Armadas brasileiras em tomar parte nas acções de paz da ONU, e das recentes participações argentinas em operações multinacionais, como a guerra do Golfo, não existe nem mesmo o embrião de uma reflexão sobre uma capacidade militar colectiva.

Hoje, só os Estados Unidos possuem os meios de intervir de maneira maciça em qualquer ponto do mundo. E só os outros quatro membros do Conselho de Segurança têm capacidades – limitadas – de projectar forças. Os países candidatos a membros permanentes do Conselho de Segurança terão portanto, *nolens volens*, que demonstrar um mínimo de capacidade análoga – obviamente proporcional aos seus recursos – e também que estão dispostos a aceitar a carga de problemas ligada à manutenção da paz e da segurança internacional.

Por bons motivos, o Brasil, desde sempre, e a Alemanha, nos últimos quarenta anos, mostram-se reticentes a aceitar plenamente a responsabilidade de «policar» o planeta. Mas como o seu nome indica, a condição *sine qua non* para ser membro permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas – a única instância de decisão colectiva mundial – é assumir o compromisso de se *preocupar permanentemente com a segurança do mundo inteiro*, o que pressupõe a construção de uma capacidade política, diplomática e militar adequada aos recursos de cada país, permitindo uma participação por inteiro nas decisões e nas eventuais

acções conjuntas necessárias para prevenir conflitos e manter, administrar ou restabelecer a paz.

Hoje, ninguém tem condições de imitar a potência americana. A cooperação regional ou interregional torna-se imprescindível para os que desejam dotar-se dos meios necessários para participar e opinar em matéria de segurança colectiva. Em 1945, por pressão dos latino-americanos (particularmente do Brasil), as instituições interamericanas puderam conservar uma existência própria com relação aos órgãos centrais da ONU. Essa margem de manobra saiu ainda mais fortalecida com as grandes reformas da carta da OEA no princípio dos anos noventa. Essa rica experiência do panamericanismo representa sem dúvida uma das primeiras contribuições que os países do Mercosul podem trazer à discussão com os europeus. Estes, por seu lado, podem exibir uma prática bem mais profunda das questões de cooperação político-militar, tanto na NATO, quanto na UEO ou na OCSE.

Prevenção de conflitos e «Corpos de paz»

Uma das questões essenciais que pode ser objecto de cooperação entre a União Europeia e o Mercosul é a análise das condições – e das dificuldades – para instituir mecanismos de prevenção de crises e para a formação de unidades (civis e militares) necessárias ao *peacekeeping*, *peacebuilding*, *peacemaking*. Em outras palavras, assumir as três tarefas principais da segurança internacional no pós-guerra fria: apoiar as transições democráticas, impedir o alastramento das crises, cooperar na resolução dos conflitos.

Um dos modelos possíveis para abordar essas questões, teria a ver com uma reflexão conjunta sobre dois tópicos centrais:

- a criação de mecanismos e instituições comuns para o monitoramento das potenciais «áreas quentes» de interesse mútuo, afim de alimentar uma cooperação eficiente em matéria de «diplomacia preventiva»;
- a problemática da constituição de «corpos de paz», nacionais, regionais ou interregionais.

Na revisão do Tratado de Maastricht está em discussão a criação de um centro de análise e previsão, ligado ao Secretariado-Geral do Conselho da União Europeia. Trata-se de tentar reforçar as estruturas do Conselho para lhe dar possibilidades de decisão e de acção em matéria de política internacional. Além disso, a ideia da Comissão Europeia de tentar promover uma rede de institutos de pesquisa «civis», complementando em paralelo o trabalho de análise dos serviços governamentais especializados, combina-se com as concepções brasileira e argentina de um centro de prevenção de conflitos. Desde já, estas propostas representam uma boa base de partida para um diálogo sobre a prevenção. A discussão deverá abranger não só as possíveis ameaças de desestabilização na Europa e na América do Sul, mas também os temas de preocupação comuns relativos a terceiros, em particular a África Austral, a América Central e o Caribe e as relações com os Estados Unidos.

Não se trata, é obvio, de discutir a segurança de espaços africanos ou latino-americanos sem a participação dos principais interessados. E aliás, os diversos países da União Europeia e do Mercosul não esperaram pelos outros para manter relações bilaterais fortes com essas regiões. Mas é verdade também, que a colaboração entre a União Europeia, o Grupo de Contadora e o Grupo de Apoio durante a grande crise centro-americana dos anos oitenta foi um modelo de cooperação relativamente bem sucedido. Este sucesso poderia servir como ponto de partida para um trabalho conjunto em relação à África Austral.

A União Europeia mantém extensas relações históricas – económicas, políticas e culturais – com esta região do mundo, rica em recursos humanos e materiais. O Brasil e a Argentina também pretendem fortalecer os vínculos, económicos e culturais, com a África lusófona e a República Sul-Africana. Se o actual processo de transição democrática, na África do Sul e nos países vizinhos, continuar no bom caminho, a região terá um papel estratégico no desenvolvimento de todo o continente africano. Os vastos interesses europeus e latino-americanos na África meridional dependem portanto da manutenção da paz e da segurança regionais. Aliás, França, Bélgica, Portugal e Brasil conhecem bem a região do ponto de vista político-militar, ou por serem ex-potências coloniais ou por participarem em forças de paz da ONU. É porém necessário, paralelamente às relações bilaterais com países africanos e antes de tentar lançar um indispensável diálogo de segurança tripartite com África, que os europeus e os mercosulinos mais directamente envolvidos tenham maior conhecimento dos seus interesses respectivos e consolidem a sua cooperação neste domínio.

Em matéria de diplomacia preventiva, a presença dos Estados Unidos é incontornável. Os norte-americanos dispõem não somente do monopólio dos meios técnicos de monitoramento mais sofisticados, mas também da mais extensa e poderosa rede diplomática do planeta. De facto, desde o desaparecimento da União Soviética, nenhuma acção internacional de vulto é possível sem que Washington decrete sua urgência. Deplorável ou não, hoje são os Estados Unidos que determinam a gravidade de uma crise e que decidem as condições e a legitimidade de uma eventual intervenção. Qualquer ambição euro-mercosulina no domínio da prevenção vai depender em grande parte dos meios oferecidos pelos norte-americanos e terá forçosamente de se coordenar com a política da Casa Branca. Mas, também no caso da África Austral, europeus e latino-americanos têm interesse em firmar sua cooperação bilateral afim de garantir um equilíbrio mais favorável na indispensável parceria com Washington.

Quanto aos «corpos de paz», trata-se de verificar as disponibilidades das duas organizações em desenvolver uma reflexão e uma acção conjunta concreta no campo da «segurança cooperativa». A UEO já começou a analisar a possibilidade de constituir esse tipo de unidade para a paz. E no Mercosul, a Argentina tomou a dianteira propondo várias ideias no mesmo sentido e criando um centro de treinamento para forças de paz aberto a todos os países latino-americanos. Na verdade, a questão de fundo é como organizar a tarefa de definição e implementação das missões de paz, no quadro das Nações Unidas, dos organismos regionais

ou de coalizões *ad hoc*. Isso significa dois tipos de actividades principais envolvendo unidades especiais adaptadas a cada uma:

– Missões de paz não armadas: observadores, controle de processos eleitorais, desminagem, desarmamento pacífico de ex-beligerantes, auxílio militar técnico, reconstrução de forças armadas democráticas, «capacetes brancos» para o desenvolvimento, etc;

– Missões de paz armadas: este tipo de intervenção significa a constituição prévia de unidades militares de interposição, actuando como «capacetes azuis» ou não, mas com um alto grau de autonomia operacional, treinamento adequado, armamento e comunicações modernos, capacidades de transporte.

É claro que, tendo em vista as prioridades orçamentais na Europa e nos países mercosulinos, a criação dessas unidades dependerá muito da cooperação entre os Estados interessados.

Uma reflexão sobre essas formas de engajamento político-militar abriria várias possibilidades para institucionalizar um diálogo permanente União Europeia-Mercosul no campo da cooperação militar. Os principais temas de interesse bilateral seriam:

i) Harmonização dos critérios políticos e militares para as intervenções humanitárias ou de manutenção da paz, e para as actividades de reconstrução;

ii) Desenvolvimento de medidas militares e não-militares de confiança mútua que poderiam servir de «matéria-prima» para a elaboração de um regime internacional de MCM para regiões em crise ou em transição democrática. Alias, esse aspecto já começou a ser abordado no diálogo bilateral. A resolução final da reunião ministerial União Europeia-Grupo do Rio de 1995, em Paris, propunha a realização de uma conferência, sem carácter formal, sobre medidas de confiança mútua. Esta foi realizada em Punta del Este, em outubro de 1995, e as suas conclusões foram apresentadas na reunião ministerial de Cochabamba, em 1996;

iii) Promoção da colaboração das forças militares europeias e mercosulinas através de encontros de oficiais superiores, exercícios e manobras comuns. Elaboração conjunta de novos *currícula* para as escolas militares, mais adaptados às funções modernas das Forças Armadas;

iv) Discussões técnicas para definir, juntamente com a NATO, questões como a interoperabilidade dos armamentos e da infraestrutura de comunicação e informação para a gestão de intervenções militares (C4I), a standardização do funcionamento das cadeias de comando e a coordenação logística;

v) Busca de maior eficiência na cooperação entre indústrias de armamentos.

Não-proliferação e segurança não militar

Além das questões da reforma da ONU e da concepção do *peacekeeping*, a agenda União Europeia-Mercosul comporta também uma série de outros tópicos de interesse bilateral ligados ao que alguns estrategistas chamam de «novas ameaças», em particular todos os problemas ligados à «segurança não militar». Esta área interessa particularmente aos europeus e é nesse domínio que a cooperação intereuropeia avançou mais rapidamente nos últimos anos. É também nesse campo que a cooperação estreita com o outro pólo do triângulo atlântico, os Estados Unidos, se revela mais necessária.

Não-proliferação e acesso à tecnologia avançada

Trata-se fundamentalmente de promover regras e comportamentos «transparentes» com relação às políticas de armamentos, por um lado, e à utilização das tecnologias ditas «de duplo uso», por outro. A União Europeia já conseguiu criar um embrião de cooperação nestes campos com a campanha comum, em 1995, em favor do tratado de não proliferação nuclear e com a política comum de controle do comércio de produtos e materiais militarmente sensíveis. Existe também uma tradição já antiga de cooperação bilateral neste campo (envolvendo sobretudo o Brasil, a Argentina, a França, a Alemanha, a Itália e a Inglaterra). Esta pode ser a base para a elaboração de contributos comuns originais no quadro das negociações sobre o desarmamento e no seio das instâncias de controle multilaterais. Pontos essenciais da cooperação euro-latino-americana são sem dúvida:

- novos avanços em matéria de desarmamento nuclear, químico e biológico, considerando também os critérios e instrumentos de verificação dos acordos;
- harmonização dos critérios que limitam as exportações de produtos de alta tecnologia e sobre as condições de funcionamento da nova entidade que sucedeu ao COCOM (a Convenção de Wassenaar, que determina novas lista de proibições de exportação);
- cooperação espacial e o desenvolvimento do regime de controle das exportações de tecnologia de mísseis;
- cooperação em matéria de indústria nuclear civil, inclusive e principalmente no campo da prevenção dos riscos.

Tráfico de drogas e lavagem do dinheiro

A chegada de Bill Clinton à presidência provocou uma mudança importante na concepção americana de luta contra o tráfico. Os Estados Unidos, agora, aceitam o facto de que o problema do consumo é tão importante quanto o da produção e do transporte. Essa nova visão, oficializada em fevereiro de 1994, permitiu que fosse definida, no quadro da OEA, uma nova estratégia de combate englobando o conjunto do hemisfério. A OEA, aliás, através do Comissão Interamericana do controle de abuso de drogas e do Sistema Interamericano de Informação sobre Drogas, tem já uma vasta experiência no campo do material para a

prevenção, da harmonização de leis e regulamentos para a luta contra o tráfico e o controle das substâncias químicas e precursoras. Quanto à lavagem do dinheiro, a cooperação interamericana deu seus primeiros passos consequentes com a reunião ministerial hemisférica de 1995, ao mesmo tempo que a OEA abria contactos oficiais com a OCDE em Paris.

O combate à economia da droga é também uma prioridade da Europa nas suas relações com a América Latina. Já vimos que a União Europeia mantém desde 1990 uma cooperação importante nesse campo com o Pacto Andino. A importância que a União atribui a esta cooperação ficou amplamente demonstrada pela iniciativa, pelo menos ambígua, de outorgar vantagens comerciais especiais aos países andinos que demonstrassem resultados na luta contra a droga. Esta política activa em relação aos países produtores desembocou, em 1995, na institucionalização das reuniões sobre drogas com o Pacto Andino e a assinatura, em março de 1996, de um acordo regulamentando a utilização e o comércio das substâncias precursoras. A reunião ministerial União Europeia-Grupo do Rio que decorreu em Cochabamba, como vimos, fez da luta contra o narcotráfico a prioridade mais urgente da cooperação política Europa-América Latina. Um diálogo euro-latino-americano mais organizado sobre esse problema só pode vir reforçar uma actuação mais eficiente do «triângulo atlântico» nesse domínio essencial da segurança comum e da luta contra a «criminalidade transnacional».

Meio ambiente e critérios de desenvolvimento sustentável

É óbvio que no final do século XX a defesa do meio ambiente, e o seu impacto sobre o desenvolvimento económico, transformou-se num problema político estratégico maior. A nova administração americana não hesitou em incluir esta questão directamente nas suas principais preocupações de segurança nacional. Na Europa, a sensibilidade «ecológica» já representa uma força política considerável. Por outro lado, países «emergentes», tradicionalmente mais preocupados com o bem-estar económico de grandes populações carentes do que com a protecção da natureza e do espaço biológico, também tomaram consciência da urgência de tratar o problema com seriedade.

Ainda falta porém, tanto na América do Norte quanto na Europa ou na América Latina, um imenso trabalho de pesquisa e de definição dos níveis de compatibilidade entre desenvolvimento e defesa do meio ambiente. Faltam também critérios comuns para um diálogo concreto, positivo e construtivo, com as organizações não governamentais dos dois lados do Atlântico, particularmente activas nesse campo.

Terrorismo

Nenhum país, por mais longe que esteja de áreas de conflito, pode se considerar imune aos actos terroristas (o que o atentado em Buenos Aires, em 1994, demonstrou claramente). Esse tema já está sendo discutido seriamente no quadro da OEA, e é também uma das prioridades da discussão no terceiro pilar da União Europeia. Como no caso do tráfico de drogas e da

criminalidade transnacional, a cooperação com a Europa é necessária e urgente. A discussão terá que abranger no mínimo três temas essenciais:

- a revisão do conjunto dos textos legais – particularmente os tratados de extradição – afim de adaptá-los à mobilidade internacional das organizações terroristas;
- a elaboração de critérios que permitam uma definição comum do crime de «terrorismo» e a organização do intercâmbio de informações;
- a formação de forças policiais especiais e a criação de mecanismos concretos de colaboração. A União Europeia e o Grupo do Rio ligaram o tema do terrorismo ao da corrupção e resolveram que era necessário um estudo conjunto da convenção interamericana contra a corrupção, assinada em Caracas, em março de 1996, assim como dos resultados do seminário sobre a probidade e ética civil de Montevideu (novembro de 1995) e da conferência especializada sobre o terrorismo em Lima (abril de 1996).

A definição de valores comuns

O Tratado de Maastricht, considerando a questão da segurança europeia, estipula a defesa de «interesses e valores» comuns. Mas quais são os valores que devem fundamentar uma visão europeia do mundo? Por enquanto, os interesses e valores comuns não foram definidos. Apesar das dificuldades inerentes, a União Europeia já começou a discutir o tema. No Mercosul, ainda se está longe de uma reflexão deste estilo. Alguns sectores dirigentes, todavia, têm plena consciência de que, a prazo, o processo de integração mercosulino (e a sua eventual ampliação a outros países da região) vai obrigar as diversas sociedades latino-americanas a reconsiderar suas aspirações e seus valores. Paralelamente, no quadro da OEA, os países do Mercosul, junto com os outros Estados do hemisfério, avançaram, de maneira espectacular, na definição concreta e detalhada da «democracia representativa», considerada condição *sine qua non* do convívio interamericano.

Todos os documentos políticos oficiais euro-latino-americanos exaltam o património cultural e os valores comuns. Mas, hoje, não basta mais listar os grandes temas da democracia, dos direitos humanos, do «direito das minorias» e da liberdade de opinião. No mundo da «segurança cooperativa» é indispensável definir todos estes valores de maneira bem mais precisa, para evitar a desvalorização destes conceitos, utilizados hoje até por Estados francamente ditatoriais. Com a volta dos regimes democráticos na América Latina e a transição democrática nos países da Europa central e do leste, vive-se actualmente um momento privilegiado para debater essas questões. E tanto os europeus quanto os latino-americanos estão abertos às contribuições vindas de outras partes do mundo. Numa perspectiva euro-mercosulina, existem dois temas particularmente promissores e importantes: o fortalecimento do direito internacional e a gestão do convívio entre diversas comunidades étnicas, religiosas e culturais.

Fortalecer o direito internacional

Pode-se dizer que as Américas e a Europa constituem os dois alicerces magnos do direito internacional. Nos anos vinte e trinta falava-se ainda do «direito internacional americano» e do «direito internacional europeu». E a história jurídica da primeira metade do século XX foi, de facto, uma queda-de-braço entre esse direito americano, mais democrático e igualitário, e o direito europeu, mais aristocrático e individualista, marcado pela ideia do *balance of power*. Na verdade, desde a segunda conferência da paz em Haia, até à fundação das Nações Unidas em 1945, a noção de soberania limitada pelo direito, de cunho americano, se impôs paulatinamente. E só a guerra fria, com seu «equilíbrio do terror», impediu o pleno desabrochar de um verdadeiro direito internacional universal.

Hoje em dia, a «mundialização» da sociedade impõe a elaboração urgente, se não de uma lei universal aceite por todos, no mínimo de alguns critérios de comportamento universais. Nesse campo, a cooperação União Europeia-América Latina-Estados Unidos pode ser de suma importância, haja visto as fortes tradições de estudos jurídicos internacionais nos dois lados do Atlântico. Temas não faltam para esse diálogo euro-americano: o «direito (ou dever) de ingerência», o fortalecimento do Estado de direito, a universalidade dos direitos humanos, o estatuto das regulamentações transnacionais, as novas definições da soberania dos Estados, o direito da Natureza, o estatuto político da humanidade.

Administrar as diferenças culturais: a Conferência de Cooperação Atlântica

Na era da *Internet*, das viagens rápidas e baratas, dos grandes fluxos migratórios, da globalização das economias, o maior desafio das próximas décadas será a administração do contacto directo e permanente entre todas as culturas e civilizações do planeta. O modelo «assimilador» do Estado-nação europeu está atingindo os seus limites. Os massacres étnicos nos Balcãs ou o ressurgir de um racismo e de uma xenofobia de massas, até nas velhas democracias da Europa ocidental, são sinais assustadores. Uma má gestão desse problema pode desestabilizar o conjunto do velho continente. O moderno modelo «antropófago» e mestiço latino-americano, apesar da violência social que acarreta, do racismo ordinário que existe em qualquer sociedade do mundo e do seu pecado original – o extermínio das populações indígenas pelos primeiros colonos europeus – conseguiu, até hoje, combater essa negação total do Outro e evitar as matanças étnicas.

Um debate sério entre europeus e latino-americanos sobre a cidadania, a tolerância, a miscigenação dos corpos e das culturas seria uma contribuição vital e essencial para o combate contra qualquer forma de discriminação e contra os fantasmas da «guerra das civilizações» e outras «limpezas étnicas», não só nas suas próprias sociedades mas também no resto do planeta. Essa discussão, obviamente aberta a todos os que no mundo defendem a liberdade e a democracia, deve ser feita paralelamente e prioritariamente com o terceiro

grande modelo «universalista»: o «multiculturalismo» norte-americano. Europa, América do Norte e América do Sul são as principais regiões do mundo onde o Indivíduo constitui o fundamento dominante da vida social. Essa «civilização atlântica» não é nem mais nem menos virtuosa do que as outras regiões do planeta onde o direito dos indivíduos está mais sujeito aos interesses e ao direito das comunidades. Mas, queira-se ou não, seja ela digna ou não, o facto de basear sua cultura sobre o indivíduo, faz com que a «civilização atlântica» represente a fonte principal de elaboração e defesa dos valores democráticos, cuja base é justamente a exaltação das liberdades individuais. E isto até quando, porventura, e repetidamente, alguns de seus dirigentes não os respeitam. Não se trata pois de motivar conflitos civilizacionais com falsas oposições entre o Ocidente «civilizado» e o resto do mundo «bárbaro», mas de concentrar forças para promover os valores universais dos direitos humanos, aceites já oficialmente pela quase totalidade dos Estados do mundo.

Frente ao florescer dos fundamentalismos religiosos ou raciais, a definição conjunta de valores comuns é uma tarefa urgente. Vários governos, sob o pretexto de que a cultura de seus povos exige que o indivíduo seja subordinado aos «direitos da comunidade», tentam negar o carácter universal dos direitos humanos. Esta é uma porta aberta para todo tipo de violências e abusos, com repercussões imediatas para a segurança e a paz no mundo (*vide* a recente agressividade da China com relação às eleições democráticas em Taiwan). Neste sentido, um triângulo atlântico fortemente consolidado e democrático, pode servir de exemplo e motor da democratização e da abertura do resto do planeta às ideias, ao comércio e aos contactos pessoais, que são as maiores garantias da paz. Esta consolidação dos interesses e valores atlânticos comuns deveria poder se expressar na criação de um vasto organismo de discussão e consulta aberto a todas as outras instituições e formas de diálogo interregionais da área.

Para avançar nesta direcção, a Europa e o Mercosul poderiam lançar uma iniciativa para uma *Conferência de Cooperação Atlântica* cuja vocação seria de se estender à América do Norte e aos países interessados dos outros continentes. A sua originalidade seria a tentativa de congregar numa mesma estrutura de diálogo, permanente e institucionalizado, representantes dos governos e organismos e personalidades da sociedade civil. Esta fórmula permitiria combater a lentidão, por excesso de prudência, dos foros oficiais e a confusão de boas ideias nas reuniões onde ninguém tem de assumir responsabilidades políticas de Estado. E seria também um laboratório, extremamente moderno, para inventar mecanismos adequados a este novo e necessário intercâmbio entre os dirigentes políticos e administrativos, por um lado, e a proliferação de novos actores civis da política internacional, por outro.

ORGANIZAR O DIÁLOGO

Como já vimos, a principal dificuldade para um diálogo de segurança euro-mercosulino é a definição dos interlocutores. No Mercosul, a cooperação praticamente não existe, enquanto

que na União Europeia ela é ainda muito incipiente. Mas os precedentes existem, tal como os canais de comunicação institucionais. O Acordo-quadro de Madrid abriu amplas perspectivas para o lançamento de uma cooperação política bilateral. Resta concretizar o que ainda são só boas intenções.

Sendo as questões de segurança tratadas, tanto de um lado como do outro, no âmbito intergovernamental, é óbvio que boa parte da agenda das discussões será também abordada bilateralmente entre os Estados. Sem contar que os países membros do Mercosul também são membros do Grupo do Rio e da OEA, e que a maioria dos membros da União Europeia faz parte da NATO e da UEO, o que pode ser um factor de confusão e de mal-entendidos. Será necessário definir com maior rigor os níveis do diálogo – de maneira não excludente –, garantindo que essas participações múltiplas venham trazer contribuições positivas e não se tornem um impedimento ou pretextos para competições irrisórias com os Estados Unidos.

Algumas sugestões para os primeiros passos do diálogo União Europeia-Mercosul no campo da paz e da segurança podem ser já adiantadas:

- Fora as reuniões de cúpula, ainda bastante aleatórias, o Acordo-quadro fixa encontros anuais a nível ministerial e reuniões regulares dos directores políticos. A isso poderia-se acrescentar *reuniões menos formais dos policy planning staffs*. O IV Forum Euro-Latino-Americano, propôs também a nomeação, em cada um dos ministérios das relações exteriores, de um *alto funcionário encarregado de maneira permanente do diálogo e dos contactos entre a União Europeia e o Mercosul*.
- Seria também interessante explorar as possibilidades de um *encontro de representantes das Forças Armadas* dos Estados membros das duas entidades em volta do tema da manutenção da paz.
- A fim de garantir uma boa formação dos funcionários civis, assim como dos dirigentes políticos e seus *staffs*, criar, sob o patrocínio da Comissão Europeia, do Conselho do Mercado Comum, do Parlamento Europeu e da Comissão Parlamentar conjunta do Mercosul, um *centro de formação avançada sobre as questões de segurança e defesa*.
- Aproveitando a vastíssima tradição jurídica internacional da construção europeia e do sistema interamericano, lançar um *forum institucional* que reuniria periodicamente os juristas europeus e latino-americanos especialistas em direito internacional, com a tarefa central de *definir as bases jurídicas de uma nova segurança cooperativa*.
- Para evitar a rotina e os formalismos pouco criativos, deveria-se activar *uma rede dos principais institutos de estudos estratégicos e de relações internacionais*, na Europa e no Mercosul. Esta rede seria encarregada de *dinamizar os encontros oficiais anuais*. Em contacto estreito com as autoridades governamentais e a Comissão, teria a responsabilidade de colaborar na definição dos pontos essenciais das ordens do dia dos encontros ministeriais anuais. Poderia igualmente publicar, anualmente, *um relatório sobre as questões de paz e segurança* de interesse mútuo, assim como um balanço da cooperação bilateral.

– Este *pool* de institutos deveria também aceitar um papel de motor de um *diálogo de segurança incluindo, de maneira sectorial, as ONG idóneas*. Autoridades oficiais e representantes «não-governamentais» poderiam se organizar em pequenos *grupos técnicos anuais* dedicados a problemas específicos: combate ao narcotráfico, controle e acesso a tecnologias de duplo uso, defesa do meio ambiente, ajuda e intervenções humanitárias, novos *currícula* para as escolas e academias militares.

– Por fim, o Mercosul e a União Europeia deveriam, como entidades, promover uma *estrutura permanente de debate* – a *Conferência de Cooperação Atlântica* – largamente aberta à sociedade civil e a outros interlocutores na América do Norte e no resto do mundo, sobre a questão-chave dos *valores comuns e da gestão das diferenças culturais*.

O realismo político nos diz que é duvidoso que se avance muito na concretização de uma agenda tão ambiciosa. Mas o mesmo realismo afirma que não há tempo a perder. O mundo está mudando e se reorganizando de maneira extremamente rápida. Quem não participar activa e voluntariosamente nessa metamorfose histórica vai ter simplesmente que se submeter às tempestades que virão. Hoje, só os Estados Unidos possuem os três pilares do poderio económico, político-militar e cultural que lhes permitem influenciar directamente os novos rumos do planeta. Nem a Europa, com toda a sua potência económica, e muito menos os países emergentes do Mercosul ou do conjunto da América Latina têm condições de dialogar e cooperar com os norte-americanos de forma equilibrada. O diálogo político União Europeia-Mercosul pode ser uma maneira de fortalecer a capacidade de acção e de influência das duas regiões na parceria, difícil mas necessária, com a América do Norte – Uma maneira também de abrir espaços para que outras comunidades e outros continentes participem plenamente na definição do novo mundo do século XXI.