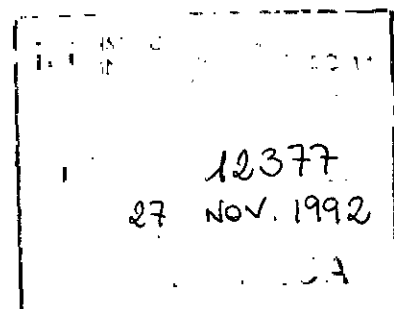


**REGIONAL INTEGRATION IN THE CONTEXT
OF EURO-LATIN-AMERICAN RELATIONS**
(Preliminary meeting for the III Euro-Latin-American Forum)
Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais (IEEI)
Buenos Aires, 18-19/X/1993

- a. Programme
1. "Agenda de interesses comuns e modalidades de ação as chances do Brasil na integração dos mercados"/ Ruy Altenfelder Silva
 2. "Democracia e integração como factores de organização do sistema internacional"/ Guilherme d'Oliveira Martins, Alvaro de Vasconcelos
 3. "The political dimension of the process of European integration: integration requisites"/ Gianni Bonvicini (IAI9328)
 4. "O papel da integração no novo contexto internacional: questões políticas"/ Celso Lafer, Gelson Fonseca Jr.
 5. "Buscando nuevas formas de cooperación eurolatinoamericana"/ Guadalupe Ruiz-Giménez
 6. "Europe and Latin America: modes of action"/ [Wolf Grabendorff]





IEEI INSTITUTO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS E INTERNACIONAIS

REGIONAL INTEGRATION IN THE CONTEXT OF EURO-LATIN-AMERICAN RELATIONS

Buenos Aires, 18 and 19 October 1993

TENTATIVE PROGRAMME

Monday, 18 October

10h00 - Opening session

- . Latin American personalities
- . Miguel Anacoreta Correia (Director, Latin America desk,
EC Commission) Portugal
- . José Luís da Cruz Vilaca (Chairman, European Court
of First Instance) Portugal

11h30 - The role of integration in the new international context
Political issues

- . Celso Lafer (Professor, São Paulo
University) Brazil
- . Gelson da Fonseca Júnior (Ministry for Foreign
Affairs) Brazil
- . Álvaro Vasconcelos (Director, IEEI) Portugal
- . Guilherme d'Oliveira Martins (MP) Portugal

15h00 - The role of integration in the new international context
Economic issues

- . Aldo Ferrer (Buenos Aires University) Argentina
- . Jacky Fayolle (Observatoire Français des
Conjonctures Économique) France
- . Fernando Jorge Cardoso (IEEI) Portugal
- . Armando de Castro (ISRG) Portugal

17h30 - Integration requisites: the European and Latin American experience
Political issues

- . Gianni Bonvicini (Director, IAI) Italy
- . Mónica Hirst (FLACSO) Brazil

Tuesday, 19 October

9h30 - Integration requisites: the European and Latin American experience
Economic issues

- . Harry Cowie (Federal Trust for Education and Research) England
- . José Quijano (Director, Instituto de Economia) Uruguay

11h30 - Euro-Latin American relations

The institutional framework for Euro-Latin American relations

- . Félix Peña (Centro Argentino de Relações Internacionais) Argentina
- . Franco Algieri (IEP) Germany
- . Guadalupe Ruiz-Gimenez (MP, European Parliament) Spain

15h00 The impact of the formation of the European bloc for Euro-Latin American relations

- . Susie Symes (RIIA) England
- . Winston Fritsch (Pontifícia Universidade Católica, Rio de Janeiro) Brazil

17h00 Common interests and actions modalities

- . Wolf Grabendorff (Director, IRELA) Germany
- . Ruy Altenfelder (Director, IRS/FIESP) Brazil

18h30 - Closing session

Presentation of the third Euro-Latin-American Forum

- . Latin American personalities
- . Victor Martins (Secretary of State for European Affairs) Portugal
- . Third Forum coordinators

IST. UFF. AFFARI ESTERNE - ROMA
12377
27 NOV. 1992
TECA

REUNIÃO PREPARATÓRIA AO III FORUM EURO-LATINO-AMERICANO, A SER
REALIZADO EM SÃO PAULO, NOS DIAS 5 E 6 DE JULHO DE 1994, SOB OS
AUSPÍCIOS DA FEDERAÇÃO E CENTRO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO
PAULO, ATRAVÉS DO IRS E DO INSTITUTO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS E
INTERNACIONAIS (LISBOA).

BUENOS AIRES, 17, 18 E 19 DE OUTUBRO DE 1993

AGENDA DE INTERESSES COMUNS E MODALIDADES DE AÇÃO -
AS CHANCES DO BRASIL NA INTEGRAÇÃO DOS MERCADOS

A FORMAÇÃO DOS BLOCOS DE INTEGRAÇÃO ECONÔMICA CRIA UM FALSO PARADOXO: AO MESMO TEMPO EM QUE ELIMINA BARREIRAS ENTRE OS PAÍSES MEMBROS, APROFUNDA DIFERENÇAS NATURAIS E HISTÓRICAS ENTRE OS CONTINENTES. FELIZMENTE, NÃO É O QUE ACONTECE, POIS A PRÓPRIA NATUREZA DESSA TENDÊNCIA, QUE UNE NAÇÕES COM OBJETIVOS ESTRATÉGICOS COMUNS, APONTA PARA A DIVERSIDADE DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS. A EXISTÊNCIA DA COMUNIDADE EUROPÉIA, POR EXEMPLO, JAMAIS SERÁ PRETEXTO PARA UM ROMPIMENTO DOS LAÇOS TRADICIONAIS COM A AMÉRICA LATINA.

AO CONTRÁRIO, POR TER NATUREZA MULTIDISCIPLINAR, A INTEGRAÇÃO É UMA CHANCE DE CRIAR VÍNCULOS MUITO MAIS COMPENSADORES DO QUE NO PASSADO. ISSO SIGNIFICA UMA NOVA CULTURA DE RELACIONAMENTO, QUE PASSA OBRIGATORIAMENTE PELA INTENSIFICAÇÃO DO DIÁLOGO. A EXPERIMENTAÇÃO DE NOVAS ALTERNATIVAS NÃO PODE ADMITIR, POR EXEMPLO, QUE VELHOS PRECONCEITOS OU DESCONFIANÇAS MÚTUAS POSSAM ESTABELECEM SITUAÇÕES DELICADAS ENTRE CIDADÃOS DE PAÍSES AMIGOS.

A SOLUÇÃO É LUTAR PELA TRANSPARÊNCIA DO CONTATO EM DIVERSOS NÍVEIS, PARA QUE POSSAMOS ELIMINAR OBSTÁCULOS, DE MANEIRA EFICIENTE, E PREENCHER OS VAZIOS QUE HÁ NA COEXISTÊNCIA EUROLATINA. FRANQUEZA, ALIADA À VONTADE POLÍTICA, PODERÁ DESATAR O NÓ DE QUESTÕES INTRINCADAS COMO O PROTECIONISMO, POR EXEMPLO. NUMA DAS INICIATIVAS QUE BUSCAM O DIÁLOGO, NO 2º FÓRUM EUROLATINO-AMERICANO, REALIZADO EM LISBOA NO ANO PASSADO, POR INICIATIVA DA FIESP, ^{AMARUÉ} ~~DO INSTITUTO EDUARDO SIMONKEN E DO I.E.E.I. (LISBOA)~~, DESTACOU-SE A IMPORTÂNCIA DO ENTENDIMENTO NA ARTICULAÇÃO DAS REGRAS MULTINACIONAIS, QUE POSSIBILITEM UM REGIME COMERCIAL ABERTO.

A INSERÇÃO ECONÔMICA DO BRASIL NESSE CONTEXTO DEVE PAUTAR-SE PELA REVOLUÇÃO DOS MÉTODOS E RECURSOS QUE HOJE SACODEM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E PRIVADA. TEORICAMENTE, QUALIDADE E TECNOLOGIA TORNARAM-SE LUGARES-COMUNS PARA GARANTIR UMA EFETIVA PARTICIPAÇÃO NO MERCADO MUNDIAL, MAS AINDA PRECISAMOS ENFRENTAR EMPRESÁRIOS, GOVERNANTES E TRABALHADORES, UM URGENTE E PENOSO PROCESSO DE TRANSFORMAÇÃO RADICAL. ESSE ESFORÇO JÁ DEU FRUTOS NOS ÚLTIMOS TEMPOS, ESPECIALMENTE NA INDÚSTRIA, ONDE O AUMENTO DA PRODUTIVIDADE REVELA-SE UM ANTÍDOTO CONTRA A CRISE INTERNA E OS ARRANHÕES DA IMAGEM DO PAÍS NO EXTERIOR.

NO REALINHAMENTO DO DIÁLOGO COM OS PAÍSES MAIS ADIANTADOS, É FUNDAMENTAL AMPLIAR O ESPECTRO DA IMAGEM QUE NÃO SÓ O BRASIL, MAS OS PAÍSES LATINO-AMERICANOS PROJETAM NA EUROPA, JAPÃO E ESTADOS UNIDOS. NÃO ESTAMOS FALANDO APENAS DE UMA PERMANENTE CAMPANHA QUE FAÇA O IMAGINÁRIO DAS NAÇÕES RICAS PERCEBEREM UM PERFIL MAIS ADEQUADO DO NOSSO CONTINENTE, NÃO RESTRITO AOS NOSSOS PROBLEMAS SOCIAIS, RECONHECIDAMENTE GRAVES, MAS TAMBÉM AOS FATORES DE MODERNIDADE, IGUALMENTE PRESENTES. ESTAMOS NOS REFERINDO

A UM INTENSO PROGRAMA DE APROXIMAÇÃO NOS CAMPOS DA POLÍTICA, DA ECONOMIA E DA INFORMAÇÃO, QUE REÚNA, EM PROGRAMAS AFINS, EMPRESÁRIOS E GOVERNANTES, DISSEMINANDO UMA ROTINA DE CONTATO DIRETO, COM MÚLTIPLAS REPERCUSSÕES.

O CAMINHO PARA A DIVERSIFICAÇÃO DOS NÍVEIS DO DIÁLOGO PASSA POR ESSA SENSIBILIZAÇÃO DA OPINIÃO PÚBLICA E DOS GOVERNOS, ATRAVÉS DA CRIAÇÃO DE UMA ESTRUTURA INFORMAL E PARITÁRIA DE INFORMAÇÃO MÚTUA E A REALIZAÇÃO DE REUNIÕES SETORIAIS, PRINCIPALMENTE DE FUNCIONÁRIOS GOVERNAMENTAIS COM ESPECIALISTAS DAS ÁREAS DE AGRICULTURA, CIÊNCIA E TECNOLOGIA. JÁ CONTAMOS, INCLUSIVE, COM UM INSTRUMENTO FUNDAMENTAL PARA CONSTRUIRMOS ESSE NOVO PATAMAR DO RELACIONAMENTO COM O EXTERIOR.

ESTAMOS FALANDO DA IMPLANTAÇÃO DO MERCOSUL, DESAFIO MAIS PRÓXIMO DA INSERÇÃO DO BRASIL NA ECONOMIA INTERNACIONAL. AO ACERTARMOS OS DETALHES DOS ACORDOS COM NOSSOS VIZINHOS, URUGUAI, ARGENTINA E PARAGUAI, ESTAMOS DESENVOLVENDO UM PROVEITOSO PROGRAMA DE TREINAMENTO PARA DIVERSIFICAR E MODERNIZAR OS LAÇOS COM BLOCOS ECONÔMICOS EM PLENO VÔO, QUE REÚNE NAÇÕES NA EUROPA, ÁSIA E AMÉRICA DO NORTE. ELES SÃO NOSSO EXEMPLO, MAS O MERCOSUL É A REALIDADE MAIS CONTUNDENTE. NÃO PODEMOS FALHAR NESSE PASSO DECISIVO.

MAS VENCER É TER CLAREZA SOBRE DIFERENÇAS E A VISÃO ANTECIPADA DAS DIFICULDADES MAIS URGENTES. O CONSENSO SOBRE NORMAS TÉCNICAS, POR EXEMPLO, E A DEFINIÇÃO DE PRINCÍPIOS SAUDÁVEIS DE CONCORRÊNCIAS PARA PRODUTOS BÁSICOS SÃO DOIS ITENS, QUE DEVEM EXIGIR EXTREMO CUIDADO NAS REUNIÕES SETORIAIS, QUE ESTÃO SE REA

LIZANDO. NESSA MESA-REDONDA PERMANENTE, É PRECISO DEIXAR DE LADO QUALQUER VELEIDADE HEGEMÔNICA OU DESCONFIANÇA PREMEDITADA, PARA QUE FLUAM INTERESSES LEGÍTIMOS EM DIREÇÃO À PROSPERIDADE DOS POVOS DOS PAÍSES ENVOLVIDOS.

NÃO SE DEVE DEIXAR DE LADO, TAMBÉM, A PERSPECTIVA DA IDENTIFICAÇÃO DE OBJETOS POLÍTICOS, JÁ QUE A AMÉRICA LATINA, APESAR DOS AVANÇOS NA ÚLTIMA DÉCADA NESSE SETOR, AINDA EXIBE MARCAS DE UMA TENDÊNCIA PARA GOVERNOS DE CUNHO AUTORITÁRIO, O QUE É EXATAMENTE O OPOSTO DO CONTEXTO DE FRANQUEZA E TRANSPARÊNCIA, PROPOSTO NESTE FINAL DE SÉCULO. REFORÇAR OS INSTRUMENTOS DE DEFESA DA DEMOCRACIA E DOS DIREITOS HUMANOS É, PORTANTO, MEDIDA INDISPENSÁVEL PARA DERRUBAR MUROS HERDADOS DA GUERRA FRIA.

A INTEGRAÇÃO DOS MERCADOS DISPENSA A MONITORAÇÃO EXCLUDENTE E SUFOCANTE DE ESTRUTURAS GOVERNAMENTAIS. ESTAS, PRECISAM PASSAR PELO MESMO PROCESSO DE DEPURAÇÃO QUE FEZ DO COMÉRCIO E DA INDÚSTRIA, A PARTIR PRINCIPALMENTE DOS ANOS 80, CAMPO FÉRTIL PARA NOVAS IDÉIAS, POSTURAS E HÁBITOS. O CHOQUE DE QUALIDADE NO SETOR PÚBLICO É QUE VAI PROMOVER O ENTENDIMENTO INTERNO COM A INICIATIVA PRIVADA E, EM CONSEQUÊNCIA, COM O RESTO DO MUNDO. SE AMBAS AS PARTES OBEDECEREM ÀS MODERNAS LINHAS QUE REGEM O ATENDIMENTA AOS CLIENTES, COM QUALIDADE TOTAL, TRATANDO-SE COM PRESTEZA E EFICIÊNCIA, O BRASIL PODERÁ DAR UM SALTO NA COMUNHÃO ECONÔMICA COM OS OUTROS PAÍSES.

NÃO SERÁ IMPOSSÍVEL REMOVERMOS OS OBSTÁCULOS QUE IMPEDEM O PAÍS DE ALÇAR VÔO EM DIREÇÃO A UM NOVO PATAMAR NA INSERÇÃO INTERNACIONAL. JÁ TEMOS TRADIÇÃO NO COMÉRCIO EXTERIOR E EXIBIMOS

ESTE ANO UM SUPERÁVIT INVEJÁVEL NA BALANÇA COMERCIAL. FALTAM EXATAMENTE ESSES AJUSTES A QUE NOS REFERIMOS, PARA QUE DESLANCHE A VOCAÇÃO BRASILEIRA DE PROGRESSO CENTRADO NA NOVA ORDEM, DITADA PELAS RELAÇÕES PACÍFICAS NA COMUNIDADE INTERNACIONAL.

BUENOS AIRES, 17 OUTUBRO 1993
RUY ALTENFELDOR SILVA
ruy altenfeldor

izi ISTITUTO AFFARI
INTERNAZIONALI - ROMA

n. 12377

27 NOV. 1992

BIBLIOTECA

DEMOCRACIA E INTEGRAÇÃO COMO FACTORES DE ORGANIZAÇÃO DO SISTEMA INTERNACIONAL

Guilherme d'Oliveira Martins/Álvaro de Vasconcelos

O fim da bipolaridade, as grandes esperanças abertas pela revolta democrática na Europa e o rápido triunfo americano na guerra do Golfo, fizeram alguns no Ocidente sonhar com a nova era, a «nova ordem internacional do liberalismo triunfante», um mundo unipolar organizado pela supremacia militar indiscutível da superpotência americana. América centro e garante de um império democrático mundial em vias de se constituir¹, capaz de organizar o planeta através de uma vasta rede de alianças regionais de segurança e a partir de um Conselho de Segurança das Nações Unidas dócil à sua vontade, convertido a um multilateralismo radical, capaz de castigar os violadores da ordem internacional e garantir a democratização.

Para alguns, como Francis Fukuyama, teríamos chegado ao fim da «evolução ideológica», à etapa de «universalização da democracia liberal», em que desaparece qualquer alternativa ao liberalismo económico e político e em que só a China teria alguma liberdade, embora pouca, para se opor à vontade americana.

Se é indiscutível o papel preponderante que os Estados Unidos detêm na segurança internacional, não são menos evidentes os limites de um poder militar, assente embora numa destacada superioridade tecnológica, incapaz de assegurar o apoio interno para o preço humano que toda a guerra acarreta -- patentes na recusa de enviar tropas terrestres para a Bósnia. Desses limites e da incapacidade europeia para os colmatar decorre a inoperância da dita «nova ordem» para dar resposta ao ressurgimento violento do nacionalismo extremista no coração da Europa. Como os americanos estão a reaprender em Mogadishio, de

pouco servem mísseis patriotas, satélites e outras armas inteligentes contra senhores da guerra bem entrincheirados no interior dos seus clãs. E as guerras do presente e do futuro serão mais semelhantes às da Bósnia e da Somália que a guerras-espectáculo, computadorizadas, como foi a do Golfo.

Os grandes desafios da actualidade -- a democratização do centro e leste europeu, a contenção do islamismo radical e de outras formas de nacionalismo religioso e étnico, a resolução da problemática demografia-pobreza -- pedem respostas políticas, económicas e estratégicas para as quais o mega-poder militar, com problemas internos sérios, está mal adaptado. Os Estados Unidos continuarão a ter um papel decisivo na resolução de muitos problemas de segurança e na questão-chave de tentar conter a proliferação nuclear e dissuadir de uma forma selectiva a utilização do poder atómico. Mas isto não significa que estejamos num mundo unipolar: muitos problemas centrais, como os da estabilidade democrática no centro e leste europeu, dependerão mais do futuro da União Europeia e da sua capacidade para se abrir a leste e a sul que do poderio americano.

De uma visão interpretativa do sistema internacional utópica e liberal, profundamente optimista, própria da grande esperança criada pela queda do muro de Berlim, passou-se, atenuada a euforia, a uma interpretação mais sombria e pessimista correspondente a um período de sangrentas guerras étnicas e de renascimento dos nacionalismos político-religiosos. À tese defendida com brio por Alfredo Valladão de que «a América-mundo» fará da sua multiculturalidade um projecto mundial capaz de superar os conflitos étnicos e as tensões que nascem da imigração^a, contrapõe Samuel Huntington a visão apocalíptica de que os conflitos do futuro não serão predominantemente ideológicos ou económicos, mas civilizacionais: «o choque das civilizações dominará as políticas globais». E esse confronto de civilizações, nomeadamente entre o Ocidente (restringido, para

ele, à Europa católica e protestante e à América do Norte) e o resto do mundo, está a ser provocado em parte pela tentativa de universalizar os valores do liberalismo, que considera terem «pouca ressonância na cultura islâmica, confucionista, japonesa, hindu, budista ou ortodoxa»³.

É evidente que a identidade civilizacional é um dos factores que ajuda a compreender, por exemplo, a solidariedade da opinião pública árabe com Saddam Hussein. Mas só por absurdo se poderia reduzir o fenómeno internacional a essa dimensão, negando que os ideais da democracia e dos direitos humanos atravessam todas as civilizações e esquecendo que o nacionalismo e o totalitarismo (fascista e comunista) marcaram tragicamente o Ocidente do século XX. Mas a própria fronteira das civilizações é altamente discutível.

As visões ideológicas e dogmáticas não só são desajustadas como são perigosas. O triunfalismo liberal e um multilateralismo sem meios, como aprenderam tragicamente os angolanos, não é alternativa consistente para a necessária sedimentação de processos de transição democrática, inevitavelmente difíceis e por vezes bastante longos, nem tão-pouco o ultra-liberalismo económico, com as suas terapias de choque ou os ajustamentos estruturais, que fazem tábua-rasa das realidades políticas e sociais, como demonstram muitos exemplos na Europa do leste e na África. O apelo à unidade do Ocidente contra a aliança «islâmico/budista» corresponde a uma tentativa de encontrar no pós-guerra fria uma nova ameaça global e contribui exactamente para agudizar clivagens civilizacionais, reforçando correntes chauvinistas, racistas e nacionalistas, designadamente nas democracias ocidentais, que facilmente vêem nos imigrantes de «outras civilizações», concorrentes perigosos numa altura em que o desemprego está em alta, invasores que fazem perigar as identidades nacionais.

I Factores de multipolaridade

Mais consistente que as visões ideológicas tem sido a tentativa de interpretar e configurar a evolução do sistema internacional no pós-guerra fria considerando o factor económico como o determinante para estabelecer uma nova hierarquia de poder, interpretação esta que é a principal base dos que sustentam que se evoluiu de um sistema bipolar para um sistema multipolar.

O termo «multipolaridade», usado com maior frequência desde o início da perestroika, põe a ênfase na existência de três grades centros de poder económico: os Estados Unidos, o Japão e a Comunidade Europeia (com a China espreitando). Para Paul Kennedy, escrevendo em 1986, quando a União Soviética existia ainda e era considerada como superpotência industrial, «no other state is likely to join the present "pentarchy" of the United States, the USSR, China, Japan and the EEC in the near future»⁴. Os defensores deste cenário põem o acento na importância decisiva do factor económico e consideram que o fim do século será moldado pela competição (ou pela cooperação) económica tripolar -- Estados Unidos, Japão, União Europeia -- que, como afirma Lester Thurow, «um novo sistema de quase-blocos comerciais centrados na gestão do comércio emergirá»⁵.

É indiscutível que Estados Unidos, Comunidade Europeia e Japão são três superpotências económicas que tendem mesmo a afirmar a sua preponderância alargando os seus espaços. A tendência para a formação de blocos (mais ou menos fechados) através de acordos preferenciais que discriminam em relação aos que não são signatários é evidente, na Europa e na América do Norte, e essa tendência seria fortemente reforçada por um fracasso das negociações do GATT. A Comunidade, depois do estabelecimento do mercado interno e do seu alargamento aos países da EFTA (Espaço Económico Europeu), com a perspectiva de uma zona de comércio livre, sedimentada em acordos de associação

que englobem todos os países europeus (incluindo a Rússia) e parte do Mediterrâneo (com a Turquia, a Comunidade propõe a formação de uma união aduaneira) — perspectiva para o limiar do século XXI uma área de comércio livre englobando um pouco mais de 800 milhões de pessoas. Os Estados Unidos responderam ao Acto Único Europeu de 1986 com o Acordo de Comércio Livre com o Canadá de 1988, aprofundado e alargado ao México com o Acordo de Comércio Livre da América do Norte (NAFTA), de 17 de Dezembro de 1992. A região do Pacífico, que representa 1/3 do comércio dos Estados Unidos, pode também vir a ser englobada numa iniciativa americana através da APEC (Asia-Pacific Economic Cooperation Group), como sustenta Jeffrey Schott⁴. O bloco asiático, organizado em torno do Japão, não existe ainda, embora o Japão procure, através de uma relação mais estreita com os seus vizinhos, uma saída para contrariar as barreiras e suspeições com que se depara nos Estados Unidos e na Europa. As dificuldades de criação de um bloco sino-nipónico não parecem para já ultrapassáveis. Uma liberalização política da China poderia atenuar o peso dos ódios históricos, mas o futuro da China com a dimensão que lhe conhecemos também se joga nessa liberalização.

Mas se é evidente a preponderância destes três pólos, é obviamente discutível usar o termo multipolaridade para caracterizar o sistema internacional. Só os Estados Unidos, recordemo-lo, têm todos os atributos — económicos, políticos, militares —, que, além da coesão política interna e de um modelo próprio de sociedade com inegável poder de atracção, caracterizam uma verdadeira potência mundial. À Europa falta ainda, por enquanto, coesão política para poder agir como potência mundial. O Tratado da União Europeia aponta no sentido de uma política externa e de segurança comum e de uma defesa comum. No entanto, como os acontecimentos na ex-Jugoslávia demonstram, a Europa é ainda essencialmente uma potência civil. Ao Japão falta a

dimensão militar, e além disso não é atraente ou facilmente exportável o seu modelo de sociedade.

Os três potentados económicos referidos não têm o mesmo peso nas questões da guerra e da paz, nem são aliás os únicos actores de peso. A Rússia, que conserva o seu estatuto de superpotência nuclear, entra na equação do equilíbrio político-militar mundial. A China, membro permanente do Conselho de Segurança, também ela potência nuclear dispondo actualmente, pelo menos, de uma nítida capacidade de 'perturbação', é, igualmente deste ponto de vista, um actor mais importante do que o Japão.

Note-se porém que, na actual situação internacional, os factores político-militares cederam preponderância, tão evidente durante a guerra fria, aos factores económicos. Por isso, por um lado, a hierarquia das potências segundo o seu poderio militar deixa de corresponder à realidade, tanto mais que os grandes desafios do momento exigem estratégias diversificadas, em que os vectores políticos, económicos e militares tendem a assumir a mesma importância. Por outro lado, os conflitos económicos e comerciais deixam de ser geridos pela predominância de um interesse estratégico comum.

A tendência existente para a multipolaridade a nível global não significa que se esteja perante um novo sistema de equilíbrio multipolar de poder que pode no entanto vir a resultar da formação de superblocos económico-político-militares — já não assente, como no passado, no Estado-nação mas em mega-blocos fechados. A questão do equilíbrio multipolar de poder coloca-se porém hoje com maior acuidade, a nível regional. Poderá surgir, e com incidência universal, na Europa. Estamos longe ainda de tal cenário.

Estamos longe ainda da reinstauração, na Europa ocidental, do sistema de equilíbrio de poderes baseado no Estado-nação que vigorou no século XIX — graças ao processo de integração europeia, que contraria as tendências para a re-nacionalização.

O «sistema» europeu ocidental tende a abranger a Europa central e de leste, e a constituir-se numa nova base da estabilidade europeia, sobre a qual paira o espectro de uma evolução desastrosa do difícil processo de reformas actualmente em curso na Rússia.

Mas é incerto o resultado do actual debate europeu sobre o futuro da União Europeia, entre os que preconizam uma consolidação do acquis de Maastricht e um aprofundamento na área da democratização e da política de segurança como forma de fazer frente aos desafios externos e aos da própria construção comunitária. Tolhidos pelas dificuldades económicas e políticas internas, muitos governantes preconizam uma desaceleração do projecto europeu e a manutenção da Comunidade Europeia como uma potência civil, seja na versão mais fechada e egoísta da fortaleza europeia, seja na mais generosa, preconizando zonas de comércio livre, aberta ao leste. Ambas são caminho seguro de regresso ao sistema de equilíbrio de poderes, a uma multipolaridade europeia que deixaria os seus Estados sem capacidade de terem uma influência real sobre a evolução do sistema internacional, mas faria do teatro europeu um novo centro de graves conflitos interestatais.

As incógnitas são ainda muitas para que seja possível determinar que tipo de multipolaridade se desenha, quer sobre o percurso do governo Clinton em superar as dificuldades estruturais americanas, quer sobre a capacidade dos dirigentes europeus em prosseguirem o aprofundamento da União Europeia.

II A natureza fluida e complexa do sistema internacional

É nossa hipótese que não há nenhum factor que seja por si só determinante na modelação das relações internacionais no pós-guerra fria. Vivemos num sistema internacional complexo que

desaconselha definições simplistas e onde as escolhas são múltiplas e não excludentes. Um sistema onde coexistem e interagem um conjunto diverso de factores, sejam os característicos da multipolaridade económica, seja o que resta da ordem bipolar (essencialmente a equação estratégica nuclear), sejam mesmo aspectos da unipolaridade resultante do poderio militar sem concorrência dos Estados Unidos, desintegrada que foi a outra superpotência.

Um sistema onde existe uma tensão clara entre a tendência para a globalização e a interdependência económica e a necessidade daí decorrente de afirmação de identidades e de particularismos; um paradoxo evidente entre o desenvolvimento de novas formas de organização e associação que superam o Estado-nação e a tendência para a simultânea reafirmação da soberania e das prerrogativas do mesmo Estado-nação. Um sistema que tem talvez na descompressão e na desglobalização estratégica a sua principal característica, resultante do desaparecimento dos constrangimentos securitários, que impunham alianças e reduziam a manobra de acção quer dos Estados quer dos actores políticos no interior dos mesmos e constrangiam à manutenção do statu quo (v.g. o exemplo italiano).

O desaparecimento dos constrangimentos da guerra fria levou à erupção de numerosos conflitos. Apesar da resposta da comunidade internacional à invasão do Kuwait pelo Iraque, Estados e grupos étnicos sentem que possuem hoje uma muito maior liberdade de acção quando o objectivo é prosseguir desígnios nacionalistas.

É neste contexto que reaparecem e se desenvolvem alternativas radicais ao liberalismo, seja o nacional-comunismo ou nacionalismo de aparelho, na Europa central e de leste, seja o nacionalismo extremista que faz apelo à identidade religiosa no mundo islâmico e não só, seja o reaparecimento de correntes chauvinistas, ditas democráticas, nos países ocidentais.

O impacto e sucesso dos nacionalismos extremistas dá-se, antes de tudo, em sociedades em crise económica e política, e onde é claro o fracasso dos projectos de governos autoritários e centralistas que só os alinhamentos da guerra fria permitiram manter no poder. No Sul, o nacionalismo extremista alimenta-se também da percepção de uma marginalidade imposta pelo Ocidente, no quadro de uma nova ordem internacional. Mas, se são evidentes os factores de desintegração, ruptura, crise e guerra na cena internacional dos anos '90, também é verdade que com eles coexistem factores de democratização, associação e integração.

A descompressão estratégica não é apenas factor de nacionalismo e extremismo político, cria também um espaço de oportunidade para fazer avançar a agenda das liberdades democráticas e dos direitos humanos e para promover a cooperação e a integração regional. Já não se podem legitimar regimes ditatoriais em nome do equilíbrio estratégico global. Como é mais difícil sustentar o apoio a regimes ditatoriais em nome de equilíbrios estratégicos regionais. Não é concebível no pós-guerra fria o apoio da democracia americana a um golpe como o de Pinochet no Chile, como não é o apoio de democracias europeias ou da Comunidade às ditaduras africanas.

O desaparecimento de solidariedades heterogéneas, o fim dos alinhamentos antagónicos, no campo ocidental e com a URSS a nível de cada região, a correspondente perda de sentido do não alinhamento, cria um espaço para a procura de soluções para os conflitos e os desafios económicos e sociais pela cooperação entre os actores de uma dada região. Por isso são exemplos tão característicos da nova situação internacional a guerra de limpeza étnica na Bósnia como o acordo de paz israelo-palestiniano.

III Integração: um factor modelador?

É nossa convicção que a integração é um factor fundamental de organização e estabilidade num sistema internacional caracterizado pela difusão de poder e pela impossibilidade de qualquer país, inclusive os Estados Unidos, manter alianças fortes a partir de alinhamentos estratégicos assentes em antagonismos consistentes. Ela é também a forma mais eficaz de conduzir a uma nova inserção regional e internacional dos países que encontraram durante a guerra fria no não alinhamento e na gestão dos antagonismos das superpotências uma forma peculiar de afirmação internacional que hoje perdeu sentido prático.

A integração regional, associação livremente consentida, não obedece a um único modelo, mas pressupõe um elevado grau de convergência política entre os Estados que o compõem e vontade de atingir um grau significativo de convergência económica. No modelo europeu, o essencial é a relação assumida nos tratados, autêntico processo constitucional, entre a integração económica e a finalidade política. A integração pelo mercado com a criação de instituições fortes tem como objectivo superar as rivalidades históricas tradicionais, fazer convergir as políticas externas e de segurança dos Estados membros e factor fundamental consolidar as suas democracias, considerado factor fundamental de relações de paz. Foi antes de tudo para consolidar o seu processo democrático que Portugal e Espanha fizeram da opção europeia objectivo prioritário dos novos regimes. Quem não poderia aderir era o Portugal de Salazar, ou do Conselho da Revolução (1975-82) e não o Portugal da economia estatal. Da mesma natureza é o processo de alargamento comunitário ao centro europeu.

Os projectos de integração regional entre Estados não democráticos têm tido regra geral pouco sucesso — exemplo claro disto é o fracasso da União do Maghreb Árabe, apesar do amplo alcance do seu tratado constitutivo.

Os processos de cooperação política intergovernamental (com ou sem dimensão de cooperação económica) não necessitaram, para se desenvolver, de assentar na convergência democrática dos seus membros, porquanto na sua origem estiveram problemas específicos de segurança internacional ou regional. Alguns foram inegavelmente bem sucedidos, como a ASEAN. A necessidade de encontrar uma nova plataforma de convergência que trave as tendências de conflitualidade interestatal. A necessidade sentida pelos países da ASEAN de se adaptarem à situação pós-guerra fria é comum a um conjunto muito diversificado de organizações regionais: vejam-se as dificuldades da NATO e da CSCE, veja-se a crise da Liga Árabe, veja-se a problemática da integração na África Austral pós-apartheid.

O Mercosul é um processo integrador que não nasceu nas condições de guerra fria, e pode ser por isso um modelo das organizações regionais pós-bipolaridade, combinando as necessidades de integração no sistema económico internacional com um grau significativo de convergência política. Tem como objectivo a criação de um mercado comum, mas nasceu da democratização e da subsequente reconciliação entre o Brasil e a Argentina; aproxima-se, também por este facto, do modelo europeu, embora com um claro «défice institucional» se comparado a este último.

Uma outra proposta de organização regional pós-guerra fria é a da NAFTA; os seus objectivos são essencialmente de liberalizar os fluxos comerciais e financeiros. Não implica nenhuma coordenação nas áreas da política externa e de segurança e prevê apenas uma fraca superestrutura institucional. As grandes questões do debate sobre a ratificação — ambiente e direitos dos trabalhadores — são discutidos na perspectiva do seu impacto no comércio e no emprego. É significativa, no entanto, a referência à consolidação das reformas económicas e da democracia no México.

O desenvolvimento de processos de integração e cooperação regional, independentemente do modelo adoptado, constitui, a nosso ver, a base fundamental para construir um novo multilateralismo político e económico — única forma eficaz para fazer frente à reemergência violenta dos nacionalismos e estruturar as relações económicas internacionais.

A tendência para o fechamento dos blocos, que conduz à quebra da solidariedade entre áreas democráticas, é pois, perante os desafios globais do momento, que nenhum país, por mais poderoso que seja, pode enfrentar sem o concurso de outros, puramente suicidária.

IV Organizar a cooperação internacional

O fim da guerra fria e da bipolaridade mundial obriga a recolocar a questão dos modelos de organização da política e da economia no plano internacional. Fora da perspectiva do «fim da história» e tornando-se necessário encarar frontalmente o tema da diversidade e da complexidade contemporâneas, revela-se indispensável olhar com especial atenção o tema da integração política e económica nos espaços de «interesses comuns», em ligação com a afirmação nacional e internacional da democracia — como condição de paz e de desenvolvimento.

Voltamos a ter de ouvir o apelo de Kant — sintetizado por Celso Lafer: «na sua luta contra o estado despótico, identifica como uma das principais causas da guerra o arbítrio e os interesses privados dos príncipes, que seriam contidos pelas virtudes inerentes à forma republicana que, respeitando a vontade popular, faria depender dos cidadãos qualquer decisão sobre a guerra, e estas, pondera ele, reflectiriam muito as deliberações sobre as consequências sobre si próprios de um jogo tão grave»⁷. A questão democrática assume, assim, uma importância fundamental

no lançamento das bases de relacionamento internacional e equilíbrio na «balança do mundo».

No sentido das preocupações que acabamos de exprimir, indispensável se torna começar por dar especial ênfase à cooperação entre Estados democráticos e à procura de instrumentos organizativos e institucionais baseados nos seus interesses comuns. Esta cooperação (entre Estados democráticos) deverá funcionar como uma via que tem como objectivo conseguir, progressivamente, a criação de mecanismos de cooperação internacional, envolvendo, numa perspectiva planetária, as diversas regiões —, que permitam detectar, com clareza, o que as aproxima e o que as distingue. Não basta, afinal, a formulação vaga de grandes princípios abstractos nem a manifestação de boas intenções, que não resolvem os problemas fundamentais e que, pelo contrário, agravam os equívocos e geram nefastos mal-entendidos. Daí entendermos ser essencial, em cada caso, o diagnóstico dos interesses comuns e dos interesses divergentes. Só detectando a «margem de conflitualidade» poderemos introduzir os necessários meios de regulação — sem os quais a cooperação e a integração não funcionam.

Os riscos de conflitualidade, naturalmente, existem e podem ter raízes civilizacionais, mas daí a generalizar o critério como regra para o futuro próximo, como faz Samuel Huntington⁸, parece-nos abusivo. Que nos autoriza a dizer que a «cortina de ferro» foi substituída por uma nova fronteira civilizacional que nos separa dos eslavo-ortodoxos? E estaremos condenados a transformar o Mediterrâneo numa zona de confronto inevitável com a «civilização» islâmica do norte de África? É verdade que as linhas de fractura na Eurásia poderão seguir, em parte, as zonas de influência «civilizacionais» — de qualquer modo, mesmo aí verifica-se uma óbvia interpenetração de contributos. Poderá mesmo dizer-se que a complexidade contemporânea aponta para a coexistência de critérios diferenciadores distintos e até para a

emergência de velhos critérios. Assim, há factores ideológicos que persistem, mesmo que atenuados ou mitigados (v.g. República Popular da China), há factores nacionais que ressurgem (Europa oriental e ex-URSS) e há os factores civilizacionais que se afirmam (v.g. nos países islâmicos)...

Importa, porém, perguntar se, contrapostas a estes elementos, que correspondem a importantes forças centrífugas, não há forças centrípetas capazes de acompanhar a tendência de globalização e de internacionalização. E aí descobrimos a difícil contraposição democracia/não democracia — que tem a ver menos com os modelos rígidos de organização política e social e mais com o respeito dos direitos fundamentais, com o primado do direito internacional, com a regulação pacífica dos conflitos, com o reforço da cooperação internacional e com o recurso aos mecanismos de integração política e económica como forma de garantir a protecção dos interesses comuns.

Deste modo, dizer que os factores diferenciadores irão prevalecer a partir da hipervalorização das identidades nacionais, religiosas, linguísticas ou civilizacionais parece-nos altamente redutor.]]A universalidade dos direitos humanos, com todas as suas consequências, afirmada nos tempos modernos pela aprovação da Declaração Universal de 1948, constitui um objectivo que tem de estar presente na reorganização internacional e na estruturação de novas relações entre as nações do mundo. É ao velho «apelo de Kant» que temos de regressar, pois. Afinal, no mundo complexo em que vivemos, a distinção essencial é entre a aceitação e a recusa do respeito mútuo, da partilha de influências e de soberanias, do primado da paz e da dignidade — numa palavra, insista-se, entre democracia e não democracia. Mas não através da imposição de uma ideia redutora, fechada, ocidentalista de «democracia» — antes, através de uma ideia aberta e universalista, capaz de integrar as diferentes culturas e civilizações e de permitir uma «ligação criadora» entre as

diferentes identidades e «pertencas» e a unidade do género humano. Utopia? Em parte, sim — mas, no domínio analítico, trata-se essencialmente de compreender as consequências da mundialização dos problemas, da complexidade contemporânea, das interdependências — sem esquecer as diferenças e a necessidade de preservar e proteger as sociedades abertas.

Nesta ordem de ideias há que encontrar pontos de confluência, merecendo especial destaque as relações entre a Europa e a América — sendo a Europa, por um lado, uma rica encruzilhada de experiências, hoje enriquecida pela chegada à democracia dos países do centro e do leste, e a América, por outro, uma continuação natural do velho continente, abrangendo não apenas o norte do continente mas também a América Latina. Ao contrário do que pretende S. P. Huntington, a autonomia e a vocação própria indiscutível da América Latina não corresponde a uma «civilização», mas a uma realidade com identidade definida, que participa fortemente de raízes culturais comuns às da Europa. Trata-se de uma realidade enriquecida pelo diálogo e interacção entre culturas.

Daí a necessidade de basear a cooperação internacional entre a Europa e as Américas — espaços de democracia, de heranças comuns e ponto de encontro de comunidades plurais de destinos e valores — nos seguintes pontos:

(I) desenvolvimento de processos abertos, paralelos e complementares, de integração regional;

(II) aproveitamento dos processos regionais de integração e cooperação como base de uma futura reforma do sistema da Nações Unidas;

(III) aperfeiçoamento das diversas formas de integração regional e de associação inter-regional com o objectivo de favorecer o comércio livre e a cooperação para o desenvolvimento económico e social (Comunidade Europeia, Conselho da Europa, Mercosul, NAFTA);

(IV) apoio activo às reformas democráticas e constitucionais e à criação de mecanismos regionais e inter-regionais de protecção dos direitos humanos e de legitimidade democrática;

(V) estabelecimento de novos mecanismos para a resolução de diferendos comerciais (v.g. no âmbito do GATT); reforma do GATT que tenha claramente em conta a realidade das integrações económicas;

(VI) criação de estruturas, formais e informais, visando uma melhor informação mútua e um levantamento rigoroso dos interesses comuns e dos interesses divergentes;

(VII) apoio à assunção pela ONU de um papel mais activo na segurança colectiva mundial — com efectiva partilha de responsabilidades e uma adaptação da organização às novas circunstâncias pós-guerra fria.

Trata-se, pois, de romper com a lógica de blocos fechados, contrapondo-lhe a formação de espaços integrados abertos que contrariem a fragmentação e que favoreçam a criação de novos instrumentos de regulação democrática dos conflitos.

Em lugar da inevitabilidade de um «choque de civilizações» ou do «choque de blocos» há que detectar na sociedade complexa contemporânea ao lado da tendência fragmentária (nacionalista, regionalista, tribal) a necessidade de a contrariar, por motivos de segurança colectiva, de desenvolvimento e da paz. Nesse sentido, a integração política e económica constitui a melhor resposta — com as dificuldades evidentes que hoje se verificam na Europa, perante a alteração de circunstâncias operada depois das «revoluções de 1989». E o certo é que tal resposta, constituindo uma semente de equilíbrio e de partilha democrática de responsabilidades, apenas poderá obter êxito se se basear no primado dos direitos humanos e na criação de mecanismos políticos e jurídicos que permitam a sua protecção efectiva. Assim, o «choque» influente na vida internacional poderá vir a ser, pelo menos em parte, entre democracia e não democracia, entre ouvir ou

não ouvir o «apelo de Kant» — e, sobretudo, entre criar ou não criar os meios e a organização necessários para o levar à prática.

Mas se referimos a não democracia, importa pôr especial ênfase nos processos de transição democrática. Há que favorecer, de um modo gradualista e seguro, a evolução em diversas zonas do globo das sociedades para a democracia — não encarada como sistema eurocêntrico exportável, mas como sistema aberto adaptado às diversas culturas, visando o respeito pela dignidade humana e pelos direitos humanos fundamentais. Não se trata, pois, de impor modelos de organização e funcionamento da democracia, mas de garantir o «reconhecimento da dignidade inerente a todos os membros da família humana e dos seus direitos iguais e inalienáveis», considerando que «a vontade do povo é o fundamento da autoridade dos poderes públicos».

O apoio à transição democrática constitui, assim, uma das peças-chave da vida e do desenvolvimento da comunidade internacional. Trata-se, antes de tudo, de cooperação para o desenvolvimento, tanto mais premente quanto é certo que assistimos hoje à pressão demográfica e económica a sul e a leste na Europa, por exemplo. O dever de cooperação é inerente à lógica aberta de integração. Ao contrariar activamente o subdesenvolvimento está-se a contribuir para o aumento da consciência cívica dos cidadãos e para a «democratização».

A nível regional e inter-regional a cooperação tem de ser, pois, levada a efeito como condição de estabilidade e de sobrevivência.

A compreensão das interdependências e da sua influência está por detrás desse dever de cooperação e apoio às transições democráticas. E quer na Europa quer na América Latina tem havido grande incompreensão desta evidência. Depois de 1989 prevaleceu uma perspectiva de euforia primária, que se seguiu à queda do muro de Berlim — como se, por milagre, todos os problemas

ancestrais se viessem a resolver. Depois veio o egoísmo e a tentação de fechamento perante as evidências. Também nos anos oitenta, período das grandes dívidas dos países do Sul, houve uma evidente cegueira dos países mais desenvolvidos relativamente aos constrangimentos económicos sentidos pelos países latino-americanos...

Há um apelo exigente à solidariedade na cena internacional — que ou não é ouvido ou é mal compreendido. A recessão não facilita esse entendimento? É verdade. Mas, cada vez mais se compreende que só iniciativas comuns e concertadas podem levar internacionalmente à superação do actual estado de coisas — que não representa uma mera crise de crescimento mas a existência de uma fase de desordem e de necessidade de «rearranjo». É uma nova organização de organizações que está na forja — exigindo, a um tempo, lucidez e imaginação, sentido diplomático e consciência estratégica. Há erros profundos de acção e de concepção que urge superar.

Mas no domínio da integração há preocupantes situações dilemáticas que urge encarar frontalmente. Aprofundamento? Alargamento? — a pergunta ouve-se na Europa e projecta-se no Mercosul. O dilema autêntico é entre alargamento e definhamento. Mas o alargamento exige uma «geometria variável» e o gradualismo necessário — que permita compreender quais as fronteiras exigidas pela evolução das circunstâncias, caso a caso. É que há o risco de diluição de poderes e de ineficácia dos mecanismos, perante alargamentos excessivos e apressados. As integrações económica e política têm ritmos diferentes e há que compatibilizar essa diferença com a complexidade do concreto. Os sinais políticos e as solidariedades políticas têm de ser dados mais rapidamente — devendo traduzir-se não só em ajudas materiais mas também na constituição de elos jurídicos e institucionais. Os passos económicos, a criação dos mecanismos de integração das economias e de gestão dos interesses comuns

carecem de uma maior maturação, considerando as disparidades em níveis de desenvolvimento. Não podem, assim, iludir-se os dilemas e as dificuldades. Os processos de integração não são panaceias — são vias de racionalidade e de intercâmbio criador, que a globalização dos problemas exige e que a internacionalização das economias e dos mercados torna absolutamente indispensáveis. As dificuldades da «unificação alemã» e as tensões recentes a propósito do Tratado de União Europeia e no SME dificultam as coisas e a respectiva justificação. Não é, porém, a integração europeia que está em causa, mas a falta de respostas adequadas e em tempo, capazes de defender e salvaguardar os interesses comuns, que tardam em ser diagnosticados com o rigor necessário.

Europa e América Latina? Há ainda um longo caminho comum a percorrer — que defenda intransigentemente as diferenças e a especificidade das respectivas vocações, mas que permita demonstrar em actos que ao suicídio autista temos de saber contrapor a vontade, a liberdade criadora e o universalismo dos direitos fundamentais.

1. Alfredo G.A. Valladolid, *Le siècle XXI sera américain* (Paris: La Découverte/essais, 1993).

2. Idem.

3. Samuel P. Huntington, «The Clash of Civilizations?», in *Foreign Affairs*, Vol 72, no. 3, pp. 22-49.

4. Paul Kennedy, *The Rise and Fall of the Great Powers* (New York, Random House, 1987).

5. Lester Thurow, *Head to Head: The Coming Economic Battle Among Japan, Europe and America* (New York, William Morrow and Company, Inc., 1992).

6. Ver, a este propósito, Gary Clyde Hufbauer e Jeffrey Schott, NAFTA -- An Assessment, (Washington, DC: Institute for International Economics, 1993).
7. Celso Lafer, Ensaio Liberalis, 1991, p. 24.
8. Samuel Huntington, op. cit.

iei ISTITUTO AFFARI
INTERNAZIONALI - ROMA

n° 12377
27 NOV. 1992

BIBLIOTECA

THE POLITICAL DIMENSION OF THE PROCESS OF EUROPEAN INTEGRATION. INTEGRATION REQUISITES.

by Gianni Bonvicini

First provisional draft

As we address the issue of the political dimension of the process of European integration, we intend to limit ourselves to the consideration of the practical effects and *ad hoc* experiences drawn from the application of certain policies and decision-making instruments to the building of Europe, possibly avoiding any theoretical exercise.

In fact our aim is that of reporting on the variety of different options and modifications on the way towards integration.

We don't know whether a European "model" of integration can be applied outside the historical and geographical boundaries of the present European Community. Today the debate about the enlargement of the EC towards Eastern Countries is partly creating the same kind of questions, although in this case we move from the assumption that "anyway, they are Europeans" and that sooner or later they will join the Community. But we think that in an increasingly interdependent world, some practical measures and policies could be universally applied and achieve the same results in terms of positive integration.

This is why we continue to judge the politics of European integration as the master experience in the building of new cooperation experiences in the rest of the world. What has to be rejected is an eventual attempt to "sell" the European experience as "the absolute model".

Today, Europe is also witnessing a process of deep transformation and redefinition of the old concept of integration. And, as usual in times of transformation, we are living in a status of crisis or of "Europessimism", if we prefer to adopt "Eurocratic" jargon.

In order to assess the value and character of a process of integration, one should start from the latest events which have marked the recent history and evolution of the Maastricht Treaty. The most important and unexpected fact with regard to Maastricht has been the collapse of public support of the Treaty, in particular, and of the concept of integration, in general. It is not just the first Danish refusal and the scarce electoral support in the French referendum which causes concern, but the general decline in the once widespread interest for the creation of an *ad hoc* supranational Europe. The ratification process has taken practically two years instead of one, and a process of revision of the Treaty, due to happen in the late 1996 (art. N), has already started (if only unofficially) before it has been legally applied.

This tendency contradicts the expectations created by the Single European Act (SEA) and the fateful date of 1992 which represented a Europe able to move quickly into an era of full freedom in the basic elements of our social life (capital, labour, trade and services). Strangely enough, in institutional terms the SEA was far less ambitious and complex than the successive Treaty. Nevertheless it helped Europe to relaunch a process towards deeper integration, through the restoration of a few decision-making rules (among others the reactivation of majority voting procedure within the Council of Ministers).

The recent economic crisis is also not in itself sufficient to explain the collapse of public confidence in the process of integration. Its effects began to become evident only some months after the first Danish referendum. It is true that a positive economic cycle might favour the speed of those efforts which are addressed to the launching of policies of international cooperation, but this explanation does not provide a reasonable answer for those integration processes having already reached a certain level of complexity.

Other elements have to be taken into consideration: a general one is the post '89 crisis of the concept of multilateralism and, consequently, of its mechanisms of management. What appears to be paradoxical is not just the collapse of multilateral institutions and doctrine in the East part of the old bipolar world, but the lasting difficulties for Western cooperative organisations to reorient their role and objectives to the new geostrategic situation.

Moreover, this lengthy process happens to be in a period in which a strong tendency towards the renationalisation of policies and actions of old and new states appears to be becoming the key political factor of the last decade of this century. And here again a phenomenon which has started to emerge in the East as a legitimate reaction against a forced pattern of integration has ended up penetrating into the West, affecting the policies of cooperation and the progress towards integration. The Community itself, as the maximum expression of supranational experience, has suffered from this ebb of nationalism, largely due to the fact that it happened to spread mainly in the Old Continent, where former historical linkages and feelings were suddenly charged with new vitality.

Add to these factors a subtle argument, supported by many politicians and intellectuals, by which they underline that true democracy lies only at national level, where Parliaments and political parties better protect the rights of individuals against the technocratic bureaucracy of Brussels, so distant from the social needs of people. Through this way of reasoning, what loses its force and evidence is the strict linkage which actually exists between integration and democracy; to deny the substantial democratic character of a voluntary integration among states and people, as a way of directing and controlling the effects of international interdependence, means to threaten the very basis of one of the most relevant postwar phenomena constituted by the various forms of supranational cooperation.

The above considerations lead us into the necessity of evaluating a process

of complex integration, as represented by the European experience, in a more articulated manner through a variety of different combinations of positive and negative factors, both in political and institutional terms, the prevalence of one over the other being able to determine the direction that integration can take in particular historical periods.

In the light of the above mentioned experiences, the following factors should be examined:

A. INSTITUTIONAL PREREQUISITES

The classical element which scholars use to measure the intensity of integration is the degree to which countries are legally bound by the common decision-making mechanisms, as opposed to the traditional "integration (or cooperation) diplomacy" practice.

The European experience with reference to the main elements which mark a common decision-making process has developed a rather baroque system of institutions with which to balance community and national interests: first of all we count on the cohabitation of different levels of executive powers distributed unequally among the European Council, the Council of Ministers and the Coreper (Committee of Permanent Representatives) in defence of the Member States' interests; to match all this power it is the task of the European Commission, but as history has shown, its ability to play an influential role largely depends on the existence of other procedural mechanism: among others, the most important is the majority voting procedure within the Council, which essentially leaves the Commission the room to create a majority in favour of its legislative initiatives.

This possibility largely explains the success story of the implementation of the 1986 Single European Act. On the contrary, the absence of similar procedures in some of the new key fields of cooperation provided by Maastricht (e.g. the passage to the second and third stage of EMU, or the building of a CFSP) is raising a certain scepticism about the ability of the Commission to replicate its performance in the completion of the single market.

Other important elements in the life of the Community may be found in the structure of the own resources system and in the application of the budgetary powers with respect both to EC autonomy with respect to the national budgets and to the function of control played by the European Parliament. Finally, the Court of Justice must be mentioned as the decisive institution in helping Community law prevail over national ones.

This complex and unique system works reasonably well only if the relationships among institutions follow a balanced pattern of cooperation. At Community level the need to reach compromises is unavoidable, if the system is to produce decisions. When an institution wants to prevail over another, the consequence is usually paralysis.

This means that a long period of time and repeated negotiations are among the basic criteria for the proper functioning of the Community, as the theory of international regimes of cooperation suggests. The relative advantage of the Community with respect to other international institutions is that of having reached a high degree of institutionalisation of its legal procedures and decision-making mechanisms.

This unique development is usually called the process of "communitarisation", that is, a combination of balanced dialogue among organs (essentially the Council, Commission, European Parliament) and regular recourse to the majority voting procedure. Maastricht represents a clear example of the difficulty of applying the concept of "communitarisation" to a variety of different fields of action and common policies, in other words, the progressive passage from a functional integration in the economic field to a similar form of procedures in the foreign and security policy (CFSP) camps.

In fact, Maastricht continues to maintain a different legal approach in the two fields, essentially leaving the CFSP in the realm of the classical intergovernmental approach (albeit with some minor concessions to the communitarian method). The risk is that of creating competitive decision-making processes in the two fields of cooperation and weakening the efficacy of the Community's external role, as has been largely shown in the case of the ex-Yugoslavia case.

B. A NEW, "OLD PRINCIPLE": SUBSIDIARITY.

For the first time, the Treaty of Maastricht mentions in art. 3.b the principle of subsidiarity. The wording of the text is rather generic:

"In areas which do not fall within its exclusive competence, the Community shall take action, in accordance with the principle of subsidiarity, only if and in so far the objectives of the proposed action can not be sufficiently achieved by the Member States and can therefore, by reason of the scales or effects of the proposed action, be better achieved by the Community....."

and it does not add very much to the understanding of the traditional relationship between the national and Community levels. Throughout the history of the Community, there has been a laborious application of different degrees of responsibilities at the two levels. In the past, others have tried to discipline the division between nation-state and the Community. The most significant effort was made by Altiero Spinelli in the drafting of the 1984 New Treaty, through the concept of exclusive and concurrent competences (art. 12).

Today, the real innovation is represented by the presence of new, important and worried actors: the Regions, which are fiercely fighting to participate directly

in Community decision-making process. And through the enlargement of EC competences to new fields of action (like environment), Maastricht has convinced the Regions to press for their involvement. As a sign of this pressure, the Treaty for the first time provides for a Committee of Regions, which for the time being has only consultative powers for a limited number of common policies.

But aside from this significant political innovation, the open question remains that of addressing the real substance of the concept of subsidiarity, that is:

- the political and institutional mechanisms which will provide clear decisions about the appropriate level for the new and old competences. In other words how the concept should be made into practice. This is something completely missing from the new Treaty and this absence is going to create future conflicts among institutions.
- the question of how to regulate the permanent contradiction between common interests and vital national interests. The latter continues to appear as strong as it was in the past, although the majority voting procedure has helped to moderate the recourse to veto power in certain fields. The resolution of this lasting contrast has, in any case, to do with the clarification of the concept of subsidiarity: only if and when a sharp distinction between the different levels of competences exists, will the preeminence of national interest give up part of its political meaning.
- the application of the concept of subsidiarity to democracy and transparency. The argument that democracy works properly only at national level, largely depends on the confused implementation of the division of competences between the different levels-- community, national and regional. In this respect the European Parliament is still playing a complementary role to that of the national ones. And in Europe we are currently witnessing a pressing call by national parliaments for directly controlling the decision-making process at Community level. Here again the lack of clarity about the concept of subsidiarity constitutes a misleading factor in the correct application of normal Community rules. What is missing are well-structured relations between the European Parliament and the national ones.

C. THE "PERCEPTIVE FACTOR" AS A PRECONDITION TO DEVELOP THE PROCESS OF POLITICAL INTEGRATION.

For too long, the process of European integration was considered a direct result of the application of the functional theory, which by definition neglects the importance of the political and sociological factor as one of the basic elements for the consolidation of the cooperative efforts made by the states. National and

Community leaders have only partially posed the question of the role of public opinion in defining the direction of the process towards closer cooperation. As a result of this absence of a strategy to get public support for the integration of Europe, we have witnessed a growing negative attitude in public opinion in various countries. The Danish and French referenda on Maastricht are cases in point.

There are several questions that have to be settled if national and community leaders want to win public support in order to avoid isolating the process of European integration from the perceptions of people. In brief, the following topics must be taken into consideration:

- a clearer linkage between European electoral representation and the protection of individual interests at Community level. It is very difficult for a European citizen to understand the how much direct involvement he/she has in the political life of the Community; from this point of view, direct elections to the European Parliament have not helped to solve the problem--the solution of which largely depends on the degree of competences and power attributed to the Parliament and on the existence of EC political parties. Both of them exist at a very low level of intensity and substance.
- the complete absence of a well-functioning structure for mass media at the Community level and the consequent lack of a formative function to create a common European conscience; Community matters continue to be considered as subjects for specialists.
- information coming from Community institutions is also lacking, as is attention to public opinion; both are even less prominent than they were at the beginning of the process of European integration, when we witnessed a massive effort by the European Commission to spread information about the advantages of Community activities and on the steps to be taken to attain certain positive goals. Nothing like that exists today, and this given national media more room to interpret Community events, (frequently critically).
- finally, those who are in search of stability, equity and security must be shown that the process of integration is the right answer. Thus, it is important to provide a political solution to the requests (especially those coming from the Eastern Countries) to be full members of the Community; to guarantee small and weak states a reasonably equal status in the decision-making process; to guarantee the protection of human rights both within and outside the Community.

SCENARIOS FOR THE FUTURE.

As we have said before the uncertainty and pessimism following the signing of the Treaty of Maastricht on 7 February 1992 has given rise to a process of revision. In fact, there is no doubt that governments as well as political and business leaders have begun a critical review of Maastricht. Whether the focus is on limitations or constraints, the revision process is under way.

Clearly, the course of this process will vary according to several important developments which may arise: economic recovery, a decline in currency speculation, maintenance of the solidarity pact in Germany, a significant stabilization of the situation in Russia, containment of the Balkan conflict.

In any case, the result of the ratification process under way will constitute a watershed. There are essentially two possible scenarios: (i) the Twelve will try to consolidate the the Treaty in its present form; (ii) the text of the new Treaty will be definitively shelved.

Scenario 1: the consolidation of Maastricht.

Under this scenario the Treaty would again be the legitimate point of reference for Community initiatives. While a redemption *in extremis* would certainly not dispel doubts about the limitations and intrinsic weaknesses of the text, the revision process would probably be required to follow the foreseen time schedule and procedures. In other words, it is unlikely that the process of integration would be accelerated or that the Treaty would be superseded by the formal creation of a "hard core", such as Economic and Monetary Union. This would only be possible during the third phase (in 1977 or 1999), as foreseen by the Treaty itself. If anything, in order to facilitate convergence, the three basic criteria could be reconsidered, as not even Germany fully qualifies them at the moment.

As for enlargement, the process would be as foreseen by the Council of Europe in Lisbon, that is, without further hesitation and without waiting for negotiations for the revision of the Treaty planned for 1996. In other words, no further steps would be taken toward deepening without the agreement of new members.

Defence policy will remain necessarily intergovernmental and therefore subject to initiatives of the individual states, as foreseen by the Maastricht text. The WEU may have an increased role, as is already the case today, but without a specific institutional framework within the European Union, even though events are of an urgency and nature requiring increasingly complex and unitary interventions in local crises.

Thus, Maastricht would leave the main issues that had emerged with the first reading of the text unresolved:

- The main question, whose answer will determine everything else, pertains to the institutional framework (whether it is strengthened or not). In other words, the problem is how to deal with the following issues within the current institutional framework: integration process, the maintenance of the current Community (the Twelve), the nature of relations with candidates for EC admission (from full membership to superassociation). If the reinforcement of institutional mechanisms are excluded from Maastricht from the beginning, there is a real risk of not even being able to ensure the maintenance of the current institutional framework during the planned revision of Maastricht in 1996, particularly following an initial enlargement.
- The second question regards the relationship between subsidiarity and democracy. There is currently a marked political tendency to consider the principle of subsidiarity as an instrument for protecting national competences. This is based, as we have underlined above, on the equivocal assumption that the truly democratic institutions are based only at the national level. Thus, national parliaments are placed in opposition to the European Parliament and the role of the Commission is severely weakened. It is therefore necessary to clarify the politico-institutional relationship between the division of power among the various levels of government (regional included) and the role played by the various institutions in legitimating and guaranteeing the democratic process.
- There is a similar problem with respect to the relationship between the organs foreseen by the EMU and the management of the European economy as a whole. In other words, what type of links are necessary between those institutions which are strictly economic (i.e. those foreseen by the Treaty in the chapter on EMU) and political institutions. For example, the European Parliament is completely excluded from the EMU (the limited powers gained in other sectors are never exercised), while it plays a certain role in overseeing Community actions in general.
- Finally, the Maastricht reforms should address both foreign policy and defence aspects of the CFSP. The dominant issue in this case is also the inter-relations between other policies and institutions. In this case, however, account must be taken not only of relations

among the institutional mechanisms of the European Union (i.e. the progressive "communitarization" of procedures in all fields of the Union, the meaning of the so-called common actions, etc.), but also the links which must be established with related institutions such as the WEU, and completely separate institutions such as NATO, the CSCE, etc. In more general terms, attention must be given to the extent to which integration in the field of security and foreign policy in the near future will serve as engines for a more accelerated process of unification.

In order to address these issues and to avoid having them recur during negotiations that have already been opened to new member states, the European Parliament has undertaken a constitutional strategy. While formally based on the prospect of the approval of Maastricht (but without making this a precondition), the Parliament is striving to go beyond the Maastricht Treaty by creating a greater commitment to the Community; that is, a European Constitution which encompasses the existing Treaties. But this is a politically complex procedure because it requires the support of both governments and national parliaments, which are much more protective of their competences today than they had been in the past.

Scenario 2: a quick and sharp revision of Maastricht.

Should the first scenario fail to become reality, there will be several options to take into consideration because as the solidarity of the Twelve crumbles, the governments and Community organs (Council, Commission and Parliament) will have more freedom, provided they uphold the Single European Act, which is already in force.

Among the possible alternatives, the following are those which are more politically likely:

(a) Immediate enlargement of the Community based on the Single European Act, without recourse to early negotiations for drafting a new treaty to replace that of Maastricht. In this case enlargement could be extended to a number and kind of candidate that is far beyond the limits of the "strict" Maastricht criteria would impose. The result would be very similar to the free trade area favoured by Britain and Denmark. It would certainly be much simpler to give a positive response to the Visegrad countries and others who would meet the minimum conditions imposed by the old Treaty. Furthermore, in a context of less cohesion within the Community, there would be no obligation for Germany to serve as the fulcrum of the new Europe. In this scenario, enlargement is thus an alternative to the former Community of the Twelve and as a way of reinforcing

the bilateral policies of the main powers in a multilateral framework guaranteed by an EC that becomes increasingly like a traditional cooperation regime.

(b)The process of integration is resumed on a completely different basis. In this case, the scenario is necessarily one which has been receiving increasing attention in Europe, that is, one which is centred around the idea of a "hard core". But this scenario may be subdivided into at least three sub-options:

- "Hard core Europe": a single, homogeneous nucleus of an extremely limited number of participants. The only possible group of countries which could be envisioned in this context is the Group of Five: the three Benelux countries, France and Germany. As the original Schengen group and as an area of monetary stability, these five countries may easily constitute a markedly homogeneous nucleus. Military integration based on the Eurocorp could also become a reality in a short time. While formally a group of five, it would actually be little more than a cosmetic variation of the Franco-German duo as the main engine of a new and different process of integration. It is thus an extreme case, which would be difficult to actualize for obvious political reasons, not to mention that it would be highly destabilizing for a large number of excluded countries. This option could be pursued only in the event of a marked disintegration of the Community - the countries of the South diverging not only in economic terms, but also in terms of political stability; and the countries of the North increasingly unwilling to commit themselves to concerted efforts toward integration. In other words, this scenario would serve to maintain the prospect of integration at least in central Europe at a time of serious crisis at the periphery.
- "Concentric Circles Europe": a broader group than the "hard core" described above, encompassing countries which, propelled toward an accelerated integration by France and Germany, have demonstrated the greatest willingness to pursue integration, both by ratifying the Maastricht Treaty and by making domestic policy decisions on the basis of Community priorities, even at the cost of further sovereignty concessions. Natural candidates for such a coalition include Italy, Spain and possibly Portugal. In this scenario, the strongest countries in the group should set less stringent macroeconomic criteria in order to accommodate the

divergent countries. Priority could thus be placed on political obligations on military issues and foreign policy, de-emphasizing monetary and economic aspects. Enlargement to include a large number of candidates would thus be possible, though they would be "placed" within the framework of the Single European Act, as this would continue to be a legally valid treaty to which both Britain and Denmark would still adhere. This is the classic "concentric circles" proposition, in which each "circle" would be a homogeneous group of member states having equal rights and obligations.

- "Ellipsis Europe": a constellation of several groups forming an ellipsis around a strong nucleus. In part, this is what was described in the preceding scenario, which essentially attributes a specific role to a strongly integrationist political nucleus--the Group of 5 plus Spain, Italy and Portugal. In this scenario, the core would be surrounded by various ellipses: one of countries with convergent economies (therefore excluding Italy); one of countries which would take on the responsibility of defence (this could partially coincide with WEU countries); one of countries adhering to the Schengen agreement; etc. But it is difficult to conceive of the formalization of a central political nucleus as it is not clear what role it would have with respect to the other ellipses - particularly in the case of the one based on economic criteria, which would continue to play a central role in Community life. (In fact, the Community as it now stands was almost entirely built on the concept of economic integration, in which the major role and responsibility was attributed to those countries which best conformed to Community discipline.) It would be difficult for those countries which would not be part of the economic ellipsis to interact as equals with those countries which also meet the criteria for being part of the other ellipses - unless of course the basis for integration is shifted from the economic sphere to the military and foreign policy dimension. This would require communitarisation in both fields, making them less national and bilateral than they are today. In other words, this scenario also involves the question of having a strong political core which corresponds to economic and military nuclei of equally strong members as coordination of the various fields of action is of crucial importance to the international credibility of the EC. Enlargement is also an issue in this scenario, and it is even more complex

and variegated here because of the presence of different cores which are not necessarily linked.

In conclusion the future of Europe will be the result of an ad hoc combination of the different criteria illustrated above (a mix of institutional procedures, application of the principle of subsidiarity, public perception of the guarantees provided by the participation to the process of integration). Different combinations will give completely different outcomes. To decide the appropriate strategy is an open task for politicians: the urgency is clear and the risk of fragmentation still present. Criteria and scenarios should be used for preserving a certain degree of integration, in presence of a completely new geostrategic situation and with the aim for the Community to remain a point of stability in the Old Continent.

iei	ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI - ROMA
n° 1	12377
	27 NOV. 1992
BIBLIOTECA	

Versão preliminar 4 (13/10/93)

O PAPEL DA INTEGRAÇÃO NO NOVO CONTEXTO
INTERNACIONAL. QUESTÕES POLÍTICAS
(DOCUMENTO PARA DISCUSSÃO)

- Celso Lafer e Gelson Fonseca Jr. -

Introdução

1. Em um momento de rápidas e profundas transformações no sistema internacional, a análise de qualquer tema específico exige a volta à indagação sobre articulações básicas. O tema proposto -- *o novo contexto internacional em suas dimensões políticas e os processos regionais de integração* -- é especialmente complexo. Combina questões gerais, de definição necessariamente provisória pelo próprio fato de que o sistema internacional vive uma etapa de transição, e temas singulares, como a dinâmica interna e externa dos espaços econômicos regionais, também em momento de transformação. Para lembrar só duas questões da conjuntura, não sabemos ainda se o NAFTA finalmente se constituirá ou de que maneira se expandirá a Comunidade Européia. É claro que esses dois processos, seja qual for o seu desfecho, têm impacto não somente sobre as realidades regionais que os articulam, mas sobre o sistema internacional considerado globalmente.

Nesse contexto, é natural que um tema corra paralelo: o da *fragilidade* dos paradigmas teóricos de relações internacionais, diante da fertilidade e do inesperado da realidade. Nos anos 80 previu-se de tudo, menos a forma dramática e fulminante como ocorreu o fim da Guerra Fria. Ora isto está a exigir, do analista, uma atitude de cuidadosa modéstia, em que, aparentemente, o melhor levantamento das forças que comandam o presente nem sempre indicará com firmeza os rumos do futuro, até o mais imediato. Como se verá, a rapidez com que se dissolvem as expectativas otimistas do primeiro pós-Guerra Fria desconcertam da mesma forma que os retrocessos na trajetória comunitária da Europa são demonstração clara de que os fatos parecem fugir dos esquemas analíticos e, sobretudo, das expectativas politicamente formuladas.

É evidente que essas *salvaguardas* não desqualificam o esforço analítico; devem, contudo, torná-lo mais cuidadoso. Neste documento, que tem caráter preliminar, o objetivo é desenhar um mapa de problemas, não indicar respostas. O tom será, portanto, mais conceitual.

- I -

A. OS TRÊS CAMPOS ANALÍTICOS DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Partindo das articulações fundamentais, vale sublinhar que, classicamente, o estudo das relações internacionais para propósitos analíticos distingue três campos básicos:

(i)- o *estratégico-militar*, que lida com os temas da paz e da guerra e trata, em última instância, da sobrevivência dos estados como unidades independentes no sistema internacional;

(ii)- o *econômico*, que considera os espaços territoriais em seu valor de mercado em seu sentido amplo, revelando o que um país significa para o outro como "ganho/perda" no plano econômico;

(iii)- o dos *valores*, que compreende a análise de afinidades e discrepâncias quanto à forma de conceber a vida em sociedade e introduz o tema dos modelos de organização social.

Os três campos analíticos interpenetram-se de diversos modos. Lembre-se, p.e., a análise de Paul Kennedy, que revela a capacidade de a economia sustentar, limitar ou dissolver opções estratégicas; da mesma forma, ambições estratégicas conformam valores e são modeladas ideologicamente. (*) Os diversos campos analíticos operam em vários níveis, que também se interpenetram. Para ficar em um só exemplo: as formas globais de equilíbrio de poder, multipolares ou bipolares, ou a condição unipolar, afetam diretamente a maneira pela qual os organismos internacionais realizam os princípios e valores que adotam (veja-se a relação bipolar na Guerra Fria e a paralisação do Conselho de Segurança ou, no plano regional americano, as tentativas de levar adiante, com impulsos diversos, diferentes concepções das causas democráticas, em alguns momentos, identificadas simplesmente ao anti-comunismo, e em outros, mais recentes, menos contaminadas por imposições hegemônicas) ou estabelecem condições de possibilidade para maior ou menor aproximação econômica entre grupos de países.

(*) V. Kennedy, The Rise and Fall of Great Powers, New York 1987.

Uma das características principais da Guerra Fria é a de que os diversos campos tinham uma dinâmica clara, comandada por um processo global de rivalidade, em que as *polaridades estavam definidas*. Esse, aliás, é o marco necessário para, por contraposição, examinar a situação presente do sistema internacional e é nesta linha que este trabalho está estruturado, cabendo fazer, ainda, uma ponderação analítica. É certo que o mundo das polaridades definidas é mais previsível, o que, em certas circunstâncias, representa um componente favorável às escolhas estratégicas de longo prazo. Porém, é também um mundo mais "perigoso" em termos globais (os riscos de falha da dissuasão e a tendência à globalização dos conflitos regionais) e, por isto mesmo, as pressões para o alinhamento diplomático são constantes. Em um mundo de incertezas, talvez ganhe quem construir, com mais rapidez e sensibilidade, as suas estratégias de inserção.

B. A INTERAÇÃO ENTRE OS TRÊS CAMPOS NA VIGÊNCIA DO CONFLITO LESTE/OESTE, OU SEJA NUM SISTEMA INTERNACIONAL DE POLARIDADES DEFINIDAS

No período da guerra fria, a controvérsia específica da bipolaridade dava foco ao sistema internacional. De fato, como a paz e a guerra são a instância última do sistema internacional, a dissuasão nuclear e o equilíbrio do terror, pela sua hierarquia e porque obedeciam à lógica das relações entre as superpotências: (i)- parametravam conflitos e tensões periféricas (p.ex. Oriente Médio) e (ii)- limitavam a autonomia do econômico, pois a solidariedade política continha o escopo dos contenciosos comerciais (p.ex. Japão, CEE em relação aos EUA e, no caso da URSS, no âmbito do COMECON abafando-os). Havia, por

outro lado, coerência entre a capacidade de gerar poder econômico e militar e a de produzir sentido no campo dos valores por força da mensagem universal a qual aspirava a confrontação ideológica Leste-Oeste, cabendo lembrar que EUA/URSS *não eram estados-nação clássicos mas sim polos de poder representativos de uma visão de mundo.*

Neste universo de polaridades definidas existia, no entanto, uma disjunção entre ordem e poder, pois a agenda internacional não pôde ser estruturada pelos EUA e pela URSS, por carência do poderio, apenas em torno da relação Leste-Oeste que, de resto, não dava conta das realidades Norte-Sul. A temática Norte-Sul encontrou, assim, espaço nas brechas da polarização Leste-Oeste que ensejaram a articulação do Grupo dos 77 e do Movimento Não Alinhado. Embora a expressão política destas iniciativas diplomáticas fosse dependente da polaridade Leste-Oeste, adquiriu legitimidade própria no campo dos valores.

O modelo da Guerra Fria não foi estático e valeria sublinhar dois de seus aspectos, sobretudo se pensarmos no que vai acontecer "depois". Ao lado da dinâmica Norte-Sul, que ocorre nas brechas do Leste-Oeste, existem diferenças fundamentais de orientação no interior dos sistemas capitalista e socialista que levam a que estes evoluam de formas variadas. No Ocidente, para usar a expressão de Hélio Jaguaribe, o grau de "permissividade" no campo da economia é significativo e vai propiciando a criação de polos fortes, com capacidade de projetos próprios, que exigem reequilíbrio das forças econômicas (os papéis dos EUA, Japão, Alemanha, modificam-se e o sistema se "multipolariza" economicamente). Combinado com as pressões dos países do Terceiro Mundo, isto fez com que o sentimento

de inadequação e mesmo obsolescência das normas regulatórias do intercâmbio econômico (*latu sensu*) se manifestasse desde os anos 70, quando se iniciam os processos de modificação do FMI, do Banco Mundial e do GATT (e até antes, com a UNCTAD, cuja primeira reunião é em 64). (*) É importante sublinhar o feitiço paulatino, complexo e abrangente, desse processo econômico e das soluções que vêm sendo tentadas para lidar com os seus efeitos. Os processos de integração aí se incluem. O problema é saber como "funcionam" no mundo do pós-Guerra Fria. São indiferentes ao que ocorre no plano da estratégia ou, ao contrário, são pivôs políticos (talvez involuntários?) do que vai ocorrer? Que papel desempenham no processo político que se abriu?

Um segundo aspecto a ressaltar, antecipando o que vai ser a seguir analisado, é o aparente despreparo para tentativas de *soluções políticas globais* no plano das instituições, face à rapidez da falência do socialismo real na União Soviética e na Europa Oriental. Não se apresentaram receitas institucionais acabadas, como as que nasceram, depois da 1ª Guerra, em Versailles e da 2ª Guerra em São Francisco, não só porque o fim da "Guerra Fria" não trouxe um direito novo como

(*) No campo socialista, a permissividade é mínima. O comando da política sobre a economia é de tal ordem que se dá uma inversão radical dos fluxos comerciais da Europa Oriental que, antes da I Guerra, estavam orientados para o Ocidente. No campo socialista, a contestação política tende a se radicalizar e só dá oportunidades para alternativas de "exit" na conceituação de Hirschman, que assume a forma de cisma. Foram os casos da Iugoslávia e da China, caracterizados pela URSS como uma ruptura em relação ao bloco socialista. Para o universo ocidental, o surgimento de novos polos econômicos, ainda que conflitivo, é natural. E, no plano da política, apesar de variações táticas, não existe contestação radical (a França gaullista se aproximaria de uma exceção a essa regra, ainda que com ressalvas)

não se tinha, com tanta clareza, o diagnóstico dos "defeitos" da ordem anterior, cuja correção estaria nas fundações de uma ordem nova, como a Liga ou a ONU. Na verdade o diagnóstico predominante era de que, com o fim da Guerra Fria, as instituições de São Francisco poderiam finalmente trabalhar de forma plena, cumprir a sua vocação de instrumento universal de segurança coletiva. Mas, como se verá, a própria dinâmica do poder, com os novos polos econômicos, parece exigir uma espécie de contrapartida política. E, neste sentido, a ONU já daria sinais claros de obsolescência, expressos, p.e., na perspectiva de modificação da composição do Conselho de Segurança. (#)

Finalmente, há que se mencionar que o conflito ideológico inibia, de uma certa maneira, a atuação dos agentes sociais (pense-se nas ONGs) no processo internacional. Ou melhor: o marco de referência necessário era a Guerra Fria, o que explica o fato de que o esforço se concentrava em questões de desarmamento ou em ações críticas a movimentos de intervenção das Super Potências (o Vietnã é o melhor exemplo desse tipo de mobilização transnacional). A globalização no plano dos valores (direitos humanos, ecologia, etc) abrangia, assim, um campo limitado.

C. O SISTEMA INTERNACIONAL DAS POLARIDADES INDEFINIDAS E O FIM DA GUERRA FRIA

(a)- 1º após-Guerra Fria

Os dois acontecimentos que marcam o 1º após-Guerra Fria são a queda do muro de Berlim e a guerra do Golfo. Não é preciso avançar

(#) V. artigo de Ronaldo Sardenberg, "Conselho de Segurança para legitimar "Jurassic Park" mundial", CARTA INTERNACIONAL, no. 7, agosto, 1993.

muito na interpretação desses fatos, que criaram uma atmosfera de otimismo no sistema internacional, inclusive porque, especialmente em relação ao primeiro, a perspectiva era a de que se formavam, no mundo dos valores, *grandes unanimidades*. De fato, as primeiras interpretações sugeriam maior dificuldade em articular os argumentos para mostrar que a história não acabara do que o oposto.

De que se compunha o quadro otimista? O primeiro elemento era a perspectiva de que, finalmente, os valores do liberalismo, entrelaçando democracia e mercado, tendiam à *inexorável universalização*. A rejeição do comunismo e a inanidade política da Europa do Leste configuravam demonstração "prática" de que a vitória liberal, justamente contra o seu mais aparelhado adversário, anunciaria, em seqüência, outras vitórias inevitáveis. As *forças econômicas centrípetas*, antes vistas como uma consequência "descontrolada" (positiva, para uns, negativa, para outros) do mercado, passariam a constituir-se agora a infra-estrutura de um mundo de paz e desenvolvimento. Esboçava-se uma espécie de voluntarismo liberal que passaria a comandar, com eficiência e racionalidade, os negócios do mundo. As afinidades entre a vida interna das nações e o mundo das relações internacionais passariam a ser naturais e amplas. As diferenças do nacional e do internacional se diluiriam e, ao invés de fonte de atrito, se converteriam em novas pontes de aproximação e conciliação entre os Estados. As democracias se entendem naturalmente; os mercados abertos favorecem a riqueza de todos; afinal, eis, vitorioso, o credo liberal em sua pureza original. O tema da *nova ordem internacional* volta à agenda internacional, não mais como reivindicação dos pobres, mas como construção de todos

(ainda que liderada pelas Potências, que se incumbiriam de estabelecer os modelos do que é a melhor democracia ou o que é o mercado ideal). Não haveria "mensagens universais" a se contrapor, sustentando conflitos constantes e abrangentes como durante a Guerra Fria.

A derrota de Saddam Hussein constituiria a prova de que a nova ordem poderia ser estabelecida efetivamente também no plano da segurança. Menos do que a reversão de um ato de violação de soberania territorial (efeito local), a ação "aliada" revelaria que os instrumentos de segurança coletiva poderiam ser eficazes (efeito global). Estaria superado, aí sim, um "defeito" do sistema anterior, justamente o bloqueio dos mecanismos multilaterais pelo impasse permanente no Conselho de Segurança. Com as "inovadoras" resoluções do Conselho sobre o problema iraquiano, muitos acreditaram que estavam lançadas as bases para a construção de consenso em relação ao que seriam as violações da ordem internacional, condição necessária para que instrumentos efetivos de punição fossem utilizados. Não interessa ir muito adiante nas polêmicas que o caso iraquiano gerou, nem suas especificidades. O fato é que, a partir daquele evento, imaginou-se estar criado um modelo novo de operação para as Nações Unidas, o qual levaria a que cumprisse, de forma plena, a melhor concepção de seus criadores.

É importante sublinhar que tanto esse conjunto de valores como os modos de realizá-los sustentavam-se em um padrão de hegemonia, que teria duas variantes: a *unipolar*, na qual os EUA apareciam como líderes máximos do novo modelo; e outra, que se poderia chamar de modelo da *coalizão legítima*. Os EUA, ainda líderes porém não mais solitários e sim acompanhados por um grupo de potências (que

variaria em função da "issue") e apoiados por esquemas de legitimidade de base universal (ou quase universal), tratariam de intervir nos cenários de crise e conflito para fazer prevalecer os "bons princípios". Uma derivação otimista da "coalizão legítima" seria a do modelo "democracia em expansão". Como as coalizões, embora variáveis em sua composição, teriam que se apoiar em organizações multilaterais para ganhar legitimidade, admitir-se-ia que paulatinamente o processo decisório ganharia maior representatividade, maior sentido democrático. (*)

A afirmação de um ou outro modelo dar-se-ia em um espaço em que a concorrência de legitimidades estaria sensivelmente atenuada. A disjunção de ordem e poder diluir-se-ia porque, na nova conjuntura, quem tem capacidade de agregar poder disporia, ao mesmo tempo, dos mecanismos de legitimidade, desaparecendo, assim, as alternativas que, no cenário da Guerra Fria, eram criadas pelas disputas Norte-Sul. De fato, por uma série de fatores, que, aliás, começam a se desenhar ainda na década de 80, ocorre um processo de enfraquecimento do poder de ação diplomática do Sul. Os temas "positivos" do Sul, que se resumem na proposta de que os países em desenvolvimento que conheceriam o melhor caminho da justiça e da paz, são substituídos na agenda internacional por outros, de conotações negativas. O Sul passa, na opinião pública Ocidental, a ser considerado um espaço de ameaças e descontrole. A força do movimento de descolonização se perde na história; os países do Sul

(*) Os modelos opostos, ainda implícitos num primeiro momento, e que podem surgir em um sistema mais conflitivo como o do segundo pós-guerra fria, seriam o da *inércia*, ou seja, da incapacidade de que os estados se articulem diante de crises específicas, e o do *estímulo às tensões*, que corresponderia a uma volta da atuação das potências ao feitiço anterior, usando as crises regionais para projeções de interesses particularistas.

aparecem como exemplo de ineficiência econômica (afinal, os Tigres Asiáticos, por meios nacionais, escapam da síndrome do sub-desenvolvimento e são apresentados como mostra da falência dos diagnósticos das origens sistêmicas do sub-desenvolvimento); como violadores de direitos humanos; como destruidores do meio ambiente; como origem do narcotráfico e, finalmente, como ameaças à segurança internacional ao pretenderem reforçar e modernizar seus aparatos militares. Esse diagnóstico extremamente negativo, embora superficial e precário, reforça as condições de legitimidade do novo modelo de hegemonia, implicando numa espécie de "comando de adesão": o Sul resolverá os seus problemas na medida em que se torne mais "igual" ao Norte.

Em suma, neste primeiro momento do pós-Guerra Fria, prevalece uma visão otimista sobre a dinâmica das forças centrípetas. A crença, de corte iluminista, na expansão da razão é forte e poucos têm dúvida de que a lógica da unificação, em suas dimensões política e econômica, vencerá. O problema não é de estratégia e sim de tempo (em que momento se instalará a "paz perpétua"). As dificuldades estruturais da economia americana, a complexa indefinição quanto às melhores regras para garantir uma globalização "sadia", as dúvidas sobre que formas capitalistas podem trazer soluções rápidas à questão do desenvolvimento econômico, as pontas claras de interpenetração dos problemas da riqueza e da pobreza (que aparecem com a dificuldade de lidar com os processos migratórios), os aspectos "globalizados" do narco-tráfego são, em certa medida, minimizados. Ou melhor, a solução está ao alcance das mãos.

(b) 2º *após-guerra fria*.

Os acontecimentos que marcam o início da segunda etapa do pós-Guerra Fria também são bem conhecidos. O mais marcante é a derrocada da URSS. A decomposição não foi apenas da União Soviética mas do edifício interestatal através do qual se articulava o socialismo soviético. Imediatamente, percebe-se a força de nacionalismos no espaço forjado pela URSS e, mais do que isto, nacionalismos que surgem em situação de crise aguda. Surgem em economias em que as implantações, incipientes e precárias, de práticas capitalistas criam distorções e conflito (a disputa sobre o tempo e o alcance da reforma das economias socialistas é profunda e não admite soluções fáceis); os modelos propostos de democracia parecem não resolver conflitos variados, e as escolhas populares encontram resistência arraigada de setores ideológicos ou étnicos; não se alcançam, ademais, relações interestatais abrangentes, que permitam uma utilização do amplo espaço econômico em que a URSS dominava; as incógnitas sobre as políticas externas das novas nações mais poderosas (Rússia, Ucrânia) também não se define imediatamente.

Um segundo acontecimento relevante é a decomposição da Iugoslávia. As rivalidades étnicas aí se exacerbam a um ponto trágico. À violência e iniquidade da guerra agregam-se teorias de "purificação étnica", de tratamento discriminatório e violento de minorias e resistência a quaisquer esforços de mediação.

O que significam esses fatos? Em primeiro lugar, a prevalência de forças centrífugas, de desagregação. Em contraposição à lógica iluminista que se anunciava no primeiro momento do pós-Guerra Fria, desenhavam-se, agora, forças nacionalistas, cuja origem filosófica é o Romantismo. Mais do que integração e modos concertados de ação

internacional, é fundamental lutar pela liberdade de autodeterminação das novas identidades nacionais. Essas tendências espraíam-se, os fundamentalismos ganham nova vida, os riscos de secessão parecem universalizar-se. A lógica da fragmentação prevalece ou, melhor, anuncia que ainda tem força suficiente para qualificar e mesmo reverter o otimismo iluminista de 1989.

Uma segunda observação necessária é a de que, diante desses movimentos, a comunidade internacional tem instrumentos limitados. Os recursos financeiros necessários para "assistir" a Rússia são de tal magnitude e caíam sobre uma situação de gerência econômica tão difícil que, ainda que estivessem disponíveis em sua totalidade, talvez fossem inúteis. De outro lado, a dificuldade de reverter, por meios de conciliação ou mesmo de imposição, a situação de conflito na Iugoslávia revela que os afiados e ágeis instrumentos de intervenção, que valeram para a Guerra do Golfo, têm alcance restrito. Afinal a comunidade internacional raramente se move por valores universais: são interesses, oportunidades, cenários favoráveis e outros fatores, de origem nacional, que se combinam, em alguns momentos, para exprimir o sentido de "sociedade" que o sistema internacional também incorpora.

Com efeito, diante de conflitos, crises ou situações de afronta a valores universais, a sociedade internacional não abandona nunca, de forma automática, o modelo da inércia. E, talvez o que se veja, sobretudo na medida em que os conflitos se regionalizam (indo, portanto, na direção inversa ao do tempo da Guerra Fria), é que o dado da "eficácia" da ação da comunidade internacional pese de forma crescente. Numa sociedade de estados, é a dicotomia amigo/inimigo

que movimenta o cotidiano de "situações-limite", às vezes de formas sutis, outras, violentas. Quando o inimigo é difuso e a ação se sustenta em visão de um interesse universal, os engajamentos vão necessariamente buscar o maior prestígio com o menor custo, humano e material.

Uma outra observação é a de que os nacionalismos que se afirmam não têm somente conteúdo étnico. Exemplos importantes de um outro tipo de afirmação nacional estão ligados às dificuldades de levar adiante os planos monetários de Maastricht e a finalização da Rodada Uruguai. Nos dois casos, fica claro que os valores a comandar a integração chocam-se com interesses nacionais, definidos ora como controle do Estado sobre a sua capacidade de formular política monetária, ora como garantia de determinados valores históricos, os quais superam as vantagens que a integração traria em termos exclusivamente econômicos (afinal, se concessões na política agrícola podem significar ganhos econômicos, estes não compensariam os efeitos sociais negativos decorrentes, ligados à determinada visão da identidade nacional, argumentam alguns analistas). Voltaremos ao tema adiante.

É claro que a força dos movimentos nacionalistas mencionados não destrói os mecanismos de integração. Desenha-se, assim, no sistema internacional, uma situação dicotômica. De um lado, a *lógica integradora da economia, das causas universais* (direitos humanos, ecologia, etc.) e, de outro, a *dinâmica desintegradora da identidade nacional*. Forças centrípetas a comandar a primeira; forças centrífugas, a segunda. E induzem a uma percepção de descontinuidades no sistema internacional, que aparece, no momento, com as características

de transitório, instável, desarticulado e ambivalente. Descontinuidades que exprimem descompasso entre significado e poderio, entre a hierarquia dos poderes e dos valores. Em síntese: *Evoluímos de uma situação de polaridades definidas (a Guerra Fria), para outra em que as polaridades pareciam ser desimportantes diante da capacidade unificadora de valores racionalmente e universalmente aceitos, para alcançarmos uma última, em que as polaridades estão indefinidas. Ou melhor: conhecemos os polos de poder, tanto político quanto econômico; o que não sabemos é como vão evoluir em suas relações mútuas; o que não sabemos é se os polos conduzem a mais integração ou a mais desagregação.* O problema deixa de ser temporal (o dia marcado para o início da "paz perpétua") e passa a ser o desvendar estratégias ou, mais do que isto, a própria capacidade que têm os polos de forjar os seus destinos, diante de conflitos inesperados e muitas vezes não controláveis pela força dessa concepção unificadora de razão.

Essa situação complexa impõe uma série de indagações. Podemos começar pelas tentativas de visões abrangentes, contrapondo às previsões otimistas de Fukuyama a visão relativamente pessimista de Huntington, quando prevê que os próximos conflitos se darão entre civilizações. A história não terminou mas, ao contrário, os conflitos tendem a ser ainda mais complexos e integrais do que ao tempo da Guerra Fria. O artigo de Huntington em *Foreign Affairs* (vol. 72, nº 3 - Summer 1993, pp. 22-49) exprime a temática das polaridades indefinidas no campo dos valores. Responde, portanto, à lógica da fragmentação ao apontar que o conflito no sistema internacional não será basicamente ideológico ou econômico mas virá de desencontros entre civilizações.

O esquema histórico de Huntington não traz maiores novidades. Distingue, na história moderna, três tipos de códigos de conflito: o dos conflitos dinásticos que exprime os valores do sistema internacional da Paz de Westfália até a Revolução Francesa; o dos conflitos entre estados-nação que articula os valores prevalescentes da Revolução Francesa até a 1ª Guerra; o dos conflitos ideológicos que caracteriza o código entre as duas Guerras e do fim da 2ª Guerra até o fim da Guerra Fria (nazismo, comunismo, democracia liberal são os vetores do conflito). No segundo pós-Guerra Fria, o código é outro, o do conflito de civilizações, em que o tema das identidades aparece plenamente. São conflitos mais abrangentes do que o ideológico (afinal, aquelas ideologias eram criações no marco da civilização ocidental e tinham que ver, especialmente, no segundo pós guerra, com o melhor caminho para realizar os mesmos valores de autonomia individual) porque, agora, envolvem formas diferentes de estar no mundo, de conceber as relações fundamentais entre o homem e a sociedade, o homem e sua transcendência. É evidente que a tese de Huntington está em sintonia com a lógica de fragmentação, porque pressupõe impossível o ponto de vista kantiano da humanidade, no qual está lastreado o conceito da comunidade internacional.

É o conflito de civilizações que prevalecerá daqui para a frente como código de organização dos conflitos internacionais? Para analisar o tema, valeria a pena tratar sumariamente de duas questões: a primeira é o limite das forças centrípetas, o que podem fazer, qual é o seu alcance real; a segunda, é o tema dos valores que podem superar a dinâmica da desintegração, e aí estaremos falando essencialmente da tolerância.

Quando se fala de processos de globalização e de forças centrípetas, estamos lidando com realidades diversas entre si. São valores e interesses diferenciados que os movem e talvez a idéia de uma razão universal que os comandasse seja hoje, ainda ilusória, utópica, algo ainda distante das possibilidades reais da construção humana. Para ficar em uns poucos exemplos: a globalização dos processos financeiros é basicamente movida pelos bancos privados e pela motivação de lucro; as transnacionais buscam definições espaciais da produção que garantam a melhor competitividade; a luta pelos direitos humanos envolve ONGs e tem como foco organismos multilaterais; o debate ecológico tem forte presença da comunidade científica, etc. Ora, esses diversos processos estabelecem simultaneamente formas de aproximação e diferença, de igualdade e desigualdade, mesmo se considerarmos, como marco analítico, as civilizações. O nível de integração do mundo dos países árabes ricos ao sistema financeiro internacional é altíssimo, embora, no plano dos direitos humanos, a perspectiva de visões conflitantes com a civilização ocidental seja clara. No plano dos conflitos e da estratégia, a presença americana em território árabe, durante a Guerra do Golfo, foi saudada por muitos países muçulmanos e criticada por outros. Japão e o Ocidente se aproximam em matéria de direitos humanos. Em suma, a globalização cria pontes entre as civilizações e entre estados com efeitos ambivalentes embora seja impossível descartar o impacto dos positivos. (#) E, na medida em que os ganhos do motor central da

(#) Um outro tema é o das diferenciações internas aos estados geradas pela globalização, tema explorado por Reich quando mostra, em *The work of nations*, N. York, Knopf, 1991, como, mesmo no interior de países desenvolvidos, há setores, os que trabalham com informação, com alta tecnologia, que têm mais vantagens do que os que ficam em setores tradicionais. Uma parte da explicação sobre os altos níveis de emprego na Europa aí se encontram.

integração, ou seja, a economia, se expandirem, é natural que se atenuem, em alguma medida, os conflitos civilizacionais. (*)

Um segundo elemento, que também se evidencia com mais intensidade no segundo pós-Guerra Fria, é a noção de que, mesmo no âmbito ocidental, os valores da globalização admitem alguma dose de variação interna. Isto vale especialmente para as diversas soluções capitalistas, diferentes nos EUA, no mundo escandinavo e no Japão (veja-se a análise de Thurow em *Head to Head*). O que isto significará? Um grau maior de tolerância interna, com efeitos de projeção internacional, ou, ao contrário, um esforço de equalização dos modelos capitalistas, de consequências conflitivas?

Um terceiro elemento é o papel do Estado nas lógicas da globalização e da fragmentação. No primeiro pós-Guerra Fria, o Estado era apresentado como um ator orientado racionalmente por valores da comunidade internacional. O interesse nacional matizar-se-ia com o interesse da comunidade. Hoje, esse diagnóstico deve ser necessariamente qualificado, sobretudo diante do reconhecimento da fragilidade mesmo dos Estados mais poderosos que, em alguma medida, se voltam para dentro, em busca de "re-legitimação". Diante disto, cabe a pergunta: pode o Estado fomentar as forças centrípetas ou atuará necessariamente como um obstáculo? Aqui, também, a resposta é ambivalente porque o Estado, hoje, em qualquer região, sofre pressões ambivalentes. Afinal, se examinamos a história da Rodada Uruguai, são democracias, movidas por mecanismos

(*) As críticas à visão de Huntington foram compendiadas no número de setembro-outubro de 1993 - *Foreign Affairs* (vol. 72, nº 4, pp. 2-26).

democráticos, que ora pedem a atitude protecionista ora favorecem instituições globalistas e livre-comércio. Em tal contexto, pode-se ainda distinguir situações em que o Estado terá condições mínimas de interferência, diante de agentes transnacionais com alta capacidade de autonomia (como no jogo das finanças internacionais) e outras em que o Estado é o gerador de instituições que conduzem à unificação (veja-se que, apesar de nascer de pressões sociais variadas, são negociações diplomáticas que articulam as convenções internacionais de meio-ambiente). A química de interesses e forças que comanda esses diversos processos varia e muito. Porém, é inevitável que o Estado, ao participar decisivamente de diversos momentos, terá, como medida necessária, as suas aspirações nacionais e de curto prazo. Como o Estado, a partir de sua perspectiva necessariamente nacional, lida com as forças da globalização para fazer com que trabalhem em sentido universal e favoreçam da forma mais ampla as diversas nacionalidades, é uma das questões-chave do processo internacional contemporâneo.

Um último ponto a considerar é o de que o segundo pós-Guerra Fria recoloca, com dramaticidade, os limites da "alienação" do Sul. Diante da incapacidade das Potências de encaminhar soluções efetivamente unificadoras, e isto vale tanto para o mundo da economia quanto para o universo ecológico (veja-se a recusa americana em assinar a Convenção sobre Biodiversidade na Rio-92) e mesmo o das causas humanitárias (as intervenções seletivas e frustrantes), diante da ressurreição de mitos racistas em setores dos países desenvolvidos que abandonam a generosidade cosmopolita, não poderia se reacender, para os países do Sul, condições de reforço de legitimidade? A própria

variedade das situações críticas regionais não obrigaria a voltar a pensar em termos estruturais as relações Norte/Sul? As indicações de que os remédios universais, sejam econômicos, sejam políticos, devem ser revistos em função das origens diferenciadas das crises não abre uma janela para propostas seletivas, que saibam combinar a superação dos modelos abrangentes dos anos 70 (a nova ordem econômica) com a constatação de que o desenvolvimento, em seu sentido pleno, exige esforços combinados da comunidade internacional? O conceito de desenvolvimento sustentável, consagrado na Conferência do Rio e a Agenda 21, que na sua abrangência resultou de uma verdadeira "negociação global", não apontam neste sentido ao colocar a temática Norte/Sul sob o signo da cooperação?

Ao se tocar nos problemas do Sul, é preciso evitar vinculações superficiais entre a lógica da fragmentação e mecanismos legítimos de afirmação nacional. Não podemos identificar automaticamente a globalização com benefícios e vantagens para todos, da mesma forma que é importante mostrar que a integração pode confundir-se com mecanismos hegemônicos, que podem ter efeitos perversos, especialmente para os países em desenvolvimento.

A globalização não elimina os temas da hegemonia e o da desigualdade, mas os torna mais complexos. As formas de exercício hegemônico variam, em muitas o disfarce é a defesa da globalização, o que pode tornar necessário, como mecanismo de resistência, a defesa das identidades e das especificidades nacionais. O contraste entre o discurso e a prática liberais do mundo desenvolvido é uma lição permanente de cautela diante das soluções doutrinárias que se apresentam como prontas e definitivas.

D. ALGUMAS CONSEQUÊNCIAS DO PROCESSO DE POLARIDADES INDEFINIDAS

Vimos, de maneira seletiva, alguns dos efeitos do processo de integração e também o fato de que se apóia, hoje, em sistema de polaridades indefinidas. A consequência desse fato é que o estudo dos rumos da globalização e da unificação tem de partir da noção de que o processo é complexo, contraditório e menos previsível do que indicava o otimismo do primeiro momento dos anos 90. Antes de entrar na etapa final deste trabalho, caberiam umas poucas observações sobre algumas consequências específicas do processo no campo estratégico e no campo econômico.

Existe uma importante relação entre o campo econômico e o "clima político". Sabemos que o comércio, o investimento, os fluxos financeiros conformam-se ao clima político. Ora, no mundo atual, a governabilidade do sistema internacional torna-se mais complexa em função das duas lógicas (unificação x fragmentação). Nestes primeiros momentos do segundo pós-Guerra Fria, as condições gerais de governabilidade não se deterioram ao ponto de afetar os fluxos econômicos, que, naturalmente, se dirigem aos locais onde as expectativas de "tranquilidade" política se mostrem mais claras (a volta da América Latina ao circuito financeiro demonstra o fenômeno). O problema de mais largo prazo é saber se, diante de conflitos potenciais, *o grau de governabilidade se manterá, se reforçará ou, ao contrário, se fragilizará*. Não há respostas claras para essa questão. De qualquer maneira, um dado positivo é o de que não existem hoje contenciosos graves de natureza política ou estratégica entre as

Potências. Os contenciosos são, em regra, de origem econômica e encaminhados por mecanismos de pressão ou acomodação que ficam no plano da lógica econômica e, embora politizados (como no caso dos contenciosos entre o Japão e os EUA), encontram limites "razoáveis" de encaminhamento. É evidente que a politização exacerbada do contencioso econômico não pode ser descartada. (*)

Um segundo dado positivo é o de que, embora com visões diferentes diante de conflitos regionais, as Potências não entraram em disputas radicais sobre como encaminhá-los. Tomando-se o exemplo da situação angolana, vemos que as crises regionais não são agravadas por conflitos globais, como ao tempo da Guerra Fria. É claro que a atitude de inércia diante da crise iugoslava, além de revelar os limites da capacidade de ação da comunidade internacional, alimenta alguma "perplexidade" diante da possibilidade de conflitos regionais graves e amplos. Será possível fazer um "cordão sanitário" em torno da Rússia se a crise interna se transformar em conflito armado?

Finalmente, pelo menos em diagnóstico preliminar, os processos de reconstrução dos mecanismos de segurança coletiva, como a reforma do Conselho de Segurança, têm aparentemente encaminhamento negociado e com perspectiva de uma abertura na direção da ampliação da representatividade.

Embora não possamos afirmar que existam ameaças no plano global da governabilidade, vimos que os mecanismos de segurança coletiva encontram limitações claras, inclusive pelo aumento

(*) A revista Economist, no número de 25 de setembro de 1993, lembrava, no Congresso norte-americano, o projeto de um deputado democrata, David Bonior, que propunha a retirada das tropas americanas do Japão se não fosse diminuído o superavit comercial (pag.15, "America, Japan and the Bogeyman")

exponencial da demanda de atuação dos instrumentos das Nações Unidas. Isto leva a que, no campo estratégico, diminuam as ameaças militares de larga escala e, paradoxalmente, aumentem as formas de insegurança. Assim, as políticas de defesa não levam necessariamente a uma situação de segurança. Se as ameaças são regionais, a tendência é a de que a segurança no Estado torne mais importante a afiliação ao contexto regional do que ao global. Exemplo notável desse movimento foi a aproximação entre a OLP e Israel, que está dando uma nova dinâmica à conferência de paz. É de ressaltar que a ação dos EUA veio depois de articulada a solução negociada. É evidente, assim, que o mundo regional não se isola do contexto global, mas existe espaço para que, regionalmente, se desenhem soluções para conflitos históricos.

- II -

E. FORÇAS CENTRÍPETAS E CENTRÍFUGAS: A PROBLEMÁTICA DA INTEGRAÇÃO

(a)- CONCEITOS BÁSICOS

Até aqui, têm sido usados os conceitos de *integração*, *unificação*, *globalização*. Ao iniciar o tratamento das formas concretas de integração, é o momento de umas poucas palavras de esclarecimento conceitual. Os movimentos de *globalização*, talvez o conceito mais amplo, incluem todas as formas, políticas, econômicas, sociais, de *aproximação uniformizadora* dos Estados (uniformização que, como vimos, não deixa, dialeticamente, de gerar diferenças e não deixa de conter aspectos negativos, como as facilidades para o tráfico de armas, a difusão do narco-tráfico, etc.). *Unificação* corresponderia a um segundo estágio, em que talvez os elementos positivos e institucionais

pudessem ser o eixo do conceito. Neste contexto, integração seria um passo adiante, uma construção institucional que desse moldura jurídica aos diversos processos específicos de globalização. Teria dimensão regional (união aduaneira, zona de livre comércio, políticas externas comuns, etc.) ou universal (quando se fala de *integração profunda* no marco da Rodada Uruguai).

Numa outra dimensão, não seria impróprio, em termos latino-americanos, falar de integração como um *mito*, como um ideal freqüentemente referido no discurso político latino-americano e que significaria a construção de uma unidade política e econômica que tivesse uma voz de maior peso no cenário internacional.

De outro lado, os processos regionais de integração podem ser definidos de maneira mais específica, mais determinada, de aproximação econômica ou política de Estados. Compõem-se de um conjunto de *técnicas*, catalogadas na teoria econômica e, normalmente, envolvem um *processo* e um *objetivo*, que se sustenta necessariamente em instituições. O objetivo vai, às vezes, além do econômico, e prevê formas concretas de construção política, como no caso da Comunidade Européia. São, como sabemos, muito diferentes os modelos efetivos de integração, tanto pelo objetivo quanto pelo processo.

(b) O SENTIDO ECONÔMICO DOS PROCESSOS: BLOCOS OU POLOS

Ainda no plano das vinculações fundamentais entre os processos globais e os regionais, é necessário enquadrar os mecanismos de integração no campo das forças centrípetas ou centrífugas. No campo econômico, sabemos que a lógica da unificação encontra o seu melhor exemplo no trabalho da Rodada Uruguai que visaria, em última

instância, criar a super-estrutura jurídica para uma vasta gama de formas de intercâmbio econômico (característica particular da Rodada é a de ir além do comércio de bens, lidando com questões como serviços, propriedade intelectual, etc.)

Uma indagação necessária é sobre a dialética de convivência desse processo global com os mecanismos regionais de integração. Serão complementares e operarão como polos de tal forma que, prevalecendo a lógica da unificação, a Rodada facilite o estabelecimento de pontes entre as regiões, como primeiro passo para um futuro processo de integração global? Ou, como blocos e, neste sentido, fechados em práticas protecionistas, favorecerão a lógica da fragmentação? Existem aí muitas incógnitas que impedem previsões simples. Para ficar em um só exemplo: se os EUA ficarem insatisfeitos com os resultados da Rodada Uruguai, tornar-se-ia o NAFTA uma via de *fechamento regional*? Mas, antes de responder a essa pergunta, existe outra, sobre a própria viabilidade do NAFTA, diante da resistência de diversos agentes econômicos na sociedade americana.

De que maneira pensar o futuro dos agregados econômicos? Aceitando as incógnitas, podemos pensar em duas vias de argumentação. O primeiro teria que ver com a própria dinâmica dos fluxos econômicos. Assim, valeria, p.e., analisar o "record" histórico e comparar, no pós-II Guerra, o aumento relativo dos fluxos comerciais entre os EUA, a CE e a região do Pacífico: "Ces chiffres donnent une idée du succès des flux commerciaux entre blocs. Pour l'Amérique du Nord et l'Asie, les échanges inter-régions ont même rattrapé le niveau des flux intra-régionaux au cours du période 1985-1989. Il me semble pas en être de même pour la CEE. Le commerce intra-régional est ici

supérieur au commerce inter-régional. La CEE est en passe de devenir un bloc très fermé" (Cf. Milner, Helen "Commerce Mondial: une nouvelle logique des blocs", in Laidi, Z. (ed), L'ORDRE MONDIAL RELÂCHÉ, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1993, p. 132). Na realidade, os avanços no sentido do *fechamento regional* europeu respondem a afinidades históricas (o nível de comércio intra-europeu volta hoje aos níveis de 1938). O problema é saber se essa característica evoluirá na direção efetiva da formação de um bloco ou se, ao contrário, as pressões centrípetas diluiriam a tendência. O resultado do processo não depende exclusivamente, como sabemos, de uma *escolha européia*, mas do jogo global de interesses econômicos e da própria natureza do que se vai trocar no comércio mundial (definições de escala, implantação e alcance das multinacionais, de arranjos institucionais globais e inter-regionais, etc.). O fechamento também estaria condicionado a comportamentos paralelos de outros parceiros na medida em que um acentuado regionalismo asiático ou americano certamente bloquearia avanços unificadores. Os resultados da Rodada Uruguai serão um prenúncio dos desenvolvimentos futuros.

Numa segunda linha de reflexão, poder-se-iam examinar os processos integracionistas, tomando como eixo de análise o paradigma da teoria econômica clássica (concorrência perfeita e equilíbrio entre oferta e demanda). Tanto do ângulo de sua dinâmica interna quanto internacional, a integração pode, em tese, atuar ou na direção de criar formas de aproximação do paradigma ou, no sentido oposto, proteger áreas em que prevaleçam processos "imperfeitos".

Na verdade, a imperfeição coloca dois problemas. O primeiro tem a ver com o fato de que corresponde a situações que, normalmente, beneficiam setores sociais específicos, alguns com condições políticas de preservar a "imperfeição". É normalmente o Estado que se encarregará, no plano interno, de desmontá-los ou não e negociações diplomáticas de fazer o mesmo no campo internacional. Porém, existe uma segunda dimensão que é mais geral e mais complexa. De fato, um dos temas a enfrentar é justamente o próprio conceito de concorrência perfeita e quais são os seus limites.

Na economia contemporânea, parecem coexistir dois movimentos em sentidos opostos: o aumento do processo de regulação da concorrência e, paralelamente, uma liberdade de localização empresarial e de fluxos financeiros, que parece escapar ao controle dos mecanismos de regulação (isto vale tanto interna quanto internacionalmente). O significado do que seriam os padrões de concorrência passa, então, a lidar com processos regulatórios de extrema complexidade, alguns formalizados (veja-se os arranjos de restrição voluntária, os acordos multifibras, etc.), e outros, "disfarçados" (o contencioso do Japão com os EUA gira, em boa medida, em torno de barreiras não-ortodoxas de acesso ao mercado).

Do ângulo internacional, coloca-se, então, o tema da aproximação dos modelos capitalistas, que alcança sua forma mais dramática justamente nos contenciosos entre o Japão e os EUA. De outro lado, nestes contenciosos, a tendência é incluir questões novas, que dizem respeito freqüentemente a regras tradicionalmente enfeixadas na competência nacional dos Estados (como as de propriedade intelectual, limitadas até agora por convenções

internacionais que davam boa liberdade de ação aos Governos). A equalização dos modos de regular a economia passa a ser uma condição para a concorrência perfeita, mas de difícil realização, justamente diante da variedade de culturas e de etapas nacionais de desenvolvimento. É neste contexto que a diplomacia econômica é chamada a intervir diante de contenciosos que são, freqüentemente, a explicitação das realidades da concorrência imperfeita (ou de concepções do que é a concorrência perfeita). É o ingrediente político que vai determinar o resultado de negociações específicas -- internas e inter-espacos econômicos -- e, neste sentido, estas podem levar tanto à formação de blocos quanto de polos. A tentativa de "uniformização" de situações diferenciadas pode levar, por reação, a que os espacos econômicos se fechem prematuramente. Em síntese, a elaboração dos "standards jurídicos" do que deverá ser a concorrência perfeita entre espacos econômicos não pode ser imposta e há de nascer de cuidadosos processos de negociação. Já vimos que a lógica da integração, especialmente a do MERCOSUL, não é a de fechamento, mas é o contexto internacional, até mais que a dinâmica interna dos movimentos integracionistas, que determinará sua vocação final.

Analisando o mesmo problema de um ângulo mais conjuntural e introduzindo o tema dos valores, uma das preocupações é a tendência, que começa a se desenvolver em círculos europeus, de "viver sem o GATT". O argumento, que responde às atitudes norte-americanas na Rodada Uruguai, tem vários aspectos: i. o desacordo no GATT não levou à guerra comercial ou à recessão (o que se sustenta em dados sobre o aumento das transações em bens e serviços em anos recentes); ii. as vantagens do livre comércio são fundadas, em tese, nas

vantagens do consumidor, mas não levam em conta a coesão social (crítica à autonomização da esfera econômica em detrimento de outras, que compõem a condição da cidadania, como a cultural, a social, a religiosa, etc.) ("... la mondialisation des flux des marchandises, de services, et des entreprises géantes dont le centre esta à la fois partout et nulle part, en bref toutes les déclinaisons du libre-échange, constituant autant de périls contre la démocratie, puisqu'elles soustraient à son regard les facteurs décisifs de la vie des citoyens" (cf. Cassen, B., "Vivre sans le GATT", LE MONDE DIPLOMATIQUE, maio de 1993, pag 7); iii. vantagens de segurança podem nascer das afinidades regionais já que, num mundo de polaridades indefinidas, como vimos, a segurança do Estado repousa fortemente sobre as "affiliations régionales" e não sobre as globais (Milner, op cit, pag 149). Um tema a explorar é justamente o de saber se, diante de impasses concretos, não se estaria criando uma nova teoria "politizada" da economia que sustentaria novos obstáculos aos processos de globalização. O que prevalecerá: a lógica das vantagens econômicas ou a dos interesses políticos localizados? Até que ponto o protecionismo é legítimo e mesmo útil economicamente? Permanecem os casos clássicos, de indústria infante, de defesa de situações conjunturais de balanço de pagamento? As forças econômicas que querem a "abertura", porque têm ganhos globais de competitividade, prevaleceriam sobre as que preferem manter algumas portas fechadas para garantir ou valores culturais ou mecanismos de coesão social? A coesão social que se ganha no curto prazo traz desvantagens maiores no longo prazo? Os conflitos internacionais que essa atitude fechada

cria podem ser objeto de acomodação? Quais os limites para esse processo de acomodação? Voltaremos ao tema mais adiante. (*)

(c) INTEGRAÇÃO E ASPECTOS POLÍTICOS: INTERNOS E EXTERNOS

(c.1.) OS ASPECTOS INTERNOS

Quando se fala da dimensão política dos mecanismos de integração, vários temas podem ser levantados. Vamos começar pelos internos.

Em esquema simplista, é possível dizer que o fator político opera em vários momentos:

i. ao se lançar o esforço de integração, quando se combinam, como premissas, o dado interno da compatibilidade de regimes, e o internacional, que tem escopo variado, como a ameaça comunista no caso da CEE, a questão dos problemas fronteiriços no NAFTA, etc. É evidente que esses elementos são dinâmicos e a origem política não cristaliza tendências. O problema é saber se, com a alteração da dinâmica política, altera-se o ímpeto integracionista (que efeitos terá sobre a CE o fim da ameaça comunista?);

ii. na dinâmica dos jogos de interesses bilaterais no âmbito dos próprios processos de integração. Como exemplo da relevância desta questão, é possível lembrar a convergência de interesses nacionais que leva a CE às decisões de 92: a eleição de um Governo conservador em 79 na Grã-Bretanha, a desilusão de Mitterand com o keynesianismo e a simpatia de Kohl em relação ao projeto de fortalecimento da

(*) Ver que situações específicas de processos de integração podem ter impacto negativo. Ou melhor, exatamente por alterarem processos estabelecidos de divisão nacional do trabalho, a integração nunca é pacífica politicamente. O problema será sempre o de comparar ganhos de curto e longo prazo, setoriais e nacionais. V. Castaneda, Jorge G. "Can NAFTA Change Mexico?", in *Foreign Affairs*, vol. 72 - nº 4 (set-out, 1993).

integração (cf. Linda Cornett e James A. Caporaso, "And Still It Moves! State Interests and Social Forces in the European Community", in James N. Rosenau e Ernst-Otto Czempiel (eds), GOVERNANCE WITHOUT GOVERNMENT: ORDER AND CHANGE IN WORLD POLITICS, Cambridge Univ Press, 1992). Talvez algo similar tenha ocorrido no MERCOSUL em que, especialmente para a Argentina e para o Brasil num primeiro momento, e, depois, para o Paraguai, era necessária uma "expressão internacional" das novas democracias e da escolha de políticas econômicas "modernas"; a iniciativa serviria também para simbolizar a síndrome do esgotamento das vantagens da rivalidade (não por acaso, um dos pilares políticos da integração é a construção de mecanismos de confiança e aproximação na área nuclear). O MERCOSUL operaria idealmente como instrumento de reforço da tendência democrática.

iii. Do ponto de vista do fator político, talvez o ponto mais importante resida no fato de que o processo de integração exige uma *diplomacia com características próprias*. O próprio fato de se sustentar em regimes democráticos (a cooperação não é gerada por imposição como no COMECON), induz a que a *diplomacia da integração, indo além das formas clássicas de cooperação transforme-se, em si mesmo, em um exercício democrático*. Lembremos o esquema de Hirschman, em que as soluções no mundo da sociedade e da economia encontram três caminhos possíveis: o de saída (exit), que se exprime naturalmente nos mecanismos de mercado; o da voz (voice), que representa as formas de articulação política e, finalmente, os da lealdade (loyalty), que dá

extensão à voz e estabelece os limites da saída^(#). A diplomacia da integração, por força da lealdade, amplia a extensão da voz, força a discussão e o exame dos contenciosos, limita a saída. A democracia favorece esse processo e por isso é decisiva para que se levem adiante os processos de integração. Deixemos claro o argumento: negociar processos de integração, exatamente porque as balisas e os objetivos são fixados por força da lealdade, impõe uma disposição de compromisso, de conciliar diferenças mais abrangentes e complexas do que as que ocorrem nos processos negociadores clássicos. Na verdade, ao se fixarem constrangimentos, alguns fundamentais, especialmente quando se trata de entidades supra-nacionais, para as "policies" dos Estados envolvidos, a negociação toca nas soberanias e nas formas modernas de autonomia estatal e só disposições especiais de tolerância, alimentadas por uma inovadora – e às vezes corajosa – visão de futuro -- fazem com que se possa levar adiante os processos integracionistas.

Um outro traço da diplomacia da integração é a necessidade de que se apoie em movimento constante de negociação. Induzido em regra por visitas de alto nível, o fator *aproximação das burocracias e dos atores representativos dos fatores de produção (empresários, trabalhadores)* passa a ter relevância política imediata. No artigo acima citado, Cornett e Caporaso lembram que, em 1938, quando Chamberlain vai à Alemanha para discutir a crise checa, fazia a sua segunda visita àquele país e a primeira viagem ao exterior como Primeiro Ministro; em contraste, somente no ano de 1983, Thatcher fez seis visitas a países da

(#) Cf. Alber O. Hirschman, Saída, Voz e Lealdade (trad. Angela Assis Melim), S. Paulo, Perspectiva, 1973 e Rival Views of market Society and other recent essays, Cambridge, Mass. Harvard University Press, 1992, pp. 77-101.

Europa Ocidental, além de encontros multilaterais. "These top level meetings took place on a foundation of daily contacts and exchanges among governmental functionaries and private groups. The contact is so pervasive that it makes more sense to talk of a transnational and transgovernmental presence rather than discrete time-bounded exchanges. Predictability, trust, and the value of reputation are fostered by such contacts" (idem, pag 234).

É neste sentido que os processos de integração são, por sua própria dinâmica interna, *modelos para o processo internacional global*. Em uma realidade internacional crescentemente interdependente, em que os Estados e as sociedades nacionais se "tocam" de maneiras extremamente variadas (e, portanto, as possibilidades de conflito se ampliam na mesma medida) as *exigências da tolerância se multiplicam*.

C.2 ASPECTOS EXTERNOS: INTEGRAÇÃO E CONSTRUÇÃO DE POLOS ABERTOS COMO FATOR DE ESTABILIDADE

Quais os efeitos internacionais dos processos de integração? Como se inserem no sistema tal qual se configura nos dias de hoje?

Vamos retomar algumas das observações acima feitas sobre *as polaridades indefinidas*. De fato, a fluidez do sistema internacional e a diversidade dos modos de interação no mesmo afastam soluções estáticas. Embora não tenhamos um modelo claro, sabemos que a proeminência dos EUA não significa unipolaridade. Daí, na caracterização de Zaidi, "... on est en droit de se demander si les sources de la puissance devraient être recherchées non pas dans les pôles dont on aurait du mal à delimitar le champ des responsabilités, mais dans les combinaisons prééminentes dans certains processus ou certains espaces géopolitiques. Cette approche combinatoire

infléchirait la problématique de la polarisation de deux manières: d'abord en soulignant que la puissance nait plus que jamais de l'interaction des acteurs plutôt que des acteurs séparément. Ensuite, que ce sont ces enjeux ou processus qui structurent les combinaisons plutôt que l'inverse" (Laidi, Z., "Sens et Puissance dans le système international", in Laidi, Z., op. cit. pag 31).

Neste quadro, em que prevalecem, para definir "posições", o jogo das interações, o que significariam os espaços integrados (ou em vias de integração)? De que lógica participam, da unificadora ou da desagregadora? Já vimos que respostas acabadas para essas indagações dependem de inúmeros fatores. O que podemos observar, sim, é que a integração tem o potencial de gerar fatores de estabilidade e de unificação. Como?

Em primeiro lugar, ao dar aos países que participam dos espaços integrados uma *perspectiva segura* em um tempo de fluidez, um marco de referência para "estar no mundo". A integração cria um foro para lidar com os temas da inserção em uma economia internacional crescentemente competitiva. Além disto, a integração pode significar o aumento das possibilidades de resistência política a fatores que possam afetar negativamente objetivos globais do conjunto integrado. Finalmente, há a perspectiva de criação de vantagens reais que sirvam a "domesticar" as forças desagregadoras no próprio espaço integrado. Neste sentido, a integração pode operar como expressão domesticada por normas das forças centrípetas com vistas a conter a exacerbação das tensões provocadas pelas forças centrífugas.(*). O exemplo recente

(*) Para uma interessante interpretação do que seria a "perspectiva segura", diz Paul Kennedy: "If the Europeans unite, they have a better chance of producing common policies on global warming, immigration, Norte-South relations and security ...if Europe is to recover the

da tendência na Europa é claro em dois momentos: (i)- quando as lealdades locais iniciam processos de contestação do Estado, embora aceitem o reconhecimento da supra-nacionalidade; (ii)- a unificação da Alemanha no marco da CEE. No plano latino-americano, já se mencionaram os efeitos positivos da integração sobre a superação da rivalidade brasileiro-argentina.

A outra indagação tem que ver com os efeitos da *perspectiva segura* sobre o processo internacional como um todo. Os espaços integrados podem servir a objetivos de uma *melhor ordem mundial*? É possível formular duas hipóteses positivas:

i. no marco liberal, em termos ideais, na medida em que os espaços criem condições de competitividade e eficiência para as economias regionais, ganharia, em tese, em escala global, a economia mundial (para que isto ocorra, é evidente que os ganhos de eficiência sejam acompanhados de uma efetiva abertura, para que se gerem sistemas de interação positiva entre os diversos espaços regionais);

ii. no plano político, a integração pode induzir a uma maior dose de harmonia entre os que participam dos diversos processos (no sentido de que se criam incentivos para superar disputas estratégicas, rivalidades localizadas e, finalmente, para agir de forma conjunta em questões políticas específicas). Não obstante, até hoje, tomando o caso da Europa, isto não significou necessariamente ação política concertada, capacidade efetiva de influência em crises regionais ou em

relative importance in the world it possessed around 1900, it must avoid wars among its member states, harmonize economic practices, and evolve common policies, including foreign and defense. Much as have they tried, individual European nations have not been able to recover their former international position." em *Preparing for the Twenty-First Century*, New York, Random House, 1993, pag 257.

articulação de propostas globais de articulação do sistema internacional (o tema da reforma do Conselho de Segurança é delicado para a Europa). De qualquer maneira, voltamos à tese central do texto, diante de forças contraditórias no sistema internacional, o próprio processo interno da construção dos espaços integrados seria modelar.

- III -

F. CONCLUSÃO

Esta reflexão que fizemos sobre o papel da integração no novo contexto internacional, na qual sublinhamos e problematizamos o impacto das polaridades indefinidas para a ordem mundial, - aqui entendida mais modestamente como um padrão mínimo de previsibilidade, - requer um fecho para o encaminhamento da discussão. Este fecho, que ora propomos, baseia-se num ponto central da nossa análise, a saber a importância do jogo entre as forças centrípetas e as forças centrífugas, entre a lógica unificadora e a lógica de fragmentação. Acreditamos que as descontinuidades do sistema internacional tendem a prevalecer; que as polaridades continuarão indefinidas e o que pode dar ao sistema internacional um mínimo de estabilidade no jogo contraditório entre a lógica das forças centrípetas e das forças centrífugas é a tolerância. Daí a necessidade de explicar o que entendemos por tolerância, para, a seguir, concluindo, discutir em que medida os processos de integração contribuem ou não, no momento atual, para a realizabilidade da tolerância.

A tolerância é um valor. Como todo valor refere-se, mas não se reduz, ao fato social, requerendo, no entanto, um suporte na realidade. Em outras palavras, o suporte na realidade é o que dá ao valor a sua

dimensão operacional, apontando para a sua realizabilidade na História. Um valor, no entanto, além do suporte na realidade, tem um significado que lhe dá uma vis directiva. Por isso a outra dimensão do valor é a sua inexauribilidade. Os valores também não são todos iguais, como é o pressuposto do relativismo. Podem ser hierarquicamente ordenados em função de uma escala de preferibilidade. Com isto, o que estamos querendo dizer é que a tolerância é realizável mas inexaurível e tem uma hierarquia para a democracia como forma de conceber a vida em sociedade. Com efeito, a democracia pressupõe o reconhecimento do Outro, o acatamento da regra da maioria; o respeito à minoria, o pluralismo. Em síntese, como lembra Bobbio, a democracia "conta cabeças ao invés de cortar cabeças" pois reconhece os direitos humanos e aceita, na organização coletiva, a legitimidade da multifária perspectiva dos governados. A visão do mundo, inerente à democracia, tem desdobramentos no plano internacional. Com efeito, e na esteira da lição kantiana, o que se pode dizer é que, por homologia, o exercício da democracia, no plano interno, contribui para a paz ao reforçar a legitimidade da diplomacia como um processo contínuo de diálogo e negociação. Parece claro que a condição da possibilidade disso que acaba de ser exposto é a realizabilidade do valor tolerância.

Tolerância vem etimologicamente do latim, do verbo tolerare e quer dizer constância a suportar, resistência, paciência. A etimologia explica os aspectos positivos e negativos do termo, pois se a paciência é uma virtude, o suportar certas coisas pode ser uma falha. Com efeito, na dicotomia tolerância/intolerância, o tolerante critica ao intolerante qualificando-o como um fanático. Esta crítica sintoniza, por exemplo,

um dos desconfortos provocados pelos "fundamentalismos" nas sociedades liberais e laicizadas. O intolerante, por sua vez, critica ao tolerante, qualificando-o como cético e indiferente, contrapondo assim a sua severidade e firmeza à indulgência condescendente com o mal derivado da falta de princípios que explicaria a tolerância.

No que se segue, ao dar as razões da tolerância, procuraremos mostrar, seguindo a lição de Bobbio (cf. Norberto Bobbio, L'età dei diritti, Torino, Einaudi, 1990, pp. 235-252), porque a dicotomia tolerância/intolerância não coincide com a dicotomia indiferença/fanatismo e em que medida, hoje, o tema da tolerância vai além de seu campo clássico (a tolerância religiosa e política, na qual se fundamenta a liberdade de opção religiosa e de pensamento e opinião) e requer a tolerância em relação ao diferente (por exemplo, minorias lingüísticas, étnicas, sociais, raciais, sexuais, deficientes, loucos, etc.). É evidente que esta dimensão mais abrangente da tolerância é o que se faz necessário para a convivência pacífica num sistema internacional com fortes componentes de descontinuidade e de heterogeneidade, cuja força alimenta a lógica da fragmentação e contém o alcance da lógica da unificação.

O primeiro argumento em prol da tolerância é um argumento de prudência política. Resulta de um compromisso de não impor pela força um ponto de vista. Baseia-se no princípio da reciprocidade inerente à convivência pacífica. É, em síntese, um cálculo utilitário - e uma aposta existencial - em prol da paz.

O segundo argumento em prol da tolerância é de natureza metodológica. É melhor persuadir do que impor e como o espaço da persuasão requer, para a sua constituição, a tolerância, esta é uma

exigência metodológica que tem como pressuposto a confiança na razão e na razoabilidade do Outro. Daí, como corolários, a importância de uma "diplomacia aberta" e o reconhecimento do papel que tem, na vida internacional, a opinião pública mundial. Em síntese, o argumento metodológico em prol da tolerância baseia-se na idéia de que o que há de universal na lógica da unificação acabará pacientemente prevalecendo pelo vigor persuasivo da irradiação de sua própria luz.

O terceiro argumento em prol da tolerância é de natureza ética e tem como fundamento o respeito pelo Outro. Em termos kantianos isto quer dizer que este argumento não se baseia na razão pura mas sim na razão prática e é, portanto, não apenas útil como prudência política ou válido como opção metodológica mas sim eticamente devido. Conforme se verifica, nenhum dos três argumentos até agora apresentados transforma a tolerância em ceticismo, indiferença ou indulgência.

O quarto argumento em prol da tolerância é o mais complexo do ponto de vista epistemológico, e porque diz respeito à natureza da verdade, contrapõe-se a qualquer exacerbação "fundamentalista" da lógica de fragmentação. Em síntese, o que este argumento explicita é que a verdade não é uma mas tem várias faces, pois não vivemos num uni-verso, mas sim num multi-verso. Nesta acepção, a tolerância não é o resultado de um cálculo de prudência política ou uma opção metodológica necessária para a convivência democrática ou, ainda, um dever ético em relação ao Outro, mas sim uma necessidade inerente à própria natureza do pluralismo da verdade.

A exigência da tolerância nasce no momento - diríamos, nos ajustando à reflexão de Bobbio para os propósitos deste trabalho, - em que se toma consciência, num mundo de polaridades indefinidas, da irredutibilidade de lógicas contrapostas e da necessidade de se encontrar no sistema internacional um "modus vivendi" que permita compatibilizar, através do mútuo reconhecimento e do método das aproximações sucessivas, o jogo das forças centrípetas e das forças centrífugas. Em síntese, ou tolerância e caminhos para a solução pacífica de controvérsias ou intolerância excludente e caminhos belicosos para resolver conflitos. Tertium non datur. Se esta avaliação é correta, cabe, concluindo, retomar os problemas suscitados no correr deste trabalho, para verificar em que medida os processos de integração contribuem para aumentar a realizabilidade do valor tolerância.

Todo processo de integração obedece à dinâmica das forças centrípetas. Representa, por definição, um empenho de uniformizadora aproximação da atuação de estados com impactos nas suas respectivas sociedades. A pergunta que se coloca, para os propósitos desse trabalho, é se uma aproximação institucionalmente estruturada (por exemplo, CEE, NAFTA, MERCOSUL) que leva em conta num espaço econômico comum circunscrito regionalmente o tema da escala, estimula no plano global, no contexto pós-Guerra Fria, a lógica da unificação ou favorece a da fragmentação. Daí a distinção anteriormente colocada entre blocos ensimesmados e polos abertos. Os primeiros tendem, na dimensão internacional, a impulsionar a fragmentação, e os segundos, podem contribuir de maneira positiva para a lógica global da unificação e para a estabilidade da ordem

mundial, inclusive porque partindo de uma postura de flexível abertura, têm mais condições para, operacionalmente, tornar realizável o valor tolerância.

Nessa conclusão a discussão circunscrever-se-à ao Mercosul e nossa avaliação vai no sentido de sublinhar que, criado em 1991 no pós-Guerra Fria, foi concebido e está atuando como um polo e não como um bloco.

Com efeito, o Mercosul representa um aprofundamento e uma aceleração do Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, celebrado em 1988 entre a Argentina da presidência Alfonsín e o Brasil da presidência Sarney. Inova substantivamente, não porque incorporou o Uruguai e o Paraguai mas sim porque agregou aos temas de desenvolvimento e de democracia a preocupação com a modernização competitiva. Por isso mesmo constitui, no contexto latino-americano, uma nova proposta de integração, distinta daquela derivada do modelo de substituição de importações, de que a Alalc, na sua origem, ou o Pacto Andino foram exemplos, pois não têm como objetivo um mercado ampliado protegido do mundo por barreiras tarifárias e não tarifárias.

O Mercosul é, na verdade, uma plataforma de inserção competitiva na economia mundial e um "marco-de-referência" democrática dos países que o integram para o "estar no mundo" das polaridades indefinidas. Busca a liberalização dos entraves aos fatores produtivos para dentro e para fora do espaço econômico comum e do ponto-de-vista político almejava - em especial para a Argentina da presidência Menem e o Brasil da presidência Collor - reforçar a compatibilização entre a agenda interna e a agenda externa da

modernização (mercado, democracia, competitividade, privatização e redução de desigualdade).

A compatibilização das agendas através do Mercosul, merece, nesta conclusão, algumas considerações adicionais. Já se examinou as características próprias da diplomacia de integração, cabendo agora observar que favorece para os estados-membros do processo, a realizabilidade do valor tolerância. Com efeito, a diplomacia de integração limita a saída ao intensificar, com base na lealdade - que tem como vis directiva a tolerância como dever ético - a voz da negociação - que requer a tolerância como opção metodológica. Isso, no entanto, opera "interna corporis" podendo ou não, como foi visto, espalhar-se no plano internacional, em função da propensão de um processo de integração, para constituir-se como bloco ou como polo. Ora, o que identifica o Mercosul, desde as suas origens, é a sua vocação para polo aberto e é no tema de compatibilização das agendas que isto se torna claro, como passamos a explicitar.

Toda política externa, enquanto política pública representativa de um esforço de criativamente traduzir necessidades nacionais em possibilidades internacionais opera, simultânea e complementarmente, em dois níveis: o interno e o externo. Busca-se, com efeito, através da ação diplomática, margens de atuação, levando-se em conta tanto o cenário internacional com suas restrições e oportunidades, quanto o ambiente político interno que, sobretudo numa democracia, terá que ratificar e endossar as opções de inserção internacional de um país.

A Argentina e o Brasil dos anos 90, em função do esgotamento do modelo de estado e de economia baseado na substituição de importações, mudaram, de maneira relevante, cada país ao seu modo

e à luz de suas peculiaridades políticas, a agenda interna. Tiveram, conseqüentemente, seguindo suas especificidades e estilos, que reorientar a política externa, levando em conta esse dado no quadro do mundo pós-Guerra Fria, ainda impulsionado pela hegemonia das forças centrípetas.

O Mercosul foi uma oportunidade para viabilizar esta proposta, pois tem como horizonte a coordenação de políticas macro-econômicas e setoriais. Este horizonte, com suas reverberações, contribui para legitimar a nova agenda. Dá-se na moldura da diplomacia de integração que lida com temas heterogêneos, envolvendo assuntos que afetam, no plano interno, interesses distintos. É só pensar na variedade dos Sub-Grupos de Trabalho do Grupo-Mercado Comum que está elaborando, em função do calendário de Las Leñas de 1992, o que virá a ser o tratado definitivo do Mercosul. Isto enseja, na solução política, através da voz, dos contenciosos econômicos, distintas alianças transnacionais nas respectivas sociedades que até agora têm produzido sinergias para levar adiante o projeto Mercosul como polo aberto. Daí a oportunidade para a realizabilidade do valor tolerância na sua dimensão epistemológica, pois o Mercosul, operando num multi-verso, vem dando espaço, através de aproximações sucessivas, ao pluralismo da verdade.

A repercussão, no plano global dessa proposta de polo aberto, vem fazendo, por sua vez, do Mercosul, um interlocutor válido e uma instância internacional legítima. É neste contexto que se insere o acordo 4 + 1 de 19/6/91 com os EUA e o acordo de maio de 1992 de cooperação inter-institucional com a CEE, e é este processo de

legitimação internacional do Mercosul que nos permite encaminhar a conclusão desse trabalho.

É difícil uma avaliação prospectiva segura a respeito da contribuição de todos os processos de integração econômica de escopo regional para o encaminhamento dos problemas de ordem mundial pós-Guerra Fria, que vive simultaneamente a lógica da unificação e a da fragmentação. O que nos sentimos à vontade para dizer é que o Mercosul, por força da sua concepção e prática, enquanto polo aberto e também pela própria natureza de sua dimensão econômica - que é infinitamente inferior à da CEE ou a que deverá ser a da NAFTA, - e por isso mesmo não tem escala para ser um bloco ensimesmado, representa, no campo dos valores, um bom modelo para o processo internacional global. Neste sentido constitui uma contribuição positiva para a realizabilidade do valor tolerância no sistema internacional e, conseqüentemente, para a paz.

13 de outubro de 1993

iai ISTITUTO AFFARI
INTERNAZIONALI - ROMA

n° inv. 12377
27 NOV. 1992

BIBLIOTECA

30/ix/93

BUSCANDO NUEVAS FORMAS DE COOPERACION EUROLATINOAMERICANA

Comunicación de

Guadalupe Ruiz-Giménez
Diputada al Parlamento Europeo

para el FORUM EURO-LATINOAMERICANO

Madrid, octubre de 1993

A raíz de los recientes cambios en el sistema internacional, se ha iniciado un proceso de reflexión sobre la posición relativa de cada Estado frente al "orden" emergente, y al tiempo sobre la responsabilidad de cada uno para resolver problemas comunes y globales, como los desequilibrios socioeconómicos entre pueblos, la degradación del medio ambiente, las migraciones, el narcotráfico, la inseguridad y la proliferación de conflictos militares. En ambos casos destaca la relación entre el Norte y el Sur que después de varias décadas de debate estéril y condicionado por la perspectiva geoestratégica, se convierte ahora en una preocupación central por muchos motivos. Principal entre estos es la creciente interdependencia entre todos los países del Planeta, lo cual quedó patente en la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro en 1992.

En los últimos años se ha venido haciendo un esfuerzo por reevaluar la relación de cooperación entre los países ricos y pobres ya que el sistema tradicional refleja patrones del periodo de la Guerra Fria que no concuerdan con la realidad actual. En efecto, hay cada vez más consenso sobre la necesidad de replantear la cooperación internacional, sin, por supuesto, desaprovechar lo que funcionaba bien en el anterior sistema. Uno de los principios de la nueva cooperación será, sin duda, intentar que la cooperación sea realmente bilateral, y no sólo el traspaso de recursos de un país a otro, sino una asociación basada en intereses mutuos.

I. La cooperación a la luz de los cambios en la CE y en el mundo

Este reto es particularmente significativo para los países miembros de la Comunidad Europea que siempre han dado mucha importancia al mantenimiento de una relación estrecha con los países del Sur (particularmente con las naciones con las cuales existen vínculos históricos/culturales). Este hecho ocurre dentro del contexto de una Comunidad que pasa por una transformación interna muy delicada que sin duda tendrá repercusiones en sus relaciones externas en los próximos años.

Si bien los cambios estructurales en la CE y la profunda crisis económica que le afecta dificultan el diseño de nuevas políticas de cooperación y convierte el tema en algo secundario, este se mantiene en la agenda europea y persiste el compromiso de seguir adelante en este esfuerzo a pesar de que este hecho no sea siempre aparente.

Actualmente la Comunidad Europea y sus países miembros son la principal fuente de ayuda oficial al desarrollo (AOD) con más de 1.290 millones de dólares en 1990, lo que representa el 41% del total de la AOD mundial. No obstante, el nuevo contexto mundial y la propia dinámica de la integración europea hacen aconsejable una reevaluación de la cooperación al desarrollo de la Comunidad para los próximos años. Ultimamente se han producido importantes avances como la IV. Convención de Lomé, la firma de numerosos acuerdos de "tercera generación" con varios países en vías de desarrollo (PVD), aumentos importantes en las dotaciones presupuestarias para la cooperación, un nuevo reglamento para la cooperación con los PVD de Asia y América Latina (PVD-ALA) que amplía recursos e incorpora nuevos campos de interés mutuo, y la extensión de las operaciones del Banco Europeo de Inversiones a estos países no asociados. Aún así, estos logros sólo son puntuales y falta todavía un gran diseño coherente que refleje la nueva situación del mundo.

A. Elementos para una nueva política de cooperación para América Latina

El balance de la cooperación comunitaria con América Latina durante los años 80 (SEC (89) 713 final) puso de relieve en términos globales un aparente **desequilibrio** entre el diálogo político (que institucionalizó la discusión abierta de una amplia gama de temas) y la cooperación para el desarrollo (que se sigue aplicando de forma unilateral y sin compromisos concretos de financiación), que se pretende remediar en esta nueva década. Las autoridades comunitarias han reconocido que la prolongación de la grave crisis que ha afectado a la región latinoamericana (en la que el peso de la deuda y la escasez de nuevas inversiones siguen siendo un importante lastre) podría poner en peligro los importantes avances logrados en la democratización y pacificación de la región. Por tanto, en la nueva agenda para las relaciones entre la CE y AL se procura poner especial énfasis en la cooperación orientada hacia el **crecimiento económico** y el **desarrollo equitativo** de la región.

Las Nuevas Orientaciones (1990) y el Reglamento (Reg. CEE 442/92 del Consejo) que regulan la cooperación comunitaria con los PVD-ALA para los próximos diez años suponen sin duda un importante avance para la intensificación de las relaciones y la cooperación entre ambas regiones; sin embargo no se incorporan los aspectos contractuales de otros acuerdos, ni una globalidad de ámbitos ni un

volumen financiero suficiente para atender las necesidades de la región.

El primer eje que sustenta en la actualidad la cooperación comunitaria con los PVD está representado por la ayuda al desarrollo, que comprende la cooperación financiera y técnica tradicional, orientada hacia los países más pobres, pero con la innovación de posibilitar la extensión de dicha cooperación a países de desarrollo medio en circunstancias especiales, con el objeto de atender a los sectores y capas más necesitadas.

Junto a este tipo de cooperación más tradicional, la Comunidad intenta reforzar cada vez más sus instrumentos de cooperación económica con los países latinoamericanos, destinados a promover un sector productivo y empresarial a pequeña y mediana escala capaz de impulsar el desarrollo nacional. Son precisamente los instrumentos de la Cooperación Económica los que dan contenido a los llamados Acuerdos de Tercera Generación que la CE ha firmado con algunos países latinoamericanos en los últimos años. Los principales elementos novedosos de estos acuerdos son la ampliación de la cooperación científico-tecnológico, la cooperación comercial, la cooperación industrial, el fomento a las inversiones y la cooperación mediambiental, además de una cláusula evolutiva que permite la inclusión eventual de otros campos y una cláusula democrática que condiciona la política de cooperación comunitaria al respeto y promoción de los derechos humanos y la democracia. No obstante, los acuerdos de tercera generación siguen siendo no-preferenciales, y las dotaciones presupuestarias para estos campos son todavía muy limitados.

B. El proceso de integración europea y la cooperación con los PVD-ALA

La nueva concepción de la cooperación se inserta dentro del nuevo marco de la integración europea, que se plasma en el Tratado de Maastricht que tiene como fin la creación de una Unión Europea basada en tres ejes: económico, monetario y político. El primer eje, el económico, está enfocado en profundizar aún más el Mercado Único que entra en pleno funcionamiento en la Comunidad a partir de enero de 1993. No se puede ignorar las consecuencias -muchas de ellas negativas- que el conjunto de las medidas en las tres dimensiones podrían tener para productos importantes de exportación (ej. el banano no europeo y no-ACP) y para el trato de personas (ej. mayores restricciones a la inmigración, eliminación de acuerdos de doble nacionalidad, etc.) de los PVD no asociados a la CE. En efecto, determinadas políticas, como la resistencia a reformar la Política Agrícola Común (PAC) o los impedimentos para concluir positivamente las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT, fácilmente podrían actuar en sentido radicalmente opuesto a las políticas de ayuda hacia estos países.

Una pieza central de la Unión Política es la creación de una política exterior y de seguridad común (PESC), que incluye, entre otros aspectos, la aspiración de llegar a una mayor coordinación y concertación entre las políticas de cooperación al desarrollo de la Comunidad y de sus Estados miembros. La reciente comunicación de la Comisión al PE y al Consejo sobre la política de cooperación al desarrollo hacia el año 2000 (SEC(92) 916 final) propone "una aproximación progresiva y complementaria, en el plano comunitario, de las políticas de cooperación al desarrollo de los Estados Miembros." Este objetivo, siempre condicionado por el principio de subsidiariedad, empieza a recibir apoyo de algunos de los Estados miembros.

Hasta ahora la coordinación en materia de cooperación al desarrollo entre los donantes europeos ha sido escasa, dando lugar a muchos casos de duplicación innecesaria de esfuerzos. Se ha dado especialmente en aquellos casos en que un donante ha querido desarrollar un proyecto ambicioso para el cual no disponía de suficiente capacidad financiera o técnica. En todo caso, se puede observar una cierta disposición por parte de la Comisión para coordinar algunas acciones entre donantes europeos y un interés en aprovechar las sinergias derivadas de la cooperación bilateral aunque no existen aún mecanismos operativos que faciliten esta labor de coordinación y en algunos Estados miembros no existe siquiera suficiente voluntad política.

Los temas globales e interdependientes como pueden ser el medio ambiente, el narcotráfico y los derechos humanos, demuestran claramente la necesidad de más coordinación y sinergia. El área de medio ambiente puede presentar más oportunidades para la coordinación de donantes dadas las dimensiones de los problemas ecológicos que exigen la integración de esfuerzos de los diferentes actores para obtener resultados. Es claro, por ejemplo, que si todos los donantes no aplican criterios similares para la protección del medio ambiente en sus proyectos, los efectos negativos de los proyectos de un país podrían poner en riesgo los beneficios ecológicos logrados en proyectos de otros donantes. Por otro lado, es evidente la necesidad de coordinación dentro y entre los países beneficiarios en todos los campos, pero en particular en la cooperación medioambiental. También es necesario que la Comunidad logre los mismos niveles de coordinación que ha conseguido en los temas sensibles como medio ambiente y narcotráfico en otros capítulos de su cooperación que son igualmente importantes.

Por otro lado, ya empiezan a darse algunas convergencias, especialmente entorno a algunos principios como la democracia y el respeto a los derechos humanos. La CE y sus Estados miembros intentan apoyar los procesos de democratización en los PVD, aunque con diferentes percepciones, énfasis o tácticas, según el país en cuestión. De hecho, esta convergencia parece más común en el caso de América Latina que en otras regiones, precisamente porque es la

región donde hay menos intereses europeos (y por lo tanto menos razones para tener conflictos de políticas bilaterales entre los Doce). El importante esfuerzo de coordinación y convergencia de la Comunidad en el proceso de democratización y pacificación de Centro América se ha traducido en una mayor influencia de la CE en la región.

La coordinación adquirirá cada vez más importancia en la Comunidad dado que es una exigencia del Tratado de Maastricht, cuyo Título XVII, Artículo 130X, dice:

La Comunidad y los Estados miembros coordinarán sus políticas en materia de cooperación al desarrollo y concertarán sus programas de ayuda, también en el marco de organizaciones internacionales y de conferencias internacionales. Podrán emprender acciones conjuntas. Los Estados miembros contribuirán, si fuere necesario, a la ejecución de los programas de ayuda comunitarios.

De hecho, es gracias a este artículo y al Reglamento 443/92 sobre Cooperación con los PVD-ALA que se puede esperar hoy una mayor unión de criterios en las trece políticas de cooperación hacia América Latina dentro de la CE.

Sin embargo, esta coordinación tardará muchos años en concretarse y no está claro cual será su configuración exacta. No obstante, ya hay mecanismos, aunque todavía limitados, para una coordinación entre los países miembros en esta materia. Un ejemplo importante es el Consejo de Ministros y Secretarios de Cooperación al Desarrollo que se reúne regularmente. Aunque no tiene el poder de decisión de otros consejos de ministros europeos, intercambian puntos de vista, intentan armonizar algunas políticas bilaterales y deciden sobre algunos temas de la política de cooperación de los Doce. Es evidente que de este organismo, todavía informal, podría surgir una Política Común Europea de Cooperación al Desarrollo (PCECD). Igualmente, los parlamentos, tanto el Europeo como los nacionales, deberían incidir en todo el proceso, potenciando sus poderes de iniciativa y control.

Además de la coordinación, la Comunidad y sus Estados miembros deberían dar más importancia a la evaluación y seguimiento de proyectos de cooperación que financian, lo cual permitiría no solo controlar el uso apropiado de los fondos sino el impacto y la eficacia de los instrumentos. Para tal fin sería necesario que los responsables políticos establecieran objetivos y medios mucho más precisos y "transparentes" (como existe en el caso de la Convención de Lomé). El actual mecanismo de información, coordinación y concertación entre la Comisión y los Estados miembros en este área es el Comité PVD-ALA. Este mecanismo informal está infrautilizado pues los Estados miembros desaprovechan la ocasión de transmitir sus experiencias y contribuir a mejorar la política de cooperación de la CE.

C. El nuevo marco jurídico para las relaciones europeas con América Latina

Desde su creación la CE se ha esforzado en establecer marcos legales para sus relaciones exteriores. Respecto a América Latina, el avance ha sido importante al aprobarse recientemente un nuevo Reglamento para potenciar las relaciones interregionales, y la firma de acuerdos de Tercera Generación con prácticamente todos los países de la región (individualmente o mediante acuerdos con zonas dentro de la región).

No obstante, hay serias limitaciones que pueden mermar el potencial de los acuerdos, y es un problema que surge bastante en los acuerdos entre dos grupos de países (ej. CE-Grupo Andino o CE-Centroamérica) de diferentes niveles de desarrollo. Historicamente, la única asociación con países del Tercer Mundo que han tenido los países miembros de la CE ha sido con los países ACP. Con la "universalización" de las relaciones de cooperación con los PVD, la CE se abra a hacer acuerdos de asociación con algunos países de la cuenca mediterránea, aunque de ninguna forma llegan a los niveles económicos e institucionales de la relación CE-Países ACP.

Los aspectos más novedosos del acuerdo con los países ACP han sido:

- 1) la existencia de un sólo marco legal para regir la relación, mientras que en el caso de América Latina, si bien el nuevo Reglamento ofrece un marco general, no obliga a los países miembros a seguir sus pautas, y incluye a los PVD de Asia que se enfrentan a realidades muy diferentes;
- 2) el establecimiento de una relación contractual entre dos bloques regionales, estipulando firmes compromisos financieros por parte de la CE. En el instrumento que más se asemeja a este tipo de relación, el acuerdo de tercera generación, la CE no está obligado a cumplir el mismo ni se compromete a ofrecer recursos financieros;
- 3) se crearon instituciones comunes para permitir el diálogo permanente y para en gran parte encargarse de la implementación de los acuerdos. Para la cooperación con América Latina la CE -más particularmente, algunos países miembros- ni si siquiera ha considerado ir más allá de las reuniones anuales o bianuales, y sólo de forma limitado ha hecho posible la co-participación en su implementación; y
- 4) un enfoque global para cubrir todos los aspectos de la cooperación, frente a la separación de instrumentos y tipos de diálogo que se encuentra en la cooperación con los PVD-ALA.

Ahora bien, esto no quiere decir que las Convenciones de Lomé han funcionado a la perfección. La percepción generalizada es que no ha sido así. Sin embargo, contienen en sus principios el ideal de establecer un vínculo de socios entre países del Norte y el Sur, si bien no ha resultado ser así en la práctica, en gran parte por las pretensiones neocoloniales de algunos países miembros de la CE. Este fracaso relativo no debería condicionar la relación con los PVD-ALA con los cuales se podrían ampliar el marco jurídico, con el fin de establecer una relación más de iguales.

Evidentemente, una vez ratificado por todos los países el Tratado de la Unión Europea, se debería intentar unificar los instrumentos para obtener un marco más coherente para las relaciones con terceros países o regiones.

Para poder alcanzar este objetivo es importante partir de la existencia de dos niveles o instancias de instrumentación y actuación. Por un lado, lo que es estrictamente "comunitario" y del cual se encarga la Comisión, y por otro lado, las otras áreas (que son muchas) que entran en la esfera "intergubernamental". En el dialogo interregional, ambos niveles están operando, y debido a esta complejidad jurídica pueden resultar ciertos problemas de funcionamiento, tanto para la parte europea, como para los latinoamericanos que a su vez, disponen de plataformas con sustento legal aún más débil. No hay fácil solución para este problema porque está relacionado con un debate central de la Unión Europea sobre el nivel apropiado para la toma de decisiones (ej. principio de la subsidiariedad), y por ahora, hay bastante resistencia en muchos países miembros a ceder más responsabilidades sobre temas de política exterior.

A partir de los años ochenta, la CE empieza a reexaminar sus relaciones con América Latina y se decide fortalecer la base legal mediante nuevos acuerdos con cláusulas evolutivas que permitan la expansión en futuro hacia nuevos campos de acción, y con la aprobación de un reglamento que define el marco general para la cooperación. En esta parte, analizaremos estos acuerdos y el reglamento, evaluando su alcance, los puntos fuertes y los puntos que faltan y sus perspectivas.

D. La condicionalidad y los nuevos temas de la cooperación comunitaria

Cada vez más en el sistema internacional los fondos para países en vías de desarrollo tienden a estar condicionados por una serie de exigencias tanto relativas a los programas de ajuste económico de los países receptores como al cumplimiento de determinados requisitos medioambientales o de respeto a los derechos humanos. Asimismo en estos últimos años se han adoptado nuevos enfoques en la cooperación, crecientemente concentrada en temas de interés mutuo entre el Norte y el Sur.

El principal condicionante que se impone cada vez más en las políticas europeas de cooperación con los PVD, es el apoyo a la consolidación de la democracia y el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, resaltado en la resolución del Consejo de noviembre de 1991 sobre "derechos humanos, democracia y desarrollo", y apoyado por el PE con el establecimiento de un fondo para promover la democracia en América Latina. De hecho, se puede considerar como una especie de marco global para todos los otros aspectos de la cooperación. En los últimos años la CE ha venido articulando su política acerca de la democracia y el respeto a los derechos humanos con la inclusión de la llamada "cláusula democrática" en los acuerdos de cooperación. En el Consejo de Desarrollo de noviembre de 1992 se acordaron medidas para la aplicación de la resolución antes mencionada, incluyendo reuniones anuales de seguimiento del tema.

En todo caso, la política de cooperación comunitaria debe reforzar la democracia y los derechos humanos en los PVD sin olvidar que la situación económica en esos países dificulta la plena práctica de la democracia y la protección de los derechos humanos. Se debe evitar la imposición de condiciones negativas (cortando ayuda cuando un PVD no cumple con ciertas condiciones) y primar la aplicación de nuevos canales de cooperación para seguir contribuyendo al desarrollo socioeconómico aun cuando hay graves quiebras de un sistema democrático ya que en muchos casos son los mismos pobres los que sufren más privaciones en casos de recortes de cooperación y el efecto sobre las políticas gubernamentales represivas es casi nula (caso actual de Haití y Perú). Sería deseable implantar un control más efectivo en los fondos de asistencia para poder lograr los objetivos perseguidos (ej. primando la canalización de la ayuda -coordinada con otros donantes- a través de ONGs y otras instituciones independientes, con un seguimiento y evaluación continuos).

En otros temas de condicionalidad, los países de la Comunidad dan poca coherencia a sus políticas exteriores con el resultado de que estas políticas no sean muchas veces coherente con los objetivos planteados. Es notable que a menudo los patrones internos de los países comunitarios sean diferentes a los externos. Es el caso del narcotráfico donde algunos países son permisivos con el uso de drogas pero exigentes con los países "productores" de narcóticos. Los intentos de combatir este problema, a través de medidas como el control sobre el comercio de precursores o el blanqueo del dinero en Europa han sido limitados, y los países comunitarios tampoco han estado muy dispuestos a compensar a los países productores con concesiones comerciales y contribuciones económicas, excepto en el caso del llamado Iniciativa Colombia. Este plan fue la primera ocasión en que la CE reconociera la droga como un tema de interdependencia Norte-Sur. Se manifestó el apoyo comunitario a través de unas concesiones comerciales a Colombia, Perú, Bolivia y Ecuador. Actualmente, se contempla la extensión de

los plazos de estos planes (en principio, cuatro años) ya que el problema es de largo plazo.

A partir de la Cumbre de la Tierra en Rio de Janeiro (UNCED) y la firma de los principales acuerdos adoptados en la misma por los países miembros de la CE y la misma Comunidad Europea, la CE se ha empeñado en reajustar su política de cooperación en relación al llamado desarrollo sostenible lo que implica la atención a problemas globales (capa de ozono, biodiversidad, bosques, etc.) así como problemas de desarrollo humano y ecológico señalados en el Agenda 21 -el subdesarrollo, la informalidad y otros- que requieren esfuerzos financieros adicionales del Norte, especialmente de la CE, bien sea alcanzando el objetivo promovido por las Naciones Unidas del 0,7% del producto interno bruto comunitario para la ayuda oficial al desarrollo para los problemas relacionados con el desarrollo, y a su vez generando nuevos fondos destinados a problemas específicamente medioambientales como el llamado "Fondo Verde" aprobado por la CE o la discutida "eco-tasa" (impuesto sobre hidrocarburos) que permitiría recabar fondos necesarios para la investigación, el desarrollo de nuevas tecnologías y la cooperación al desarrollo ecológico de esos países.¹

Hoy día lo que es cada vez más patente es que es imposible disociar los problemas económicos y sociales de los problemas ecológicos. El interés actual en promover el desarrollo sostenible tanto en el Norte como en el Sur implica el respeto por los estilos de desarrollo endógenos y la participación y transparencia democrática como principios básicos para lograr cuidar un mayor nivel de calidad de vida para todos y preservar el medio ambiente y los recursos naturales para el futuro. Para alcanzar estos fines es importante tomar en cuenta el papel de las organizaciones populares y los modelos económicos alternativos que han surgido en estos países como forma de enfrentar la pobreza y el impacto de los ajustes estructurales.

La complejidad de estos temas requiere que la Comunidad y sus Estados Miembros revisen sus políticas de cooperación y los instrumentos y recursos financieros que destinan a los PVD. Si bien existen resoluciones y documentos de la Comunidad que parecen

¹. En terminos generales la CE se ha comprometido a cumplir con la meta del 0,7%, aunque falta un sustento juridico/político y no hay un calendario de cumplimiento. En el último Consejo de Desarrollo en noviembre de 1992 los Doce confirmaron este compromiso, pero la mayoría de los países miembros invocaba las limitaciones presupuestarias para justificar una postura más "prudente" en cuanto al plazo para lograrlo. Lo mismo pasó con la asistencia financiera de 3 mil millones de Ecus que la CE prometió (en UNCED) destinar al programas para favorecer el desarrollo sostenible; no pudieron ponerse de acuerdo en como repartir ese dinero entre los países miembros.

apoyar estas tesis en términos generales (ej. SEC (91) 1693 final: Una plataforma común: Directrices para la Comunidad para UNCED 1992), los países miembros no han adoptado todavía medidas significativas para intensificar la cooperación internacional y regional, destinados a promover el desarrollo sostenible. El reciente V programa de Acción de la Comunidad en materia de Medio Ambiente (COM(92) 2B final-Vol. II) "para un desarrollo sostenible" incluye un capítulo específicamente dedicado a este tema que implica un compromiso para seguir y mejorar su cooperación con los PVD en esta materia, lo cual también está incluido en el Tratado de la Unión Europea (apartado 1 del Artículo 130R).

E. La creciente importancia de la cooperación económica

Los instrumentos de la cooperación económica adquieren cada vez más importancia para la cooperación de la CE con América Latina, ya que le permite dirigirse a operadores económicos capaces de estimular e influir en la economía y desarrollo de estos países, aunque también sería deseable ayudar a crear un espacio propio para las organizaciones económicas populares, las empresas cooperativas y los mecanismos alternativos de comercialización y financiamiento.

Por otro lado, los mecanismos de la cooperación comercial parecen quedar cortos, especialmente en comparación con la oferta más ambiciosa de la Iniciativa de las Américas de la Administración de los Estados Unidos que enlaza el comercio, las inversiones y la resolución del tema de la deuda:

(a) la CE sigue sin tener propuestas o iniciativas sobre la deuda (a pesar de que se habló de crear el Fondo Europeo de Garantía en la Cumbre de Madrid en 1989). Esto es preocupante porque es cada vez más evidente que los aspectos socioeconómicos y ecológicos están estrechamente ligados al alivio de la carga de la deuda;

(b) el comercio esta estancado y para muchos productos de interés latinoamericano, las puertas comunitarias parecen cerrarse, a pesar de la Iniciativa Colombia y similares condiciones para Centroamérica. Es cierto que a raíz de los debates en la Conferencia Interparlamentaria de Sao Paulo se habló ampliamente sobre el problema específico del banano y se abrió posteriormente la posibilidad de compensar a los países latinoamericanos con una propuesta del Parlamento Europeo y de la Comisión con una línea en el presupuesto para 1993 destinada a promover la diversificación de cultivos (10 millones de Ecus), con posibilidades de abrir otras líneas más adelante. Sin embargo, estas medidas sólo en parte remedian los efectos negativos causados por las políticas comerciales proteccionistas de la CE;

(c) en este sentido es preciso que se avance en las negociaciones del GATT ya que una contracción en el comercio global tendría repercusiones especialmente negativas para los países latinoamericanos que están abarcados hacia una mayor apertura hacia la economía internacional en estos momentos. Uno de los obstáculos principales hasta ahora, por lo menos en el tema agrícola, ha sido la falta de un acuerdo por parte de los países industrializados y la CE ha jugado un papel obstaculizador en este conflicto comercial;

(d) en cuanto a las inversiones promovidas por la CE, es cierto que el BEI tiene un mandato para funcionar en la región pero a niveles muy bajos y con condiciones bastante estrictas (préstamos sin subsidios a diferencia de los ofrecidos a cualquier país ACP e incluso a países del magreb).

La posición poco dinámica de la CE en estos sectores puede perjudicar las relaciones comerciales-financieras con ciertos países latinoamericanos, contribuyendo a la pérdida de oportunidades de beneficio mutuo. Esta situación no concuerda con el dinamismo relativo que demuestra el diálogo político inter-regional.

Cabe destacar otros temas que, aunque no son nuevos, empiezan a figurar entre las prioridades de la política de cooperación comunitaria, como son el desarrollo institucional (ej. apoyo a los procesos de descentralización) y el fortalecimiento de la iniciativa privada, particularmente en el sector de las pequeñas y medianas empresas (ej. European Community International Investment Partners (EC-IIP)).

II. Concertación para la acción conjunta eurolatinoamericana

A. La agenda latinoamericana para los años noventa

Es dentro de esta dinámica de reevaluación y reconceptualización de la cooperación, que se encuentra la cooperación comunitaria con América Latina, región que comparte problemas comunes, pero que también encierra una gran diversidad subregional. Un objetivo principal para los países latinoamericanos es lograr una inserción apropiada en el sistema mundial. Para ello el objetivo de estabilizar la democracia y conseguir un nivel de desarrollo socio-económico y político equitativo y sostenible a largo plazo es fundamental. Para lograr estos fines interrelacionados, los países de América Latina han emprendido en estos últimos años importantes procesos de transformación.

Sin duda, un elemento clave de estos procesos ha sido la democratización de los regímenes políticos en los años ochenta. La transición hacia la democracia en muchos países de la región ha desencadenado importantes cambios en la sociedad y el ascenso de

nuevos líderes en todos los sectores. Asimismo se ha producido un profundo debate sobre el anterior modelo económico y el papel tradicional del Estado que contribuían al aislamiento de América Latina, a su pérdida de competitividad internacional, a problemas de financiamiento, a la obsolescencia tecnológica y la creación de una deuda externa insoportable. El reforzamiento y actualización de los Estados de Derecho y el fortalecimiento de la sociedad civil, dotándola de canales de integración y participación, son requisitos esenciales de los procesos de estabilización y democratización emprendidos.

El modelo neoliberal de desarrollo implantado en la región sin duda ha traído ciertos beneficios a nivel macroeconómico aunque el necesario ajuste que ha requerido ha originado consecuencias devastadoras en sectores importantes de la población latinoamericana, contribuyendo a crear crecientes bolsas de pobreza e informalidad (la llamada deuda social) así como el agotamiento de los recursos naturales y el deterioro del medio ambiente (la deuda ecológica). La falta de recursos y servicios públicos para cubrir las nuevas necesidades es actualmente una de las principales preocupaciones y es fundamental para la estrategia de democracia económica que va unida a la democracia política redefinir el papel y el alcance del Estado de Bienestar para hacer posible el disfrute de todos los derechos (civiles y socioeconómicos) a toda la población.

Las recetas de ajuste estructural impulsadas por los organismos financieros internacionales han originado la recuperación de ciertos indicadores macroeconómicos en algunos países (control de la inflación, mejora en la balanza de pagos, reducción de déficits públicos, etc.) pero asimismo han producido efectos devastadores en importantes sectores sociales de América Latina. Los recortes a los que se han visto obligados los gobiernos en los servicios sociales han contribuido a la disminución de fondos destinados a cubrir necesidades básicas como vivienda, salud y educación, que han originado en muchos países una desestabilización y un aumento de la violencia social además del resurgimiento de problemas anteriormente resueltos -como la cólera-, poniendo en grave peligro los avances logrados en la consolidación democrática.

El modelo para el progreso socioeconómico a largo plazo fundamentado en el concepto de "desarrollo sostenible" debe erigirse en tres pilares interrelacionados: la lucha contra la pobreza; la consolidación y justa distribución del crecimiento económico; y la competitividad a nivel internacional.

Obviamente, la atención al problema de la pobreza está intimamente relacionado con el desarrollo económico. Sin desarrollo no puede haber recursos para atacar la pobreza, y sin una justa distribución de la riqueza el propio crecimiento puede verse en peligro. Para ello se requiere de estrategias específicas para

mejorar los niveles de ingresos de los pobres, el suministro constante y económicamente asequible de servicios fundamentales (agua potable, vivienda, educación, etc.) y la atención a las necesidades básicas.

También es evidente -por la propia experiencia del continente- que los países latinoamericanos no pueden encontrar soluciones en modelos enfocados en el desarrollo sólo hacia adentro. La lucha contra la pobreza y la consolidación del desarrollo socioeconómico no se sostienen solos en el mundo interdependiente de hoy. El crecimiento, sostén de la reducción de la pobreza, pasa por una estrategia de búsqueda de competitividad internacional, lo cual se basa en tres instrumentos claves para el desarrollo futuro de América Latina: tecnología (transferencia, inversión y formación); comercio/mercado (inserción internacional, diversificación de compradores y de productos); y financiamiento/ahorro (inversiones directas para infraestructura, reforma fiscal del Estado).

Evidentemente, la región necesita ayuda para enfrentar cada uno de estos retos. Sin ese apoyo, es muy posible que los problemas actuales incrementen a tal nivel que empiecen a afectar negativamente y permanentemente a los logros en la democracia y en la estabilidad económica.

No obstante, la ayuda desde afuera toma un lugar secundario y complementario frente a la necesidad de fortalecer la cooperación y integración intraregional. Por lo tanto, la integración toma un lugar preferente dentro de las estrategias internacionales de los Estados, reforzando la posibilidad de interlocución de América Latina en el mundo. El Grupo de Río y las rondas San José (entre otros) son plataformas de diálogo intra- y extra-regional particularmente útiles. Obviamente, el apoyo externo es bienvenido, principalmente de asistencia técnica y política, para sustentar esta integración. Cabría resaltar el papel de la CE que en algunas instancias ha sido importante para la integración (respecto a Centroamérica, Grupo Andino, Mercosur, etc.), pero convendría reflexionar sobre el real alcance y la eficacia de este tipo de cooperación y en todo caso adaptarla a la propia singularidad y dinámica que requiere la región.

B. Preparar la agenda común eurolatinoamericana

Preparar una agenda común exige un diálogo profundo a nivel político y técnico con gobiernos, administraciones y otras instituciones representativas de la sociedad, una identificación de interlocutores, un conocimiento profundo de los problemas y realidades de América Latina. Sólo a partir de los propios recursos y las capacidades endógenas se podrá hacer realmente sostenible los esfuerzos de cooperación. Por lo tanto, los países latinoamericanos son los que deberían definir prioridades y ejecutar las políticas económicas y sociales a partir del potencial nacional, regional y

de las propias tradiciones culturales. Las reuniones interparlamentarias pueden y deben jugar un papel esencial en la definición de una agenda conjunta de diálogo y cooperación.

En el horizonte del año 2000 la CE deberá perseguir el objetivo de lograr un "equilibrio" en toda la ACD con los PVD superando la sedimentación histórica de la que surgió. En el último Consejo de Desarrollo los Doce se comprometieron- en sus orientaciones para el futuro- a apoyar a todos los PVD (sin olvidar a los de Latinoamérica) de la misma forma. En este sentido, es preocupante que el debate sobre el alcance del Tratado de Maastricht y el futuro financiamiento de la Comunidad (Cumbre de Edimburgo, diciembre de 1992) pueda suponer recortes a la cooperación al desarrollo que impiden este objetivo de equilibrio y potenciación de cooperación de la Comunidad.

Es evidente que la actual década abre nuevas perspectivas para la cooperación eurolatinoamericana. El balance de la cooperación pasada, con sus aciertos y errores, arroja aspectos positivos especialmente en el terreno de un mayor acercamiento y comprensiones sobre las mutuas realidades y sobre los problemas y potencialidades de ambas regiones.

Tanto la Comunidad Europea como la latinoamericana han sufrido importantes transformaciones internas mediante un proceso creciente hacia la integración regional, los componentes básicos de un sistema democrático y de una orientación socioeconómica neoliberal, colocan a ambas regiones en una relación de socios que posibilite un diálogo y cooperación entre iguales, fundamentados en responsabilidades compartidas y en intereses mutuos.

Al compartir estos intereses comunes, se abre una etapa nueva para las relaciones Comunidad Europea-América Latina basada en un mayor equilibrio entre el diálogo político y la cooperación económica, con un mayor grado de corresponsabilidad en temas globales y un mayor grado de concertación a la hora de seleccionar prioridades y asumir responsabilidades.

Resumiendo, las áreas identificadas que requieren de la concertación de un nuevo código de actuación CE-América Latina son los intercambios comerciales, la cooperación financiera, las inversiones y la deuda, la transferencia de tecnología, el desarrollo sostenible, y la cooperación cultural y educativa.

Sin duda alguna persistirán serios obstáculos para una más eficaz y profunda cooperación entre América Latina y la Comunidad Europea, unas veces emanadas del contexto internacional y otras de los propios procesos internos de integración regional y de transformación socioeconómica y política. Pero es precisamente el mayor grado de madurez, comprensión y respeto mutuo alcanzado estos últimos años a través del diálogo político que garantiza una nueva potencialidad en la cooperación eurolatinoamericana.

161 ISTITUTO AFFARI
INTERNAZIONALI - ROMA

12377

27 NOV. 1992

BIBLIOTECA



INSTITUTO DE RELACIONES EUROPEO-LATINOAMERICANAS
INSTITUTE FOR EUROPEAN-LATIN AMERICAN RELATIONS



EUROPE AND LATIN AMERICA: MODES OF ACTION

DRAFT OUTLINE:
FOR DISCUSSION

EUROPE AND LATIN AMERICA: MODES OF ACTION

CONTENTS

Introduction	1
I. Bilateral Links	2
- Country Pairs	2
- The Predominance of Bilateral Links	5
- Strengthening the Community Approach	10
II. Biregional Private Sector Links	15
- Trends in Biregional Business Links: Large, Small and Ascendent Players	15
III. Transnational Ties	19
- The Role of NGOs in Biregional Relations	20
- Trends in Transnational Activities	22
IV. European—Latin American Links into the Next Millenium	26
Annex I: Bilateral Trade and Investment Links	28
Annex II: EC Biregional Cooperation Schemes for SMEs	30
Bibliography	31

INTRODUCTION

Europe and Latin America today inhabit a world that, excluding trade and migration, is already largely borderless. The deregulation of world financial markets, added to the revolution in communications technology, means that there is already a single world stock market. Trading in stocks, bonds and currencies goes on around the clock, with up to a trillion dollars changing hands every day. Multinational enterprises shift production and sales in and out of countries and regions as they see fit. The forces for global change — which also include robotics, biotechnology, as well as increasingly powerful computers and software — are transnational in nature and will affect the lives of Europeans and Latin Americans alike¹.

Globalization affects the hereto key actor in national, regional and world affairs: the *nation state*. Governments have lost much sovereignty over their countries' affairs, even when compared with the 1970s. Nation states are not well placed to respond to the new circumstances: for some matters they are too small an actor, for others too large to operate successfully². We are witnessing a decline in traditional loyalties, structures and associations which have made nations the focal point of political and economic identity; instead, there is a growing "relocation of authority", both upwards to larger (supranational, sub-regional) and downwards to smaller (regional, ethnic) units (Kennedy, 1993: 286). European transnational bodies, which can be in either category, typically enjoy a notable degree of autonomous funding, independence from Member governments on the ways and means to achieve their goals, and participate in international relations as entities in their own right. Moreover, Europe's sub-state actors — such as the regions — are particularly keen to take advantage of the tendency towards decentralized authority. They and other types of actor increasingly seek to extend their range of action beyond national and Community boundaries.

The Maastricht Treaty contains a new "subsidiarity" clause (Article 3b) applicable to all operations undertaken by the European Community (EC). This is intended to devolve much decision-making to the lowest level, ostensibly to bring involve European citizens more in the integration process, but also to place limits on the competences of (executive) EC institutions. In areas outside its exclusive authority, Brussels can only

¹ The globalization debate is amply covered in KENNEDY, Paul, *Preparing for the Twenty-First Century*. London: Harper Collins (1993) and EMMERIJ, Louis, *International Economic Relations and Development Aid: New Policy Insights*. Paper presented at the conference "Policies of External Solidarity in the New International Context", held on 17-19 October 1991 in Rome. Jacques Delors, the President of the European Commission, has also stressed the links between globalization and inter-dependence; see, DELORS, Jacques, *La Comunidad Europea y América: Corresponsabilidad en un Mundo que Cambia*. Address given at CEPAL Headquarters on 11 March 1993. Santiago de Chile: CEPAL (1993).

² GRABENDORFF, Wolf, "The Price of Integration: Reducing or Redefining State Sovereignty?" in SMITH, Peter. H., *The Challenge of Integration: Europe and the Americas*. Miami: North-South Center (1993): 333-360.

take such action as can not efficiently be achieved by the Member States themselves. But it remains empowered to tackle activities whose scale or effects necessitate a Community-level approach. In the past, subsidiarity was evoked as a principle that allowed the *expansion* of Community action rather than its containment. While some believe that this could happen again in the longer term, in practice it also encourages the ambitions of Europe's sub-state actors, such as the regions. Overall, subsidiarity is part of a trend towards decentralized authority and is linked with events beyond the EC boundaries³.

Obviously, European-Latin American ties are immune neither to the trend towards a borderless world, nor to the relocation of competences to lower or non-national levels of decision-making. The EC is immersed in its own process of change, a process likely to be anything but smooth over the coming decade. Enlargement, full completion of the Single European Market (SEM), the nature of links to the immediate East and South, and intense debate over the need for and direction of further integration are all on the Community agenda. In the meantime, biregional relations are conducted by a complex network of sometimes overlapping actors: public and private sector, governmental and non-governmental, sub-state, national, supranational (sub-regional and regional) and transnational. This Chapter seeks to examine the most salient components of such biregional links, placing emphasis on how European interests are, and could better be, expressed within the overall biregional relationship. Beginning with an examination of the Member States' still dominant penchant for bilateral links with Latin America, it moves on to examine biregional private sector ties and, finally, transnational contacts.

I. BILATERAL LINKS

Country Pairs

In 1992, total EC trade with Latin America amounted to some \$66 billion, equivalent to 5% of total extra-EC trade and 11.5% of Community's trade with the whole of the developing world. European companies also accounted for around 35% of the total stock of foreign direct investment (FDI) in Latin America. But these overall figures disguise that fact that many-EC Member States retain strong bilateral ties with particular Latin American countries in all the most relevant areas — including trade, investment, development cooperation and the socio-cultural arena.

Bilateral links are obviously influenced by the dimensions and growth of domestic markets. The sheer size and/or current dynamism of economies such as Brazil, Mexico,

³ Subsidiarity is thus a "guideline" whereby the rule is state power and the exception is Community authority. On the subsidiarity principle, see: ADAMS, William James, *Singular Europe: Economy and Polity of the European Community after 1992*. Ann Arbor: University of Michigan (1992): 29-30; and, PIÑOL, Joan Lluís, "El proceso de adopción del Principio de Subsidiariedad en la Comunidad Europea". *Afers Internacionals* 25 (1993): 71-96.

country partner after China. São Paulo has around 600 German companies, making it home to the largest German industrial "enclave" outside the Federal Republic⁵. Other key German partners are Mexico — which takes most of its exports to the region — Argentina and Venezuela.

For obvious reasons, the United Kingdom is by far the largest European trade partner for the anglophone Caribbean Community (CARICOM), including countries such as Jamaica, Barbados and Trinidad & Tobago. Although the bulk of UK trade is with major Latin American markets (Brazil and Mexico), it is also a key partner for Bolivia, Chile, Peru and Venezuela. Figures for FDI are further evidence of this pattern. The clear predominance of investment flows from the United Kingdom reflect not so much its importance to Latin America, but rather a greater UK vocation for investment than for trade. This is reinforced by London's position as a major international capital and stock market. With respect to the smaller EC Member States, it is interesting to note that Denmark trades more with the Bahamas than it does with Venezuela, Ecuador and Peru combined, and more with Panama than with Chile. This suggests that individual Member States have "niche" markets in Latin America. The Bahamas and Panama are both tax havens and much of Denmark's shipping fleet may fly their flags for convenience. This same illustration also applies to Greece. However, given the modest amounts involved trade and investment patterns for small countries can be erratic — especially if there is a large transaction in any one year.

Latin American nations have also preferred to concentrate on relations with certain EC Member States. Argentina and Brazil, for example, both trade mostly with Germany and the Netherlands. Brazil has invested heavily in Germany, the United Kingdom and Portugal. It is the fifth largest investor in Portugal, where over 300 Brazilian companies have poured in around \$800 million. Venezuela's dominant public enterprise, *Petróleos de Venezuela*, has carried out an important acquisition programme in Europe, principally involving refineries and petrol stations in Germany and France. Mexican firms, for their part, have bought into the Spanish petroleum, cement and glass sectors⁶. In the 1990s, a series of Latin American states have signed further investment promotion and guarantee treaties with EC Member States. These give an indication of their bilateral preferences; some of the most recent signings include Argentina (Spain, Italy, the Netherlands and France); Uruguay (Spain) and Paraguay (with the Netherlands and the United Kingdom, its first and third trade partners).

Interestingly, the enlargement of the EC is unlikely to make much difference to the overall picture. Sweden and Poland, for example, repeat the general EC trade pattern; they trade mostly with Brazil, Mexico, Argentina and Venezuela. This is mainly because their bilateral links are industry- and mining-based. Indeed, Sweden (Ericsson,

⁵ GRABENDORFF, Wolf, "Germany and Latin America: A Complex Relationship" in KAUFMAN PURCELL, Susan, *Europe and Latin America in the World Economy*. Denver: Lynn Rymer.

⁶ IRELA, *Anuario de Relaciones Europeo-Latinoamericanas 1992*. Madrid: IRELA (forthcoming).

Electrolux, Tetrapak) resembles the Netherlands (Unilever, Phillips, Anglo-Dutch Shell) in concentrating on Argentina's and Brazil's industrial heartland. Norway, which is a major shipping power, is more akin to Denmark and Greece in that a high proportion of its trade is with "flag of convenience" nations such as the Bahamas and Panama.

The Predominance of Bilateral Links

Biregional relations have been built on the complex interplay between Community institutions and Member States' own national policies. The EC has only gradually acquired a more important role in the conduct of relations with Latin America. On the one hand, biregional links are quite recent in nature. It was not until the late 1970s that the EC consciously sought a systematic approach to, and regular contacts with, Latin America on a regional or sub-regional basis. Prior to this, biregional ties had been at best arbitrary and ad-hoc, involving little more than occasional trade concessions. Political and economic dialogue between the two regions was almost entirely absent; national governments played the dominant role. Only in the 1980s did the Community really seek to reverse this situation: the European Commission issued its first guidelines for strengthening links with Latin America in April 1984; began two institutionalized dialogues (the San José Process and with the Rio Group), and signed a series of cooperation agreements with Latin American nations (that now extends to all bar Cuba).

On the other hand, only as integration deepened — particularly in the build up to the Single European Act and, later, SEM — did the Community institutions truly start to exercise their competences. The Treaty of Rome gives the Community the legal status to enter into agreements in its own right in any area in which the EC institutions regulate activity within the Community. It is the basis, for example, for EC powers over Member States' external commercial relations. Brussels has successfully extended its responsibilities through a fortuitous combination: applying the spirit of existing EC law, through the practice of EC institutions (with the tacit acquiescence of Member States) and as a result of precedent-setting decisions by the European Court of Justice.

The general mood in 1980s Europe was also important, with consensus on the need for the EC to overcome "Euro-sclerosis" in order to tackle many of the region's structural problems. The admission of Spain and Portugal in 1986 undoubtedly gave an extra Latin American focus to the various EC institutions. Partly as a result, EC development cooperation increased from a paltry 13 million ecu in 1976 to over 375 million ecu in 1992 (20% up on 1991 alone). Since 1976, over 2,000 million ecu have been disbursed, two thirds of it over the past five years alone.

Yet despite a vastly strengthened Community approach to ties with Latin America, Member States' bilateral ties never weakened. The EC has been unable to integrate the key national actors into a common policy. The reasons are fairly straight-forward, but need stressing. First, European countries did not join the Community primarily for reasons of sentiment. Signing on to the Community idea was no doubt a result of cool calculation of national interest (Adams 1993: 36). Member States remain reluctant to relinquish their right to set policy priorities and to pursue their own narrow interests,

despite the new global circumstances. Big countries, with solid diplomatic ties and a significant international presence, have shied from renouncing their freedom of action in order to negotiate alongside countries they view as potential rivals, or so small as to be marginal, in links with Latin America.

The problem goes to the heart of the EC structure. The Community is a quasi-federation with no real centralized power over fundamentals such as economic and monetary policy, or foreign and defence matters. The basic power mechanism has survived little changed since the 1950s: the Commission, nominated by member governments, proposes; the (now directly-elected) European Parliament advises or amends; but only the Council of Ministers can actually take decisions. Further, and against the spirit of the Community's founding Treaty, most EC measures are taken at the initiative of Member States rather than Brussels.

The other factor to bear in mind is that *intra*-EC bilateral relations play a key role in the development and direction of Community actions. German-French ties are the motor of European integration. Spain, for its part, finds it easier to work with Portugal and France than with the United Kingdom or Denmark; the list of such relationships is lengthy. The current European economic malaise, the painful Maastricht Treaty ratification process, and the changing nature of post Cold War Europe have, if anything, contributed to a "renationalization of politics in Western Europe, alongside a denationalization of the real economy under pressures of global markets"⁷. London has traditionally been reluctant to abandon its bilateral focus. However Germany (dealings with Washington over telecommunications), France (opposition to the Blair House accords), Spain and others are now also in the habit of trying to pursue their policy initiatives outside the EC framework. Excess stress on bilateral relations sets a bad example, and does bode ill for the future of the Community in most areas of activity.

For all these reasons, common EC links with Latin America have tended to remain fickle in comparison to bilateral ties. Spain is an interesting case of Community level programmes being integrated into Madrid's bilateral relations with the region. Spanish politicians have seen the EC more as a means than an obstacle to promote Spain's relations with Latin America. In part, this is because Spain lacks the resources to match its ideas for the region. This does not mean that Latin America fails to benefit. Madrid lobbies intensively for EC concessions to the region and could claim much of the credit for the adoption of new guidelines for the developing countries of Asia and Latin America (ALA), the entry of Haiti and the Dominican Republic into the Lomé Convention in 1990, and for the recent decision to extend the remit of the European Investment Bank (EIB) to lending in Latin America⁸.

⁷ WALLACE, Helen, "European Governance in Turbulent Times". *Journal of Common Market Studies* 31:3 (September 1993): 293.

⁸ At the programme level, Spain and Portugal persuaded the EC to fund the *Programa de Ciencia y Tecnología al Servicio del Desarrollo* (CYTED-D) involving the two Iberian and 19 Latin American countries. CYTED-D has funds of 110 million ecu covering the 1990-94 period.

The example of development cooperation

Perhaps the best example of bilateral, national interests predominating over Community-level ties is European development cooperation. In total, the EC contributes around 42% of global development cooperation flows, ostensibly allowing Europe to be a powerful force for development. Yet the EC institutions account for barely a tenth of the overall sum; bilateral cooperation supplied by Member States is almost 10 times larger than that channelled through the Commission. Obviously, if European donors sought to achieve the same goals, the source of cooperation funds would not be very relevant. But donor motivation has rarely been altogether altruistic. Most Member States tend to regard development cooperation as an explicit instrument of foreign policy, particularly in the economic arena. According to a recent staff study by the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), France, Germany and Italy "tie" as much as 40% of their development cooperation (compared to less than 4% for the Netherlands)⁹.

The intention is that cooperation expenditures should contribute to employment, exports and general business activity in the donor country itself. Italy, France, Spain and the United Kingdom have often been cited as examples of this tendency¹⁰. As a result, EC coordination has been described as "shocking" (Köhler, 1993:12). French and UK governments have been happy to channel up to 15% of their bilateral cooperation through the EC institutions, but have done so secure in the knowledge that such funds would end up in their former colonies, now members of the Lomé Convention. Indeed, EC states with a colonial past have never disguised their preferential treatment for their respective client states, not even when acting within the EC framework. Not surprisingly, fully 60% of all EC cooperation goes to the ACP nations.

In areas where a European country has strong historical, cultural or economic links, the incentives to submit to EC level coordination are minimal. Coordination is often absent even between the official agencies of the same Member State. And studies also show that the EC, with its own development cooperation programme and objectives, has effectively become the "13th donor" — and certainly more important than many Member States. Rather than coordinate, the Community institutions actually makes matters worse by adding to an already complex situation (Freres, van Klaveren & Ruiz-Giménez, 1993). European development cooperation becomes enmeshed in too many layers of (often contradictory) activity. Brussels is sufficiently concerned to have funded several studies on aid policy coordination between the Member States.

⁹ CEPAL, *América Latina y las Fuentes Europeas de Cooperación Internacional*. Mimeo LC/R.1279. Santiago de Chile: CEPAL (June 1993): 6.

¹⁰ See, for example, Centro Studi di Politica Internazionale CSPI, *Development Cooperation: Criteria for a New Policy*. Mimeo. Rome: CSPI (1992); FRERES, Christian, VAN KLAVEREN, Alberto and RUIZ-GIMÉNEZ, Guadalupe, "Europa y América Latina: la búsqueda de nuevas formas de cooperación". *Síntesis* 18 (September-December 1992): 91-182; and KÖHLER, Volkmar, "EC Donor Coordination — A Shocking Balance". *Development & Cooperation* 1 (1993): 12-14.

The European public has rarely complained about this lack of cohesiveness, though this passivity may itself reflect the fact that domestic political factors, rather than true development criteria, very often determine national development policy goals and funding. Member States are anyway in a particularly strong position viz-a-viz the EC institutions with respect to cooperation with non-associated regions such as Latin America. Partly for these reasons, Latin America receives only 10% of total European cooperation. It should be stressed that Latin America's share has *doubled* in relative terms since 1980, and that some observers genuinely believe that EC cooperation is the most sophisticated and successful area of EC-Latin American relations. Bilateral flows to Latin America tend to reflect the "country pair" links discussed above. Italy and Germany, for example, concentrate on Brazil and other Southern Cone countries, while Denmark directs practically no development cooperation to the MERCOSUR region.

Maastricht Treaty provisions do foresee the establishment of a common development cooperation policy and on 18 November 1992 the Council of development ministers approved its "Declaration 2000" document, requiring Member States to coordinate their policies more in future. However, while the EC institutions are likely to orchestrate flows from Member States, they will not substitute for them. The fact is that development cooperation as an instrument is in decline. There is a general lack of satisfaction with the macroeconomic utility of external assistance for recipient countries. Even at the microeconomic, or project, level there is no conclusive proof that the majority of European cooperation efforts are fruitful or even satisfactory. Evidence both for and against tends to be anecdotal and objective conclusions are hard to draw. Yet even if European cooperation with Latin America could be made to work better, and all donors to coordinate more closely, there are three major factors working against the survival of cooperation flows at their present level in the medium term.

First, all EC donors face fiscal difficulties. Without exception, European countries are suffering from serious budget deficits — with a combined total equivalent to no less than 5.6% of Community GDP in 1993 — and remain threatened by recession. Member governments are already cutting their development cooperation. The EC institutions have seen their budget frozen at last year's levels until 1994. This could affect all "non-obligatory" spending and, in this context, it should be stressed that Latin America is not an associated region: its cooperation agreements with the EC do not include contractual obligations. There are other budget pressures¹¹. Moreover, if European growth rates fall below those envisaged by the Commission in its 1993-1999 budget estimates, then expenditure targets will be correspondingly revised downwards.

Second, European donors now place political conditions on recipients before the latter gain access to funds and technical assistance. Such conditionality generally refers

¹¹ For example, the European Court of Auditors (whose competences increase under Maastricht) has criticized the management and efficiency of EC development cooperation.

to democracy, human rights, military spending and policy reforms¹². The EC has formally adopted strict political conditionality for its cooperation programmes. Conditionality is a difficult concept to put into practice. Just how does one "measure" democracy?, quite apart from the fact that conditionality blunders into hereto sensitive areas of national sovereignty in the developing nations. The main point, however, is that it is a useful tool for EC policymakers to incorporate disbursement savings into their development cooperation estimates. Tying assistance to respect for human rights and democracy thus appeals to both idealists and those seeking to cut funding at the Community and bilateral level¹³.

Third, opinion polls in many donor countries already testify that — excluding food aid — the general public regards development cooperation as expensive, inefficient and immoral (Sørensen, 1993: 64). Some EC societies, such as Spain, are anyway largely disinterested in this whole issue. The tendency is for the constituency in favour of cooperation in Europe to diminish further during the 1990s. It may be politically unrealistic, for example, to expect Europeans faced with declining public services or farmers under threat from reforms to the Common Agricultural Policy (CAP) to support increased development cooperation expenditures. Low wage or unemployed citizens will increasingly question the despatch of funds to Latin America when the richer elements of Latin American society continue to pay very little tax¹⁴. All these factors reinforce two things: first, the need for genuine EC coordination and common action in this field; second, the accompanying and probably irreversible trend for the private sector to become the key actor in biregional relations.

Strengthening the Community Approach

Many have called for a genuinely European policy on EC-Latin American relations, believing that the lack of a well-formulated and constructive framework for relations with Latin America reduces the overall benefits to be derived from biregional links. Intervention in favour of special national interests weakens the impact of the Community and puts a break on the pace of integration. According to this view the EC is, in many respects, a better unit in an increasingly borderless world. This applies to relations with Latin America: if Europe wants a close relationship, it has to harmonize activity as much as possible. This is not necessarily the same as saying that everything must be

¹² The European Bank for Reconstruction and Development (EBRD) is the first multilateral institution obliged by its statutes to limit credits to the democratic performance of borrowers.

¹³ SØRENSEN, Georg (ed), "Political Conditionality", *European Journal of Development Research*: 5:1 Special Issue. London: Frank Cass (June 1993). BREWIN, Christopher, "External Policy Developments", *Journal of Common Market Studies* 31 Annual Review. Oxford: Basil Blackwell (August 1993); CLAASEN, Heimo, "Budget Cuts and Harsh Conditions", *Development & Cooperation* 1 (1993).

¹⁴ IRELA, "Poverty in Latin America: Causes and Costs", *Dossier 46*. Madrid: IRELA (September 1993): 46.

centralized in Brussels. While a stronger and more integrated Community is attractive, it does pose its own problems in practice. Yet, a loose or "weaker" EC would remain marginal in external affairs.

Biregional relations may be an area where the relocation of more authority upwards from Member States can, in many instances, make sense. While the EC undertakes responsibility for some development and economic cooperation activities, for example, Member States could concentrate on more pressing areas of foreign policy. Indeed, a common EC approach to Latin America is more possible than for other regions precisely because it ranks low in the individual priorities of most Member States. The San José process is a case in point, becoming feasible precisely because individual Member State priorities were not at stake. There is thus a propitious opportunity for convergence between bilateral policies. Equally, from the Latin American viewpoint, a common EC presence in the region brings clear advantages, not least because it boosts the region's chances of enjoying diversified international relations. No single European country could live up to these high expectations¹⁵.

There have already been positive, if indirect, steps in the direction of a coordinated approach. First, Article 130x of the Maastricht Treaty provides for the Community and Member States to coordinate their development cooperation policies and to run joint schemes. It also allows for Member States to help run EC programmes if this should prove beneficial. This particular idea refers to convergence rather than single policy. As Linda Chalker, UK Development Minister, has stressed when asked what is meant by a "common" development policy: if we mean a single policy, the answer is no; if, however, we mean closer coordination of national policies, the answer is yes. Second, the EC is moving towards more institutional cohesion, with the appointment of a sole Commissioner for development. Manuel Marín is now in charge of the "Cooperation and Development" portfolio, with duties covering the Mediterranean, Middle East, Asia and Latin America, the ACP countries and emergency relief. The development portfolio is thus more consistent and complete than at any time in the past.

What form could a more cohesive EC policy take? Rather than set quotas or dates for the transfer of bilateral programmes and responsibilities to the EC level, it would be more expedient to transfer specific tasks. It is relatively easy to pinpoint issues that demand a common approach. Problem solving at the national level is not sufficient with respect to modern transport networks, energy supplies, population growth, migration and the environment. These issues can only be resolved on a pan-national basis, ideally through contacts between integration schemes. Nowhere is this more evident than with

¹⁵ There is sometimes a danger that activities at the EC level become blown out of proportion in Latin America. For example, Central America clearly is a success story of EC institutionalized dialogue (San José Process); the region receives more EC cooperation per capita than anywhere else in the world; it enjoys special trade and tariff privileges under the EC's special anti-drugs programme and a new third generation cooperation agreement has just been signed with Brussels. Yet, following the announcement of the common quotas and 20% tariff on banana imports, the EC was cold shouldered by practically the entire sub-region.

respect to the environment. The natural world ignores border demarcations and countries, acting on their own, simply do not have the tools to control such global phenomena (Grabendorff, 1993a: 22). Key areas for joint or common action by Member States in conjunction with the EC institutions could also usefully include cooperation in the fight against poverty, support for democratization, and strengthening regional integration schemes. This would allow for the gradual building up of competences at the Community level and help create economies of scale and scope, and allow for better use of increasingly scant cooperation resources (CSPI, 1992: 49).

Weaknesses in EC-Latin American relations are concentrated in the economic and trade spheres, as well as in key areas of development cooperation such as science and technology, business cooperation and industrial cooperation. Programmes in these areas began in the 1980s, but they need much more input as part of an overall policy for Latin America. Thus, specific programmes should be targeted on weak fields with the aim of bolstering these precise areas. There is less need to worry about EC strengths, such as humanitarian assistance, financial and technical cooperation and political dialogue. Moreover, this approach can be combined with the current, very positive trend for Latin America to gain access to *existing* EC instruments, originally designed with Europe in mind. Examples already include the Business Cooperation Network (BC-Net) scheme and access to EIB lending (these are discussed further in Section II). The use of these instruments is both cost-effective and sensible.

Science and technology would be an excellent area to start, and ideally achieved at EC level. Technology is a vital factor in competitiveness and hence in economic performance and growth in the 21st century. Dynamic efficiency — the speed with which an economy develops and uses new technologies¹⁶ — is a fundamental factor for Latin America's future well-being. The Community could offer Latin America much better access to its technological programmes, thus helping the region to develop its technological infrastructure, to gain access to (otherwise costly) technology transfers, and disseminate valuable scientific knowledge within the region. The EC has been successful with its ESPRIT, RACE and EUREKA programmes in the 1980s and 1990s. These schemes apart, Latin America could benefit from systematic inclusion in BRIDGE (Biotechnological Research for Innovation, Development and Growth in Europe); ECLAIR (European Collaborative Linkage of Agriculture and Industry through Research) and COMMETT (Community Programme in Education and Training for Technology). Once again, the EC is well placed to make the useful linkage with the general thrust of its support programmes for small and medium enterprises (SMEs) in Latin America. This could take place along the lines of Germany's Fraunhofer Institutes, which support technology dissemination to SMEs and encourage regional initiatives bringing together firms, universities and research institutions (Sharp & Pavitt, 1993: 140-41).

¹⁶ SHARP, Margaret and PAVITT, Keith, "Technology Policy in the 1990s: Old Trends and New Realities". *Journal of Common Market Studies* 31:2 (June 1993): 138-140.

However, there is no reason why the EC should coordinate all areas of biregional relations; in some areas there is nothing that makes the Community naturally a better partner than the Member States themselves. Hence there is a good case for "steering committees" to coordinate some aspects European-Latin American links¹⁷. In other words, not the communitarization but the multi-bilateralization of biregional ties. This is current World Bank practice; for example, the chairs a steering group for international cooperation with Indonesia made up of actors with similar concerns and interests. EC Member States (along with the Community institutions and sub-state actors) could establish country, regional or sectoral steering committees to coordinate contacts between Europe and Latin America.

These intra-EC alliances do not have to include all actors: for example, Germany, Netherlands, Spain, Italy, Portugal and the United Kingdom could coordinate relations with the MERCOSUR, Chile and Bolivia¹⁸. There is no obvious reason to include Greece (with scant diplomatic or trade presence) and Denmark (giving practically no aid to MERCOSUR countries). It makes sense to design these groups with Latin America in mind: for example, reflecting integration efforts there (G-3; CACM; MERCOSUR), so as not to duplicate the efforts of different steering groups. An eventual G-3 grouping (bearing in mind Mexico's special importance) would usefully include France, Germany, Italy and Spain. The United Kingdom might coordinate a Caribbean group, on which Spain, Denmark and Greece could be included (given their links with certain islands). These informal working groups could include representatives from the EC institutions, the private sector and non-governmental organizations (NGOs). Steering committees are also valuable to the extent that they balance out distractions in individual Member States or other actors. For instance, it is not clear to what extent Germany's new responsibilities in Eastern Europe, or those of Spain and Italy in the Mediterranean context, will detract from attention to Latin America. An intra-EC alliance allows the void to be filled by others.

¹⁷ GRABENDORFF, Wolf, "Germany and Latin America: A Complex Relationship" in KAUFMAN PURCELL, Susan, *Op Cit*: 30.

¹⁸ The June 1992 Lisbon Summit demonstrated the effectiveness of Iberian coordination in favour of Latin America: the Commission was asked to draft a report on developing relations with the region; cooperation agreements were signed with four more Latin American countries; the EIB was authorized to make loans to the region; and after political dialogue, the Community Ministers jointly rebuked Cuba, Haiti and Peru for human rights violations (*Brewin 1993*: 84).

II. BIREGIONAL PRIVATE SECTOR LINKS

Nobody is in any doubt that private sector ties represent the sharp end of European-Latin American relations; their relative weight in overall links will inevitably increase towards 2000 and beyond. In part, this reflects business sector trends at the global level: the internationalization of firms and entire industries, technological progress, an ever-larger services sector, regional economic integration, liberalization of capital movements and a greater role for market forces practically across the globe. As a result of these factors, worldwide FDI flows have grown at unprecedented speed. Between 1985 and 1990 alone, total direct investment expanded by an astonishing annual average of 34%. This far surpassed the accumulated rise over the same period of merchandise exports (13%) or nominal output (12%)¹⁹.

More specifically, Europe and Latin America are both engaged in important processes of economic change. Latin America's business environment has become propitious. The region has implemented an ambitious agenda of policy reform, opting for an export-led growth model intended to offer greater incentives for entrepreneurship and rises in productivity. Many countries have already restored macroeconomic balance. The role of the state has been redefined, with the aim of creating a fiscally-sound, and much reduced, government sector — also involving ambitious privatization programmes. Often termed Latin America's "silent revolution", the reform process has generated favourable expectations and improved economic performance in the 1990s²⁰. Average growth, excluding Brazil, was just under 5% in 1992. Even including the giant Brazilian economy, the regional average was 2.6%. Moreover, Latin America's overall rate of inflation fell from in excess of 500% in 1990 to just 23% in 1992.

Renewed growth has been stimulated by greater domestic private investment, the return of flight capital and substantial direct investment inflows from abroad. From mid-1990 to the end of 1992, net capital inflows totalled around \$100 billion. The bulk of these flows are private: FDI (46%), portfolio investment (18%) and borrowing on international capital markets (36%) (*Jaspersen & Ginarte, 1993:1*). Direct investment has been stimulated by the introduction of more foreign investor-friendly legal frameworks in the region. For example, this is one major reason behind the ten fold rise in FDI inflows into Mexico since 1982. Since 1990 Latin America has been the top recipient of private portfolio investment in the developing world.

But biregional private sector links benefit from a double propulsion mechanism, the other half of which refers to the impact of market integration in Europe. SEM is

¹⁹ IDB & IRELA, *Foreign Direct Investment in Latin America: An Overview of Flows from Europe, Japan and the United States, 1979-1990*. Madrid/Paris: IDB & IRELA (1993): 1

²⁰ IRELA, "The Silent Revolution: Latin America's New Economies. Dossier N°36. Madrid: IRELA (March 1993); and JASPERSON Fred, & GINARTE, Juan Carlos, *Capital Flows to Latin America 1989-1992: Trends and Prospects*, from a forthcoming IRELA study on FDI flows to Latin America.

inducing increased competition among EC firms, leading indirectly to greater efficiency. Even though competition is fierce many fresh opportunities are opening up, particularly in niche markets²¹. A great many Community private sector-actors are broadening their geographical coverage, extending markets into Latin America. This latter effect is enduring, being present whether the European market is growing or in recession.

Moreover, there remains much room for dynamic change within Europe. Pan-national mergers and acquisitions continue, with increasing interest in joint ventures. Privatization has yet to reach its peak in almost all Member States, excluding the United Kingdom: at the close of the 1980s, public firms still accounted for around 12% of value added in the EC. Relentless budgetary pressures render inevitable significant sell-offs of state enterprises in Europe. France, Germany and Spain are among those who have recently made announcements along these lines. The UK example is a good omen as far as biregional links are concerned: several newly privatized companies, such as British Gas and various Water Boards have proceeded to invest heavily in Latin America.

It should be underlined that expanding bilateral business ties will come on top of strong underlying connections. From 1980-1991, Latin America received some \$15 billion in EC direct investment. A great many European companies are firmly established in Latin America: including AEG, British Petroleum, Bosch, Hoechst, Renault, Phillips, Rio Tinto Zinc, Shell, Siemens, Unilever, Volkswagen and dozens more. Germany, for example, is second only to the United States in terms of the total number of national companies operating in the region. Privatization programmes have proved to be an additional stimulus. Last year, EC firms bought around 35% of all state assets sold in Argentina and have already accounted for many purchases in Chile and Mexico.

European companies have shown a marked preference for services, concentrating on telecommunications (Argentina, Chile and Mexico), air transport (Argentina, Chile, Dominican Republic, Mexico, Paraguay and Venezuela) and the tourist industry (particularly Cuba, other Caribbean countries, Mexico and Venezuela). Banking will also be a growth sector — 40% of the foreign banks installed in the Southern Cone are now owned by European companies — as will much of the mass media. All this is linked to the global trend towards a "dematerialization" of production, accompanied by changes in the way things are made²². It is also worth noting the relevance of "country pair" relationships. For example, France Telecom acquired an important slice of Teléfonos de México, while Spain's Iberia and Telefónica invested heavily in Argentina and Chile. It is not plausible that once the Lufthansa airline and Air France become privately-owned, as they surely will, they may wish to expand into their respective "natural" air markets: Brazil and Mexico?

²¹ Several Mexican firms, for example, such as Vitro (glassware) and CEMEX (cement) have already ensured a presence in SEM, purchasing existing EC companies in these sectors.

²² KENNEDY, Paul, *Op Cit*: 314.

Trends in Biregional Business Links: Large, Small and Ascending Players

Large players

EC-Latin American private sector ties will receive an increasingly powerful stimulus from the activities of European institutional investors. These are often very large players, even in global terms. The World Bank estimates that global institutional investment funds are worth \$14,000 billion, much of it managed by European organizations. In Britain alone, pension funds account for investments worth 400 billion ecus. Importantly, European institutional investors place around 20% of their assets abroad (compared to only 7% in the United States), of which Latin American emerging markets can expect around a tenth rising to higher levels as investor confidence grows.

Equity portfolio inflows in Latin America have already grown from around \$600 million in 1989 to close to \$6 billion in 1992. There is more room for expansion: restrictions on foreign investments by institutions are being eased in Europe, while financial liberalization in Latin America opens new markets. Many EC unit and investment trusts are now choosing to specialize in Latin America and the Caribbean²³. Portfolio diversification by European institutional players may thus be a powerful force in Latin America.

The process also works in reverse. The sale of financial investment products is now big business in Latin America. In many countries, large segments of the higher income brackets, including middle class professionals, are keen to purchase such products. Many EC pensions and insurance companies have recently stepped up their sales drive in the region. This phenomenon is one facet of "decentralized" inter-regional economic relations, intimately linked both to the tendency for investment to outpace trade and for rapid technological progress in international communications.

We should not forget the other large private sector players in biregional ties: European companies who invest directly in the production and sale of myriad goods and services in the region. In 1992, 25 of the 60 largest foreign companies in the region were wholly or mainly European-owned. EC producers of vehicles, chemicals, machinery, pharmaceuticals, beverages, petroleum and tobacco are household names practically throughout the region. It should be stressed that the *modus operandi* of big institutional and company investors — added to the sheer size of their assets — means that official EC encouragement is unnecessary (except for continued rule changes in the EC and under the auspices of the General Agreement on Tariffs and Trade, GATT).

²³ For example, Foreign & Colonial (F&C), one of Britain's largest and most experienced investment trusts, has put upwards of 200 million ecu into Latin American stocks. A similar situation is evident in funds operating out of other Member States. European-held portfolios focus mainly on Brazil, Mexico, Argentina and Chile, though funds have also gone to Peru and Venezuela. Typical holdings concentrate on shares in telecommunications, banking and retail services, with about a fifth reserved for basic industries and construction.

Small and medium players

Another interesting trend, and one with tremendous future potential, is the rise in linkages between SMEs²⁴ in Europe and Latin America. Some have suggested that since the EC's largest industrial and services enterprises are already constructed on largely multinational foundations, completion of the Single Market will impinge less on their behaviour than that of their smaller cousins, the SMEs²⁵. The trend since the mid 1970s has anyway been for SMEs to raise their share in total EC output and employment (particularly in industry). In France, Germany, Italy, Spain and the United Kingdom, for example, modest-sized plants provide anywhere from 20%-60% of all jobs in manufacturing. The trend towards SMEs is stimulated mainly by growing consumer taste for distinctive products, facilitated by the introduction of much more flexible technology, and the tendency for bigger firms to sub-contract for components and services²⁶.

Unlike the European industrial and investment giants, biregional ties between SMEs would benefit enormously from official encouragement — particularly at Community level. *Information* is perhaps the single most vital "factor of production" for smaller firms anywhere. SMEs all too easily become dependant on a single customer or localized markets. Even within the EC, barriers created by language, culture and geographical distance have often impeded such companies from designing, producing and marketing better products. Indeed, the existing Community programmes for SMEs are intended to deal with precisely these types of problems. "Euro-info" centres have been set up to help them keep up to date with EC legislation, norms and the available business opportunities (Carlsson 1993). BC-Net, the first scheme of its kind in Europe, is intended to facilitate business-to-business contacts and to help locate potential partners.

Extending this type of scheme to Latin America — as is already the case with BC-Net — helps SMEs on both sides of the Atlantic to identify business potential (markets or joint venture partners). Latin American firms, for instance, badly need information on consumer tastes and design preferences in Europe. The EC Commission has already made a good start, with an impressive list of initiatives. These include the European Community Investment Partners (ECIP) scheme, BC-Net and AL-INVEST, which includes an embryonic form of the "Euro-info" centres (Annex II). Mexico, for instance, also has a European chamber of commerce ("Eurocam"). It aims to support and encourage economic relations between Europe and Mexico by providing information and contacts. EC cooperation in the area of "investment promotion", which includes most of these schemes, is still limited but is growing fast: 9 million ecu in 1992, up 100% on 1991.

²⁴ The European Commission defines SMEs as companies employing under 500 workers and with no more than 75 million ecus worth of fixed assets.

²⁵ ADAMS, William James, *Op Cit*: 122.

²⁶ CARLSSON, Bo, "The Rise of Small Business: Causes and Consequences", in ADAMS, William James, *Op Cit*: 145-170.

On a more general plane, in June 1992 the EC Council invited the European Investment Bank (EIB) to finance projects in Latin America. Bank funds could be of great interest to Latin American companies of all sizes and areas of operations. The sum available is not large (750 million ecu spread over three years and shared with Asia) but the initiative is significant. First, only now is the globe's largest investor (with loans of 17 billion ecu in 1992) seriously looking at activities in non-associated countries. If the pilot scheme is successful, much larger funds are bound to follow. Second, the EIB mandate is strictly to finance projects of "common interest for the respective country and the EC" (e.g. joint ventures, physical links such as transport and telecommunications, environmental improvements, and investments in Europe's sister regional integration schemes). Third, these funds can be combined with other cooperation instruments, such as the ECIP, thus extending the scope of the scheme.

Ascendant Players: Euro-lobbies

Corporate lobbies are becoming increasingly influential almost everywhere, a phenomenon encouraged by the size and global reach of many companies (bargaining power) and by economic distress in most industrialized economies (keenness for job creation and fresh investment). Daimler-Benz alone has five "corporate embassies" spread out across the world, including a major representation in Brussels. Companies, however large, tend to associate in interest groups to pressure EC policy-makers. They realize the need for resources on the ground in influential capital cities, since there are large potential rewards for those who are best informed about proposed legislations and with a thorough understanding of official decision-making mechanisms. Not surprisingly, therefore, there are now over 525 pan-Community associations to represent practically everything from car makers to EC consumers²⁷. Some groups are not even exclusively European: the automobile producers have allowed US-owned Ford and General Motors to join, given that they are both major producers inside the Community and that they can offer valuable experience gleaned from lobbying in Washington.

The main point here is that Commission functionaries engaged in policy formulation or regulation drafting are constantly pressed for time and in need of specific information. "Out of functional necessity more than anything else, Commission officials are prepared to offer groups preferential access at the early stages of policy development in return for detailed information they would otherwise struggle to gather" (McLaughlin, Jordan & Grant, 1993: 200). Obviously, Brussels does not function in a vacuum. Euro-lobbies can and will increasingly contribute to the shape of the EC regulatory and policy environment. This is positive to the extent that European businesses are interested in boosting their commercial links with Latin America — and thus are prepared to pressure for more and larger business-oriented EC cooperation programmes. It also depends on the degree to which Latin American business groups, small and large, seek to emulate this process by establishing a presence in Brussels and key European capitals.

²⁷ McLAUGHLIN, Andrew, JORDAN, Grant & MALONEY, William, "Corporate Lobbying in the EC", *Journal of Common Market Studies* 31:2 (June 1993): 191-211.

Business links and EC cooperation: parallel processes

There is a nagging problem with biregional private sector links. Since businessmen tend to be more rational than sentimental, there is inevitably a tendency for dynamic EC-Latin American links to focus mainly on a certain countries and sectors. Poorer countries typically suffer from rather low productivity, inadequate supplies of skilled human capital and small *real* domestic markets. Such countries attract much less investor interest precisely because they are unable to offer the basic requisites²⁸. European private sector agents would be tempted to regard these markets as less and less relevant to their needs. There is a clear need for continued cooperation flows to these particular areas — something best provided at the EC level or through the respective "steering committees", if these are finally set up.

²⁸ IRELA, "Poverty and in Latin America: Causes and Costs. *Op Cit*: 16-27.

III. TRANSNATIONAL TIES

Since the 1960s transnational links between Europe and Latin America, long underestimated and under-researched, have become extremely important, constituting probably the strongest such ties between any two regions in the world. These connections are no longer primarily ideological in character, nor even mainly humanitarian. Rather, they reflect increasingly close interaction between agents of civil society. Such transnational links might be thought of as the "informal sector" of international relations, enjoying relative independence from interference on the part of their "home" states, and exhibiting a significant degree of dynamism and energy. Actors are engaged in a tremendous range of activities — from the bolstering of democracy, to emergency relief and vaccination programmes — as well as proselytizing all manner of political, religious and economic creeds. Indeed, actors do not project common, or even similar, national and EC interests in Latin America. Often, they "compete" for influence (party v party, church denomination v denomination, ideology v ideology). This reflects the high degree of political pluralism in the EC.

Two points should be made at the outset. First, the most powerful transnational force is business. But since this aspect has already been amply discussed in Sections I and II, it will not be further debated here. Second, transnational actors obviously to some extent reflect bilateral and Community links, or are subject to the influence of forces at those levels. For example, the Spanish Church works closely with its Cuban counterpart and presumably interacts with other elements of the "country pair" relationship; Denmark's Folkekirkens Nodhjaelp (Church Aid) carries out much field work in Bolivia, reflecting not pastoral ties so much as the priorities of Denmark's official aid agency (DANIDA) — i.e. low per capita income nations — since DANIDA supplies much of the funding. And where the EC co-finances cooperation programmes with NGOs (see below), it also enjoys a strong element of co-decision.

It would, however, be a mistake to underestimate the extent to which states have lost their political monopoly on the international stage. Fundamentally, transnational links are a "people to people" association between the two regions without the intervention of governments. The "informal diplomacy" of political parties, unions, churches, foundations, women's associations, solidarity groups and a host of other NGOs have a strong impact on a factor of capital importance: public opinion in both regions²⁹. In my own view, a similar effect is apparent from the strong presence in Europe of Latin American exile groups (Chileans in Denmark, Germany and Britain) and emigrant communities from Argentina, Brazil, Cuba, the Dominican Republic and Venezuela (mainly affecting Spain, Portugal and Italy). Moreover, certain Latin American issues have played a notable role in the domestic political debate in several EC countries, particularly over governments' stance on Central America and the conservation of the Amazonian rainforest. (Grabendorff, 1993b).

²⁹ SPOERER, Sergio, "La diplomacia informal". *Nueva Sociedad* 90 (July-August 1987): 45-55.

The Role of NGOs in Biregional Relations

The rise of NGOs — an umbrella term for most transnational actors — is a distinctively Western phenomenon; NGOs as a sector are pluralistic by origin, a characteristic reflected in their functions, as well as part of the expression of civic society. This article uses the term to refer to *development-oriented* organizations. These are often a go-between for the macro-level of decision making and the micro-level of grassroots activities. Their importance resides not just in their ability to mobilize funds³⁰ but also to act among social sectors who, for various reasons, are unable to gain access to normal modes of cooperation. This applies to rural areas and marginalized urban zones, to women and street children, and to micro-enterprises operating on the (blurred) margins of the formal economy.

Germany probably represents the apex of this mode of action: transnational actors play a greater role in Germany's relations with Latin America than with any other part of the developing world. This gives Germany's links a much more solid and differentiated consistency than those it maintains with Africa or Asia. German political parties — Christian Democrats, Social Democrats, the Liberals and the Conservatives — are courted by their Latin American counterparts, as are their respective political foundations (something unique to Germany). Likewise, the relations between Germany's churches and trade unions with counterparts in Latin America are quite close.

Churches in Germany (along with those of Denmark, Spain, the Netherlands and other Member States) are major transnational actors, famous not so much for their pastoral engagement as for their social commitment. Both Protestant and Catholic denominations have their own extensive aid and voluntary services in the region and have probably channelled more money to Latin America's poor than all official German cooperation put together. The German government does exercise influence in that it is a major supplier of funds to transnational groups: in 1991 Bonn provided large sums to the German churches (290 million marks), political foundations (314 million marks), and other NGOs (62 million marks)³¹ — with the lion's share of these funds spent on activities in Latin America.

Similarly, there is a strong link between the EC institutions and European transnational activities in Latin America. First, a Liaison Committee exists for consultation and consensus between the Commission of EC and the NGOs, representing some 700 European organizations; the Committee is made up of 12 members from the

³⁰ The Development Assistance Committee estimates that, in 1990, NGOs based in the OECD countries *themselves* raised and channelled some \$4.8 billion to developing countries.

³¹ Figures are from "Facts and Trends", *Development & Cooperation* 1/91, page 6. The nature of German transnational links is covered in GRABENDORFF, Wolf, "Germany and Latin America: A Complex Relationship". *Op Cit*; and in GRABENDORFF, Wolf, "International Support for Democracy in Contemporary Latin America: The Role of the Party Internationals". Unpublished manuscript (1990).

NGO platforms of each Member State. Second, since 1976 the EC has co-financed many projects in Latin America through European NGOs. The idea is to promote the solidarity of "unofficial" Europe with developing nations. Initial amounts were paltry (2.5 million ecu in 1976), but have grown considerably. In 1991, some 476 million ecus was allocated in this way, 40% of which was accounted for by NGOs engaged in food distribution. Latin America accounts for a third of all EC cooperation funds distributed through NGOs. This is logical, given that the region has 10,800 active NGOs³², more than any other part of the developing world. The chief areas of activity include: education, health, nutrition, refugee assistance, the setting up agricultural and artisan cooperatives, social work, the formation of micro-enterprises and the training of union leaders.

Just as importantly, the EC has systematically encouraged development-oriented NGOs to help strengthen the democratic fabric of civil society in Latin America, as well as to defend particular groups in those societies. The European Commission uses budget line B7-5010 ("Community participation in activities in LDCs carried out by NGOs") for this purpose. It includes NGO actions in support of marginal sectors, especially street children. Such expenditure fits very well with key EC objectives like respect for human rights and democratic principles. European NGOs, for example, have played an important role in Chile's democratization process.

Biregional transnational contacts are also facilitated by a common political culture; this is probably best shown by the fact that the respective **Party Internationals** (Christian Democrat, Socialist, Liberal) are a largely European and Latin American phenomenon. Their real influence, however, extends little beyond regular resolutions and the basic function of providing member parties with democratic legitimacy. The main limits as far as biregional links are concerned are: first, Latin American nations lacking a European-type party spectrum are not properly represented (Argentina and Brazil, for example, with their populist traditions); second, the weight of Internationals depends very much on how many member parties are in government; and third, Germany's Christian Democrat (CDU) and Socialist (SPD) parties have a disproportionate influence over their respective international groupings (Grabendorff, 1993c).

European political parties, however, are notable actors. The Spanish example is interesting. Spain's ruling Socialist Party (Partido Socialista Obrero Español, PSOE) exhibits bonds of solidarity and camaraderie with ideologically like-minded parties in Latin America. PSOE has very close ties with, among others, Acción Democrática (AD), Venezuela's party in government. Both are members of the Socialist International. José María Aznar, the leader of the conservative Spanish opposition party (Partido Popular, PP), often visits his counterparts in Latin America. Aznar maintains good relations with the Nicaraguan President, Violeta Chamorro, who is still nominally head of the Unión Nacional Opositora (UNO). Aznar is a keen proponent of an Ibero-American Popular

³² KRUIJT, Dirk, "El caso de las llamadas 'organizaciones no gubernamentales' en América Latina. África, América Latina Cuadernos 11. (1993): 97.

Party, a sort of European-Latin American conservative alliance³³. Good candidates to join this alliance would include Mexico's Partido de Acción Nacional (PAN) and Portugal's ruling Conservative Party led by Cavaco Silva.

An active example of educational linkages is the *Coimbra Group*, composed of 30 European universities entrusted by the EC with organizing and mobilizing Latin American citizens who have studied or trained in the Community. Its efforts are primarily directed towards intra- and inter-regional "intellectual integration", and the Group has so far inaugurated European groups in Central America and Mexico. Such activities could be extended to include, for example, Latin American participation in the ERASMUS programme in Europe. It should be noted, however, that transnational links are outweighed by bilateral cultural contacts between the Member States and Latin America. These are intense, involving quasi-official agencies such as the Goethe institute, Alliance Française and British Council.

Trends in Transnational Activity

Transnational actors will have a vital role to play in filling the void left by the disengagement of official actors (national and EC) from biregional relations. Europe has not been a more dangerous, recession-ridden and confused continent for over 45 years. It is thus logical that most Member States are concerned with domestic and EC economic trends and events in neighbouring regions: chaos in Eastern Europe (particularly Russia) as well as Islamic fundamentalism and would-be migrants across the Mediterranean. Member governments and Community alike will have fewer human and material resources left to retain their traditional profile in Latin America. But transnational actors, with official encouragement and co-funding, are well placed to step into the breach.

For budgetary reasons, Member States and the Community will increasingly turn to cost-efficient NGOs. Officials are interested in collaborating with NGOs in projects for both qualitative and quantitative reasons. Some NGOs are very specialized in what they do (and are at least as competent as state agencies). Governments like to co-finance to the extent that working with NGOs allows them, on one hand, to optimize their logically scarce resources and to reduce, on other hand, their costs. It is estimated that official agencies can multiply the effective impact of their funds by up to 2.33 times if they work with NGOs. They also value the comparatively low wages of experts sent by NGOs and the fact that they do not pay for NGO administrative overheads³⁴.

³³ GILLESPIE, Richard & POLLACK, Beany "La política exterior española en 1992: ¿Latinoamérica en el corazón, pero Europa en la mente? *CIDOB Anuario Internacional 1993*. Barcelona: CIDOB (1993): 17-19.

³⁴ MATÉ DE CASTRO, Víctor, "Las ONGs en la ayuda al desarrollo". *Informes de Investigación*. Madrid: Instituto Internacional del Desarrollo (1988): 105-6.

Nevertheless, to meet the challenge, European NGOs will need to undergo a rationalization process in the 1990s. "They will have to design and implement programmes and projects to much higher standards than before. They will have to end the practice of overlapping programmes and projects addressed to the same client group. They will need to stop their paternalistic attitudes. They will be forced to specialize in doing what they are best at" (Hojman, 1993: 23). The highly anarchic, often inefficient administrative style of many NGOs in the 1980s will not be able to survive into the 1990s. The smallest and the most inefficient NGOs (they are not always the same) may disappear³⁵. However, NGOs will emerge strengthened since they are flexible, a quality that stems from their small size and the decentralized nature of their decision-making.

Towards 2000, NGOs will become increasingly active in the economic arena. For one thing, they are good at working with the informal sector, where much of Latin America's poorer and marginalized population survive. It is interesting to note how some European NGOs now lobby intensively to influence the outcome on Latin America's poor of the GATT Uruguay Round; they are thus moving into the key sphere of international economic relations (global rule making), adding their voice to that of the traditional national and supranational participants.

Stronger actors

An actor of rising relevance will be the European Parliament. The EP is at once bilateral (MEPs are voted in on a national basis), Community (it is an EC institution with statutory powers and a supranational remit), and transnational (its composition is entirely heterogenous, as are its interests). The EP is destined to become a more significant force in Community affairs. It already approves the Community budget, including lines for development cooperation, as well as some trade and cooperation accords negotiated by the Commission with third countries, and periodically makes statements on Latin American affairs. Since it is the only truly democratically-elected body in the Community, its resolutions have a certain moral weight and can influence the decisions of other EC institutions³⁶. Moreover, the EP's special delegations for relations with Latin America are very dynamic.

A further illustration concerns the *Inter-parliamentary Conferences* held biennially between the European Parliament and representatives from Latin American national legislatures are also acquiring great importance as an arena for dialogue between political forces in both regions. For almost 20 years the Conferences have been a forum of parliamentarians from both regions to express their views and expectations on the evolution of European-Latin American relations, seeking a common stance on issues of

³⁵ HOJMAN, David E., "Non-governmental organizations (NGOs) and the Chilean Transition to Democracy". *European Review of Latin American and Caribbean Studies* 54 (June 1993):7-25. Quote from page 23.

³⁶ FRERES, Christian, RUÍZ-GIMÉNEZ, Guadalupe and VAN KLAVEREN, Alberto. *Op Cit.*

shared concern and thus playing an increasingly dynamic, catalyzing role in inter-regional relations. The Conferences, for instance, have discussed environment concerns ever since the meetings first began in 1974. The shared agenda is constantly expanding, and this will be reflected at the XII Conference in Alborg, Denmark, in 1995.

What of the future? Maastricht, which is finally about to come into force, specifies that EP assent will be obligatory for *all* international agreements with budgetary implications for the Community, or that set up institutional frameworks and cooperation procedures. The EP can also exercise its new right of "co-decision" in fresh provisions on citizenship, structural funds, and changes to either the proposed European System of Central Banks or the European Central Bank itself (*Adams, 1993: 15*). Perhaps the best pointer is that the EP formally adopted the Verde Aldea Report on "The Establishment of a Common Foreign Policy". The Report calls for the EP to be informed regularly about the Community's external delegations and about Commission guidelines; it favours common embassies and a review of EC representation on the UN Security Council³⁷.

Article 138a of the Maastricht Treaty acknowledges the importance of political parties for integration and implicitly calls on them to group themselves at the European level. Even today, EP majorities are usually negotiated by Party Groups. And despite their weak "discipline", these Groups behave like parliamentary parties and their mutual relations constitute an embryonic form of an eventual European Union party system³⁸. Enlargement of the EC would tend to reinforce the formation of cohesive groupings. More German MEPs would probably increase the weight of the Greens, the Group of Christian Democrats and the Confederation of Socialist Parties. The entry of Austria and Sweden would add to the Christian Democrat, Socialist and even Liberal groupings. Moreover, Italy's ex-Communist PDS recently joined the EP's Socialist Group — so would the Polish former Communists (who won the recent elections) not do so too? All these factors will affect overall European relations with Latin America: more cohesive EP Party Groups in a more influential EP is a wholly positive trend as far as biregional relations are concerned, given the EP's excellent track record in this regard.

A further, relevant tendency concerns the rise of sub-state actors, particularly Europe's regions. These sub-state entities are showing irrepressible interest in extending their external reach, with ever more contact between the regions and Latin America. Manuel Fraga (President of Galicia's Xunta) has established close working relations between his region and Cuba: Fidel Castro is of Galician origin, as are a high proportion Spanish-origin Cubans. But perhaps the best example is Cataluña³⁹, which has played

³⁷ BREWIN, Christopher. *Op Cit*: 72.

³⁸ ATTINÀ, Fulvio, "Parties, Party Systems and Democracy in the European Union". *The International Spectator* XXVII: (July-September 1993): 67.

³⁹ Much was made in the Spanish press of the attempt by the regional authorities to "Catalanize" the 1992 Barcelona Olympics, and thus help give Cataluña its own international identity.

a key role in the European Assembly of Regions, seeking EC recognition of the political importance of regions and, thus, allotting them greater decision-making powers. As part of this trend, Cataluña has actively sought to boost its relations with Latin America. Jordi Pujol, President of the Catalan Generalitat has made official visits to Argentina, Brazil, Uruguay and Mexico, mainly to promote business links. Cataluña has set up a Consorci de Promoció Comerical de Catalunya (COPCA) to prepare the ground for greater involvement by Catalan SMEs (the region's economy, like Lombardy in Northern Italy, is based around smaller-sized companies)⁴⁰.

Indeed, this shows the inter-relationship with the EC level of contact with Latin America, since COPCA is officially recognized by the EC Commission as a "Collaborating Agency" in the area of industrial cooperation and investment promotion in Latin America, Asia and the Mediterranean. It takes part in the ECIP scheme (discussed in Section II above), selecting and introducing Catalan companies to the EC programmes. Cataluña also shows the relevance of "pairs", this time at sub-state level: it has particularly close relations with Argentina and Brazil⁴¹. This factor is further demonstrated by Galicia's close links with Cuba, Brazil and Argentina; Lombardy's ties with the latter two; and even the historic Welsh links with Patagonia. Cataluña also runs its own official cooperation programmes with Latin America; Catalan NGOs work more with the region than with anywhere else in the developing world. It should be mentioned, in passing, that sub-state actors may eventually also come to the fore in Latin America; to date, only rich and industrialized Southern Brazil has showed any real inclination for separatism.

As far as Europe is concerned, sub-state actors will play an ever greater role in biregional ties. First, their political power is growing. The Liga Lombarda became a dominant political force in Italy's last municipal elections, while Cataluña's *Convergència i Unió* (CiU), Scottish National Party (SNP) and Basque National Party (PNV) are all influential forces in the respective national parliaments. Second, Europe's regions are becoming economically more independent: on 1 October, the Spanish government agreed to concede 15% of income tax receipts to the Spain's regions. Third, at EC level, the Association of European Regions is growing in influence. More practically, the "subsidiarity principle" will be key: it is a double-edged weapon used by states to repatriate powers from Brussels, but will probably not stop at national level. Moreover, regional parties are represented in the EP, from where they attempt to influence EC policy-making and the role of the regions. With greater power for the EP, so will their influence at European level rise.

⁴⁰ VILLALONGA VADELL, Aina, "Las relaciones institucionales entre la Comunidad Autónoma de Catalunya y América Latina", *Afers Internacionals* 23/24, Barcelona: CIDOB (1993): 291-322.

⁴¹ Barcelona, for example, arranged with VARIG for direct flights to Brazil, given that 40% of passengers on the Madrid-Brazil services originated in Catalonia. Catalan firms also invest more in Brazil than anywhere else in Latin America, particularly in their speciality areas of pharmaceuticals, paper and light engineering.

IV. EUROPEAN—LATIN AMERICAN LINKS INTO THE NEXT MILLENNIUM

Europe and Latin America are presently undergoing far-reaching social and political change. Europe's polity is subject to challenges to the post-war pattern: "the gap between governors and the governed is visible in most west European countries. Declining membership of, confidence in, and loyalty to political parties are structural shifts, as the mismatch between the socio-economic profile and political channels of representation have grown.(...) New social and political movements are jostling for political space, both the more benign, e.g. ecological, and the more malign, extreme right and racist. In some nation states, there is declining attachment to the established political territory and state structures, as regional movements assert themselves (*Wallace, 1993: 299*). The effects of such change have been most visible in the Maastricht ratification process.

Latin America, for its part, evidences weak and fragile party structures; party democracy in the region is in generalized crisis. The clearest sign of this is the increasing popular repudiation of traditional parties, the frequency with which ruling parties are kicked out of office at the next elections, and the loss of prestige among the political leadership⁴². Some are now comparing the current trajectory of Latin American politics to the Weimar republic in Germany during the inter-war period: governments were democratic, yet they lacked legitimacy and this made for an unstable polity.

The emergence of continuously more differentiated societies in both regions will have two main effects on biregional relations. First, transnational actors are destined to play a relatively more dominant role than at any time in the past. Accelerated change within the global business community is only one, albeit a major, factor here. Another factor is the (partly related) disengagement of official actors from biregional relations. It should not be inferred from this that overall European-Latin American links will necessarily diminish; rather, there is to be a greater variety of players along with a reshuffling of the cards they hold. Clearly, development NGOs will have a major role to play, but in *conjunction* with official EC cooperation and "steering committees" that include bilateral donors. Europe will thus still be able to reach out to Latin America's poor (through health, education and economic activities) and work towards protecting the environment and strengthening democracy. There is a clear role for all EC modes of action: bilateral and biregional, transnational and supranational, private and public.

Second, recent events in Europe also demonstrate that, more than ever before, the two regions share a common agenda — both must face up to painful economic adjustment, concern for nascent democracies and basic human rights, as well as the fight against corruption, drugs and environmental degradation. Europe and Latin America

⁴² NIKKEN, Pedro (ed). *América Latina: La democracia de partidos en crisis*. San José: IIDH (1992): 9-18.

today discuss as equals in all fora. This provides a useful basis for multiple modes of action. Indeed, the globe itself on the eve of the 21st century is increasingly homogenous in terms of values, ideas and economic and political behaviour. The end of the Cold War meant the end of systemic competition. The free market and liberal democracy are the two dominant creeds today. While we lived in a bi-polar world, the central values of socio-economic and political organization were in dispute: there was an alternative. That is not true today (*Grabendorff, 1993a: 14*).

In more practical vein, there are several important dates on the **biregional calendar**. The EC's next Inter-Governmental Conference (IGC) is scheduled for 1996/97. It will decide some fundamental matters concerning the Community's institutions and powers — such as the real substance of subsidiarity — as well as new membership. The EC's future structure will impinge upon relations with Latin America, though it is not certain exactly which direction the IGC will take. Some Member States do favour a radical shift. Yet, in the main, the current lowest common denominator will prevail: by its nature, the EC's ruling bodies have always had to accommodate government representatives from both Right and Left of the European political spectrum. To reach a consensus acceptable to all major political forces in Europe, therefore, Community policies tend to be centrist, pragmatic choices. In practice, this has meant consensus on a social market economy and a subtle blend of protectionism, state subsidies and free competition (*Adams, 1993*). The IGC is unlikely to transform this mix; indeed this will also be the position of the new EFTA entrants to the Community.

This brings us to the second date on the calendar: concluding the Uruguay Round. Europe, along with other industrialized regions, does not always practice what it preaches. A more transparent and fairer world trade regime is long overdue. Serious analysts discount the notion that somehow, hours after a Uruguay Round accord is signed, there will be billions of dollars worth of benefits for all. There will surely be winners and losers, both in Europe and in Latin America. But the balance should prove positive, especially now that Latin American economies are investment and export-oriented. In short, a comprehensive GATT agreement would largely satisfy *most* Europeans and *most* Latin Americans.

Moreover, it is in GATT that the Community level of action is most vital: in an increasingly borderless environment, there are many areas where international good governance needs to take precedence over national governance. Europe needs to assume a responsible world role without hiding behind walls, adopting selfish policies and running against the trend towards globalization; the Community needs to be able to further its internal development while seeking to cope — and helping Latin America to cope — with global changes⁴³. If European actors at all levels, be this Community, state, sub-state or transnational, are able to reconcile these aims, then biregional relations have every chance of evolving healthily into the next millennium.

⁴³ KENNEDY, Paul. *Op Cit*: 287.

ANNEX I: KEY BILATERAL TRADE AND INVESTMENT LINKS

1. EC Member States' Trade Partners in Latin America (1992) (Ranked in order of importance)

EC	Bel-Lux	Denm	Eire	Fran.	Germ.	Greece	Italy	Neth	Port	Spain	UK
1) Bra	Bra	Arg	Mex	Bra	Bra**	Bra	Bra**	Bra**	Bra**	Mex**	Bra**
2) Mex	Mex	Col	Bra	Mex	Mex	Arg	Arg	Arg	Mex	Bra*	Mex*
3) Arg	Arg	Mex	Col	Arg	Arg	Pan	Mex ¹	Mex	Arg	Arg*	Chi*
4) Ven	Ven	Pan	Chi	Chi	Ven	Mex	Ven	Chi	Chi	Chi*	Ven
5) Chi	Chi	Chi	Arg	Ven	Chi	Baham	Chi	Ven	Ven	Col	Arg

Source: International Monetary Fund, *Direction of Trade Statistics Yearbook 1993*: Washington DC: IMF (April 1993)

* Close second place in the bilateral ranking.

** Bilateral trade is exceptionally large in relative terms.

¹ Italy-Mexico trade is surprisingly modest, and is significantly less than with Brazil or Argentina.

2. Latin American Countries' Bilateral Trade with Key EC Partners (1992) (Ranked in order of importance)

LA	Argen	Braz	Boli	Chile	Colo	Cuba	Dom. Rep.	Haiti	Mexi	Vene	Peru
1) Ger	Ger	Ger	UK	Ger	Ger	Spa	Spa	Fra	Ger	Ger	Ger
2) Fra	Neth*	Neth*	Ger	UK	Fra*	Ita*	Neth*	Ger	Spa*	Ita*	UK*
3) Ita	Fra*	Ita*	Fra	Ita	Ita*	Fra*	Ita*	UK	Fra*	Fra*	Ita*
4) UK	Spa*	UK	Belg-lux	Spa	UK*	Neth	Ger	Neth	Ita	UK*	Neth
5) Spa ¹	UK	Fra	Ita	Neth	Neth	Ger	Fra	Ita	UK	Spa	Belg-lux

Source: International Monetary Fund, *Direction of Trade Statistics Yearbook 1993*. Washington DC: IMF (April 1993)

* Close second place in the bilateral ranking.

¹ Spanish trade with Latin America is only slightly superior to that of the Netherlands.

3. FDI Flows from EC Member States to Latin America (1987-90)
(FDI destination by order of importance)

EC	Belgium	France	Germany	Italy	Nether.	Spain	United King.
1) Bra (52%)	Brazil (90%)	Mexico (19%)	Brazil (33%)	Brazil** (70%)	Brazil** (85%) ¹	Chile (30%)	Brazil (40%)
2) Arg (14%)	Venezuela (18%)	Brazil (17%)	Mexico (32%)	Argentina (13%)	Argentina (11%)	Argentina (23%)	Chile (11%)
3) Mex (12%)	Ecuador	Argentina	Argentina	Venezuela	Chile	Mexico	Argentina
4) Chi (10%)	Chile	Venezuela	Venezuela	Mexico	Colombia	Brazil	Mexico

Source: IDB & IRELA, *Foreign Direct Investment in Latin America: An Overview of Flows from Europe, Japan and the United States, 1979-1990*. Madrid/Paris: IRELA & IDB (1993).

* Close second place in the bilateral ranking.

** Bilateral investment flows are exceptionally large in *relative* terms.

¹ The Netherlands accounted for a quarter of all EC investment in Brazil during this period.

Note: The period 1987-90 provides a good overview of FDI flows. The latest figures on investment show an increase in FDI flows to Mexico from most Member States, largely in response to good growth and in anticipation of NAFTA. The United Kingdom remains one of the world's top investors with a stock of over \$240 billion in 1992, practically equal to Japan.

4. FDI Flows to Latin American Nations from EC Member States (1987-90)
(FDI origin by order of importance and % of total EC investment)

LA	Argentina	Brazil	Chile	Colombia	Mexico	Venez.
1) UK (41%)	Germany (38%)	UK (52%)	UK (45%)	UK (46%)	Germany (57%)	UK (37%)
2) Germ (22%)	UK (23%)	Germany (15%)	Spain (34%)	Netherlands (18%)	France (15%)	Germany (18%)
3) Spain (11%)	Spain (19%)	Netherlands (13%)	France (10%)	France (16%)	Spain (14.5%)	France (16%)
4) France ¹ (9%)	France (11%)	Italy (10%)	Netherlands (6%)	Germany (10%)	UK (10%)	Spain (14%)

Source: IDB & IRELA, *Foreign Direct Investment in Latin America: An Overview of Flows from Europe, Japan and the United States, 1979-1990*. Madrid/Paris: IRELA & IDB (1993).

* Close second place in the bilateral ranking.

¹ Italy and the Netherlands are placed just behind France with around 8% each.

Note: Spanish investment began to increase strongly around 1990, largely due to the growing involvement of state companies such as Telefonica and IBERIA in the Southern Cone.

ANNEX II

EC BIREGIONAL COOPERATION SCHEMES FOR SMEs

PROGRAMME	OBJECTIVES	FUNDING DETAILS	ACTIVITIES
ECIP	Promotion of European-Latin American joint ventures in areas such as partner or project identification, marketing studies, human resource training, and the purchase of capital equipment. ECIP is specifically intended for countries committed to attracting FDI and who actively support projects for SMEs.	A pilot phase (1989-91) disbursed 30 million ecu in the ALA countries. The 1992 budget was 40 million ecu. There are no limits for countries or sectors.	Latin America is the biggest per capita recipient of ECIP funds; 152 projects were approved for the region 1988-92 (covering agro-industry, textiles, tourism, technology and communications). Argentina, Brazil, Mexico and Uruguay are currently involved in the ECIP scheme. Mexico (4.6 mecu) and Brazil (3.5 mecu) have been the biggest recipients since 1988.
BC-Net	BC-Net is designed to facilitate contacts between European firms inside the EC, but now also provides information on business opportunities for biregional joint ventures and on technological collaboration with EC companies.	BC-Net, along with two smaller but similar schemes, had a budget of 400,000 ecu in 1992.	By the end of 1992, Argentina, Brazil, Chile, Mexico and Uruguay had access to BC-Net.
AL-INVEST	This is a recent EC initiative in the area of industrial cooperation, aimed at SMEs and other economic agents in Latin America. It is a framework agreement to encourage European involvement in the promotion of trade, technology transfers, know-how and finance - to the mutual benefit of European and Latin American firms. AL-INVEST will create a network of "Euro-centres" in Latin America from 1993 onwards to advise local firms on the EC market and possible partners.	The two year pilot scheme, scheduled to run from mid-1993 until mid-1995, has a budget of 9.1 mecus.	Financing of meetings in Europe for Latin American economic agents to meet counterparts from at least 3 Member States; paying for similar meetings in Latin America; training and organizational help for Latin American firms to take part in trade fairs.

Source: IRELA, *Anuario de Relaciones Europeo-Latinoamericanas 1992*. Madrid: IRELA (forthcoming).

BIBLIOGRAPHY

ADAMS, William James

- 1992 *Singular Europe: Economy and Polity of the European Community after 1992*. Ann Arbor: University of Michigan.

ATTINÀ, Fulvio

- 1993 "Parties, Party Systems and Democracy in the European Union". *The International Spectator* XXVII (July-September).

BREWIN, Christopher

- 1993 "External Policy Developments". *Journal of Common Market Studies* 31 Annual Review (August). Oxford: Basil Blackwell.

CENTRO STUDI DI POLITICA INTERNAZIONALE (CSPI)

- 1992 *Development-Cooperation: Criteria for a New Policy*. Mimeo. Rome: CSPI.

CARLSSON, Bo

- 1993 "The Rise of Small Business: Causes and Consequences", in ADAMS, William James, *Op Cit*: 145-170.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL)

- 1993 *América Latina y las Fuentes Europeas de Cooperación Internacional*. Mimeo LC/R.1279 (June). Santiago de Chile: CEPAL.

CLAASEN, Heimo

- 1993 "Budget Cuts and Harsh Conditions". *Development & Cooperation*. Berlin: IDE.

DELORS, Jacques

- 1993 *La Comunidad Europea y América: Corresponsabilidad en un Mundo que Cambia*. Address at ECLAC Headquarters 11 March 1993. Santiago de Chile: ECLAC.

EMMERIJ, Louis

- 1991 *International Economic Relations and Development Aid: New Policy Insights*. Paper presented at the conference "Policies of External Solidarity in the New International Context", held on 17-19 October 1991, Rome.

FRERES, Christian, VAN KLAVEREN, Alberto and RUIZ-GIMENÉZ, Guadalupe

- 1992 "Europa y América Latina: la búsqueda de nuevas formas de cooperación". *Síntesis* 18 (September-December): 91-182.

KENNEDY, Paul

- 1993 *Preparing for the Twenty-First Century*. London: Harper Collins

KÖHLER, Volkmar

- 1993 "EC Donor Coordination — A Shocking Balance". *Development & Cooperation* 1 Berlin: IDE: 12-14.

KRUJIT, Dirk

- 1993 "El caso de las llamadas 'organizaciones no gubernamentales' en América Latina. *África, América Latina Cuadernos* 11: 97.

GILLESPIE, Richard & POLLACK, Benny

- 1993 "La política exterior española en 1992: ¿Latinoamérica en el corazón, pero Europa en la mente? *CIDOB Anuario Internacional* 1993. Barcelona: CIDOB 15-31.

GRABENDORFF, Wolf

- 1993 "Germany and Latin America: A Complex Relationship" in KAUFMAN PURCELL, Susan, *Europe and Latin America in the World Economy*. Denver: Lynn Rymer (forthcoming).

- 1993a "The Price of Integration: Reducing or Redefining State Sovereignty?" in SMITH, Peter. H., *The Challenge of Integration: Europe and the Americas*. Miami: North-South Center: 333-360.

- 1990 "International Support for Democracy in Contemporary Latin America: The Role of the Party Internationals". Unpublished manuscript.

HOJMAN, David

- 1993 "Non-governmental organizations (NGOs) and the Chilean Transition to Democracy". *European Review of Latin American and Caribbean Studies* 54 (June). Amsterdam: CEDLA: 7-25.

INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK (IDB) & IRELA

- 1993 *Foreign Direct Investment in Latin America: An Overview of Flows from Europe, Japan and the United States, 1979-1990*. Madrid/Paris: IDB & IRELA: 1

INSTITUTE FOR EUROPEAN—LATIN AMERICAN RELATIONS (IRELA)

- 1993 *Anuario de Relaciones Europeo-Latinoamericanas 1992*. Madrid: IRELA (forthcoming).

- 1993a "Poverty in Latin America: Causes and Costs". *Dossier* 46 (September). Madrid: IRELA.

- 1993b *El Mercado Único Europeo y su impacto en América Latina*. Madrid: IRELA.

- 1993c "The Silent Revolution: Latin America's New Economies. *Dossier* N°36 (March). Madrid: IRELA.

MATÉ DE CASTRO, Víctor

- 1988 "Las ONGs en la ayuda al desarrollo". *Informes de Investigación*. Madrid: Instituto Internacional del Desarrollo (IID).

- McLAUGHLIN, Andrew, JORDAN, Grant & MALONEY, William
1993 "Corporate Lobbying in the EC". *Journal of Common Market Studies* 31:2 (June): 191-210.
- NIKKEN, Pedro (ed)
1992 *América Latina: La democracia de partidos en crisis*. San José: IIDH: 9-18.
- PIÑOL, Joan Lluís
1993 "El proceso de adopción del Principio de Subsidiariedad en la Comunidad Europea". *Afers Internacionals* 25: 71-96.
- SHARP, Margaret and PAVITT, Keith
1993 "Technology Policy in the 1990s: Old Trends and New Realities". *Journal of Common Market Studies* 31:2 (June): 130-148.
- SØRENSEN, Georg (ed)
1993 "Political Conditionality", *European Journal of Development Research*: 5:1 Special Issue (June). London: Frank Cass.
- SPOERER, Sergio
1987 "La diplomacia informal". *Nueva Sociedad* 90 (July-August): 45-55.
- VILLALONGA VADELI, Aina
1993 "Las relaciones institucionales entre la Comunidad Autónoma de Catalunya y América Latina". *Afers Internacionals* 23/24. Barcelona: CIDOB: 291-322.
- WALLACE, Helen
1993 "European Governance in Turbulent Times". *Journal of Common Market Studies* 31:3 (September): 294-303.

