COOPERAZIONE ECONOMICA E POLITICA
TRA UNIONE EUROPEA E MERCOSUR
(IV Euro-Latin-American Forum)
Istituto affari internazionali
Instituto de estudos estratégicos e internacionais
Istituto di studi latinoamericani, Confindustria, IRS/FIESP
Roma, 9-11/V/1996

a. Programma
b. Programma
c. Lista dei partecipanti
1. "Significaçacao e alcance de Mercosul"/ Hélio Jaguaribe de Mattos
2. "Algunas consideraciones sobre la cuestión de la viabilidad del Mercosur"/ Félix Peña
3. "El contexto político e institucional del Mercosur"/ Romeo Pérez Antón
3b. "The political and institutional context of the Mercosur" (abstract) / Romeo Pérez Antón
4. "Trasformazione istituzionale, allargamento ed approfondimento dell'Unione europea: impatto sulle relazioni con il Mercosur"/ Sergio Alessandrini
4b. "Institutional transformation, widening and deepening of the European Union: the impact on the relations with Mercosur" (abstract) / Sergio Alessandrini
5. "O contexto politico e institucional na Uniao européia e no Mercosul"/ Antón de Siqueira Freire
6. "Desenvolvimiento da cooperaçao econômica e das relaçoes comerciais entre a UE e o Mercosul: interesses comuns e desafios"/ Vera Helena Thorstensen
6b. "The development of economic cooperation and trade relations between the European Union and the Mercosur: common interests and challenges"/ Vera Helena Thorstensen
7. "Cooperación financiera: solidaridad en un contexto de globalización y volatilidad de los mercados financieros"/ Roberto Lavagna
7b. "Financial cooperation: solidarity in a context of globalization and volatile financial markets" (abstract) / Roberto Lavagna
8. "Uniao européia-Mercosul: cooperaçao para a paz e a segurança"/ Alfredo G.A. Valladao
8b. "The European Union and the Mercosur: cooperation for peace and security" (abstract) / Alfredo G.A. Valladao
9. "Democracy and human rights: a political agenda for interregional cooperation between the European Union and the Mercosur"/ Alexandra Barahona de Brito
10. "Cultura, democracia e direitos humanos: bases para um projeto inter-regional"/ Celso Lafer
11. "Uniao européia e mercosul: a cooperaçao econômica no contexto internacional"/ Miguel Anacoreta Correia
12. "Uniao européia e mercosul: a cooperaçao econômica no contexto internacional"/ Luiz Fernando Furlan
13. "As relaçoes com a América latina na agenda europeia"/ Miguel Anacoreta Correia
14. Discorso di Ruy Altenfelder Silva

IAI
Roma

IEEI
Lisbona

ISLA
Milano

CONFINDUSTRIA *(Roma)* - **IRS/ FIESP** *(San Paolo)*

Programma

IV FORUM EURO LATINO AMERICANO

Cooperazione economica e politica tra Unione Europea e Mercosur

Roma, 9 -11 maggio 1996
Sala Giunta - Confindustria - Viale dell'Astronomia 30

Giovedì, 9 maggio

14:30 Apertura dei lavori
Ludovico Incisa di Camerana, Sottosegretario agli Esteri, Italia
Francisco Seixas da Costa, Segretario di Stato per gli Affari Europei, Portogallo
Moderatore: *António de Siqueira Freire*, Ambasciatore, IEEI, Lisbona

15:15 Prima Sessione Plenaria
Mercosur: un progetto fattibile?
Relatore: *Hélio Jaguaribe*, Decano, Institute of Social and Political Studies, Rio de Janeiro
Intervento: *Félix Peña*, Direttore esecutivo, Club Europa-Argentina, Buenos Aires
Moderatore: *Gianni Bonvicini*, Direttore IAI, Roma

16:30 Coffee Break

17:00 Seconda Sessione Plenaria
L'Unione Europea: un attore internazionale con un futuro?
Interventi: *Silvio Fagiolo*, Rappresentante del Ministro degli Esteri per la Conferenza Intergovernativa, Italia
Stefano Silvestri, Vice-Presidente IAI, Sottosegretario alla Difesa, Italia
Alvaro de Vasconcelos, Direttore IEEI, Lisbona
Moderatore: *Diego Ramiro Guelar,* Ambasciatore d'Argentina, Unione Europea, Bruxelles

18:00 Chiusura

Venerdì, 10 maggio

9:30 SESSIONI DEI GRUPPI DI STUDIO

I. Contesto politico e istituzionale nell'Unione Europea e nel Mercosur

Relatori: *Romeo Pérez Antón*, Ricercatore, CLAEH, Montevideo
Sergio Alessandrini, Direttore ISLA, Università L. Bocconi, Milano

Interventi: *Ruy Martins Altenfelder Silva,* Direttore, Roberto Simonsen Institute of FIESP, San Paolo
Marcello Carmagnani, Ordinario di Storia dell'America Latina, Facoltà di Scienze Politiche, Università di Torino
Georges Couffignal, Direttore, IHEAL, Parigi
António de Siqueira Freire, Ambasciatore, IEEI, Lisbona
Victor Rico Frontaura, Sottosegretario di Stato per l'Integrazione, La Paz
Mónica Hirst, Ricercatrice, FLACSO, Buenos Aires
Teresa Sousa, Giornalista, Público, Portogallo
Laurence Whitehead, Professore di Scienze Politiche, Nuffield College, Oxford

Moderatore: *Gerardo Fernandez Albor,* Membro della Delegazione per il Sud America, Parlamento europeo, Bruxelles

II. Cooperazione economica e finanziaria

Relatori: *Vera Thorstensen*, Centro Sul-Norte, San Paolo
Roberto Lavagna, Instituto de Economía Aplicada y Sociedad (IDEAS), Buenos Aires

Interventi: *Jório Dauster,* Ambasciatore del Brasile, Unione Europea, Bruxelles
João Da Costa Pinto, Banco del Commercio e dell'Industria, Lisbona
Diego Ramiro Guelar, Ambasciatore d'Argentina, Unione Europea, Bruxelles
Patricia Llombart, Mercosur Desk, Commissione Europea, Bruxelles
José Luis Rhi-Sausi, Vice-Direttore del Centro Studi di Politica internazionale (CeSPI), Roma

Moderatore: *Wolf Grabendorff*, Direttore, Institute for European-Latin American Relations (IRELA), Madrid

III. Democrazia, diritti umani e cooperazione internazionale

Relatori: *Alfredo Valladão*, Ricercatore associato, IEEI, Brasile
Alexandra Barahona de Brito, Ricercatrice, IEEI, Lisbona

Interventi: *João Clemente Baena Soares*, Presidente, Fondazione Alexandre Gusmão, Brasilia
Albert Koenders, Amministratore, DG 1A, Commissione Europea, Bruxelles
Guido Lenzi, Direttore, Institute for Security Studies of the Western European Union, Parigi
Manfred Mols, Professore, Istituto di Scienze Politiche, Università di Mainz
Riordan Roett, Direttore degli Studi Latino Americani, Johns Hopkins University, Washington
José Luis Simón, Direttore, Perspectiva Internacional Paraguaya, CPES, Assunción

Moderatore: *Gelson Fonseca,* Consigliere diplomatico, Presidenza Brasiliana, Brasilia

11:00 Coffee Break

11:30 SESSIONI DEI GRUPPI DI STUDIO

13:45 Buffet

15:00 Terza Sessione Plenaria
Prospettive per la cooperazione politica tra l'Unione Europea e il Mercosur
Relatore: *Luiz Felipe Lampreia*, Ministro degli Esteri, Brasile
Interventi: *Gianni Bonvicini*, Direttore IAI, Roma
Romeo Pérez Antón, Ricercatore, CLAEH, Montevideo
Moderatore: *Carlo Secchi*, Presidente ISLA, Università L. Bocconi, Milano

16:30 Coffee Break

17:00 Quarta Sessione Plenaria
Cultura, democrazia e diritti umani: elementi di un progetto intra-regionale
Interventi: *Michelangelo Bovero*, Professore Associato di Filosofia Politica, Facoltà di Scienze Politiche, Università di Torino
Celso Lafer, Ambasciatore del Brasile, Nazioni Unite, Ginevra
Eduardo Lourenço, Scrittore portoghese
Mário Soares, ex Presidente della Repubblica del Portogallo
Moderatore: *Guilherme d'Oliveira Martins*, Ministro per l'Educazione, Portogallo

18:30 Conclusioni: *Luigi Abete*, Presidente Confindustria, Roma

Sabato, 11 maggio

9:30 Quinta Sessione Finale
L'Unione Europea e il Mercosur: valutazione della cooperazione economica bilaterale nel contesto internazionale
Relatore: *Jeffrey Schott*, Institute of International Economics, Washington
Interventi: *Miguel Anacoreta Correia*, Commissione Europea, Bruxelles
Luís Fernando Furlan, Direttore, Dipartimento Commercio Estero, FIESP, San Paolo
Moderatore: *Sergio Alessandrini*, Direttore ISLA, Università L. Bocconi, Milano

11:00 Coffee Break

11:15 Sessione di Chiusura
Presentazione delle Conclusioni dei Gruppi di Studio
Alvaro de Vasconcelos, Direttore IEEI, Lisbona

Interventi: *Miguel Anacoreta Correia*, Commissione Europea, Bruxelles
Luiz Felipe Lampreia, Ministro degli Esteri, Brasile
Roberto Nigido, Direttore Generale Affari Economici, Ministero degli Esteri, Italia
Fabrizio Onida, Commissario straordinario ICE, Roma
Moderatore: *Cesare Merlini*, Presidente IAI, Roma

12:45 Chiusura

Traduzione simultanea spagnolo portoghese inglese italiano

Con il Patrocinio del Ministero degli Affari Esteri
ed il contributo di: Commissione Europea, FUNAG, ITAÚSA, Mediocredito Centrale, Ministero del Commercio con l'Estero, STET

Segreteria Organizzativa: SYMPOSIA
tel. 06/39725540 - 39725545 - fax 39725541

IV FORUM EURO-LATINO AMERICANO
Roma, 9-10-11 maggio 1996

LISTA DEI PARTECIPANTI

	COGNOME	NOME	QUALIFICA	ENTE/ISTITUTO	INDIRIZZO	CITTA'	CAP	PAESE	TELEFONO	FAX
1	Abete	Luigi	Presidente	Confindustria	V.le Astronomia,30	Roma	00144	Italia	6/5903205	6/5923713
2	Alberti	Giorgio	Professore			Bologna		Italia	051/6402716	051/234036
3	Alcorta	Alfredo	Ministro Consigliere	Ambasciata dell'Argentina		Roma		Italia		
4	Alessandrini	Sergio	Direttore	ISLA - Università Bocconi	Via S. Sarfatti,25	Milano	20136	Italia	02/58365317	02/58265318
5	Anacoreta Correia	Miguel	Director for Latin American	European Commission	14, rue de la Science	Bruxelles	1049	Belgium	32/2/2992331	32/2/2991010
6	Andrade	Carlos	Journalist	TSF		Lisboa		Portugal	351/1/3622977	351/1/3648255
7	Baena Soares	Joao Clemente	President of Alexandre Gusmao Foundation	Ministry of Foreign Affairs	Esplanada dos Ministérios	Brasilia, DF	70170-900	Brasil	55/61/2116033	55/61/3222931
8	Baldino	Antonella		Mediocredito Centrale		Roma		Italia		
9	Baila	Janos	1° Consigliere	Ambasciata di Ungheria		Roma		Italia		
10	Barahona De Brito	Alexandra	Researcher	IEEI	Largo de S. Sebastiao, 8	Lisboa	1600	Portugal	351/1/7572701	351/1/7593983
11	Barattini	Juan	Addetto Culturale	Ambasciata del Cile		Roma		Italia		
12	Biancheri Chiapponi	Boris	Segretario Generale	Ministero Affari Esteri		Roma		Italia		
13	Blanco			SMIT		Roma		Italia		
14	Blasco	Christian		Ambasciata del Cile		Roma		Italia		
15	Boffi	Vincenzo		ENI		Roma		Italia	59825441	
16	Boniver	Margherita	Onorevole			Roma		Italia		
17	Bonvicini	Gianni	Direttore	IAI	Via A. Brunetti, 9	Roma	00186	Italia	6/3224360	6/3224363
18	Bottai	Bruno	Ambasciatori	Ambasciata Italiana presso la Santa Sede		Roma		Italia		
19	Bovero	Michelangelo	Professore Associato di Filosofia Politica	Facoltà di Scienze Politiche - Università di Torino		Torino		Italia		
20	Cabello	Oscar		Ambasciata del Paraguay		Roma		Italia		
21	Camana	Jorge		TIPS		Roma		Italia		
22	Carmagnani	Marcello	Ordinario di Storia dell'America Latina - Fac. Scienze Politiche		Università di Torino	Torino		Italia	011/8173970	011/836887
23	Carreon	Marco	Ministro	Ambasciata del Perù		Roma		Italia		
24	Castro Neves	Artur	Secretary General			Lisboa		Portugal		
25	Ciobanasu	Vladimir	Segretario Economico	Ambasciata di Romania	V.le Liegi, 44	Roma		Italia		
26	Couffignal	George	Director of Institute for Hight Studies on Latin American	University of Sorbonne Nouvelle	28, rue Saint-Guillaume	Paris	75007	France	33/1/42223593	33/1/45487958
27	D'Oliveira Martins	Guilherme	Secretary of State for Education	SEDES	Rua Duque de Palmela, 2, 4° Dt.	Lisboa	1200	Portugal	351/1/543830	351/1/7934147
28	Da Costa Pinto	Joao	President	Bank of Commerce and Industry		Lisboa		Portugal	351/1/3521935	351/1/3107234
29	Dauster Magalhaes	Jório	Ambassador	Brazilian Mission to the European Union	30, Av. Franklin Roosevelt	Bruxelles	1050	Belgique	32/2/6402040	32/2/6468040
30	De Lorenzi	Giorgio		Banco Ciudad-Buenos Aires		Roma		Italia		
31	De Siqueira Freire	Antonio	Ambassador	IEEI	Largo de S. Sebastiao, 8	Lisboa	1600	Portugal	351/1/7572701	351/1/7593983
32	Deustua	Anna Maria	Ambasciatore	Ambasciata del Perù		Roma		Italia		
33	Drago	Rolando	Console	Ambasciata del Cile		Roma		Italia		
34	Fagiolo	Silvio	Rappresentante Ministro degli Esterni	Conferenza Intergovernativa		Roma		Italia		
35	Fernandez Albor	Gerarde								
36	Ferrante	Giorgio		Mediocredito Centrale		Roma		Italia		
37	Fonseca JR	Gelson	Chief Diplomatic Advisor	Presidency of the Republic	Palàcio do Planalto, 4° anda	Brasilia DF	50150-900	Brazil	55/61/2111217	55/61/3215157
38	Fuentes	Carlos			Top Flat 9 Parkstone Garden	London Lw5		United Kingdom	44/171/8351981	44/171/3704951
39	Furlan	Luis Fernando	Director in Office - Department of External Trade of FISP	President of Administrative Council of SADIA	Av. Paulista 1313	Sao Paulo	01311-923	Brasil	55/11/2524200	55/11/2843971
40	Galeote Quecedo	Gerardo	President of Delegation for Relation with the Countries of	South America of the European Parliament	rue Béliard	Bruxelles	1047	Belgique	32/2/2845892	32/2/2849892
41	Gecse	Attila	Ambasciatore	Ambasciata di Ungheria		Roma		Italia		
42	Gerbasi	Fernando	Ambasciatore	Ambasciata del Venezuela		Roma		Italia		
43	Grabendorff	Wolf	Director of Institute for European-Latin American Relations		Pedro de Valdivia, 10	Madrid	28006	Espana	34/1/5628499	34/1/5617200
44	Guelar	Diego Ramiro	Ambassador	Argentine Embassy to the European Union	Av. Louise 225 Bte. 2	Bruxelles	1050	Belgique	32/2/6489371	32/2/6480804
45	Guma	Tullio	Consigliere d'Ambasciata-Capo Ufficio Affari Economici	Ministero Affari Esteri		Roma		Italia	36912658	
46	Hirst	Monica		FLASCO		Buenos Aires				
47	Incisa di Camerana	Ludovico	Sottosegretario agli Esteri			Roma		Italia		

	COGNOME	NOME	QUALIFICA	ENTE/ISTITUTO	INDIRIZZO	CITTA'	CAP	PAESE	TELEFONO	FAX
48	Jaguaribe De Mattos	Hélio	Decan	Institute for Political and Social Studies	Rua Barao de Oliveira Castro,22	Rio de Janeiro	22460-280	Brasil	55/21/2945243	55/21/2594943
49	Jemenez	Jorge	Ambasciatore	Ambasciata del Cile		Roma		Italia		
50	Jorge	Nelsen	Manager	Coopers & Lybrand Europe	2, av de Tervuren	Bruxelles		Belgique	32/2/2966723	32/2/2958625
51	Koenders	Albert		European Commission		Bruxelles		Belgique		
52	Kuchta			Ambasciata Ceca		Roma		Italia		
53	Lafer	Celso	Ambassador	Permanent Mission of Brazil to the United Nations	17B Ancienne Route, G.Saconne	Genève	1218	Suisse	41/22/9290908	41/22/7882505
54	Lampreia	Luiz Felipe	Minister of Foreign Affairs of Brazil		Palàcio do Itamarati	Brasilia		Brasil	55/61/2116100	55/61/2261762
55	Lavagna	Roberto		Institute for Applied Economics and Society	Suipacha 280, 5°	Buenos Aires	1008	Argentina	54/1/3271200	54/1/3256165
56	Lenzi	Guido	Director	Institute for security Studies of the Western European Union	43, Av. du Président Wilson	Paris	75775	France	33/1/53672200	33/1/47208178
57	Leoni	Damiana		Gilco Spa		Roma		Italia		
58	Lourenço	Eduardo	Ensaista Portugues		1130 Av de Provence	Vince	06140	France	33/93583951	
59	Maggio	Leonardo		Associazione Industriali della Provincia di Vicenza		Vicenza		Italia	0444/232580	0444/232580
60	Magri	Marina	Vice Presidente Nazionale	AIDDA	Via G. Bosco, 5	Trieste	34144	Italia	040/761620	
61	Mallone	Mauro		ENEA		Roma		Italia		
62	Maraghini Garrone	Eugenio		FIAT Spa		Torino		Italia		
63	Martins Altenfelder Silva	Ruy	General Director	Instituto Roberto Simonsen	Av. Paulista 1313	Sao Paulo	01311-923	Brasil	55/11/2513522	55/11/2843971
64	Melini	Luciano		ANCE		Roma		Italia	8488434	
65	Merlini	Cesare	Presidente	Istituto Affari Internazionali	Via Angelo Brunetti, 9	Roma	00186	Italia	6/3224360	6/3224363
66	Mogosanu	Petre	Consigliere	Ambasciata di Romania	V le Liegi, 44	Roma		Italia		
67	Mols	Malfred	Professor of Political Science	Johannes Gutenberg-Universitat Mainz	Colonel Kleinmann Weg 2	Mainz	55099	Germany	49/6131/397228	49/6131/393328
68	Moraes Vaz	Maria do Rosario		IEEI	Largo de S. Sebastiao, 8	Lisboa	1600	Portugal	351/1/7572701	351/1/7593983
69	Negri	Guglielmo	Dipartimento Rapporti con il Parlamento	Presidenza del Consiglio dei Ministri		Roma		Italia		
70	Nigido	Roberto	Direttore Generale Affari Economici	Ministero Affari Esteri				Italia		
71	Nunes Barata	José Diogo	Ambassador	Portuguese Embassy in Rome	Viale Liegi, 21	Roma	00198	Italia	6/844801	6/8414404
72	Onida	Fabrizio	Commissario straordinario	ICE		Roma		Italia		
73	Orsello	Giampiero				Roma		Italia	6780004	
74	Paolucci	Francesca		Tecnitel		Roma		Italia	47808231	
75	Pavlouskova			Ambasciata Ceca		Roma		Italia		
76	Pena	Embajador Felix	Executive Director	Europe-Argentina Club	Av. de Uruguay, 1037, 1° Piso	Buenos Aires	1016	Argentina	54/1/8154455	54/1/8154849
77	Pérez	Romero Anton		Latin American Center for Uuman Economy	Zelmar Michelini, 1220 - Casilla	Montevideo	11-100	Uruguay	598/2/907194	598/2/921127
78	Périssé	Bertrand	Ministro	Ambasciata di Francia		Roma		Italia		
79	Persiani	Luciano		IRI		Roma		Italia		
80	Pfluger	Andreas								
81	Rhi-Sausi	José	Vice Direttore	Centro Studi di Politica Internazionale		Roma		Italia		
82	Ricci Saraceni	Emma		AIDDA	Via G. Bosco, 5	Trieste	34144	Italia	040/761620	
83	Rico Frontaura	Victor	Under Secretary of State for Integration	Ministry of Foreign Affairs	calle Junin, esq. Ingavi	La Paz		Bolivia	591/2/371153	591/2/371155
84	Roett	Riordan	Professor and Director - Latin American Studies Program	The Johns Hopkins Nitze School of Advanced intrnational	1740 Massachsetts Avenue, NW	Washington Dc	20036-2984	USA	1/202/6635728	1/202/6635737
85	Rondonatti	Giuseppe	Ammiraglio	RITAD		Roma		Italia		
86	Ruta	Riccardo		Stet - Rappresentanza Bruxelles	Blvd. du Regent, 40	Buxelles		Belgium	00322/5474320	00322/5474324
87	Salustri	Stefania	Responsabile Comunicazioni e Relazioni Stampa	Aspen Institute Italia	Via Jacopo Peri, 1	Roma	00198	Italia	6/8413631	6/8413646
88	Santoboni	Renato		Impresa Generale Appalti		Roma		Italia		6/8557058
89	Santoboni	Renato		Impresa Genarali Appalti		Roma		Italia		
90	Sarabia	Fernando		SMIT		Roma		Italia		
91	Schoeps	Helmut	Consigliere	Ambasciata di Germania		Roma		Italia		
92	Schott	Jeffrey	Senior Fellow	Institute of International Economics	11 Dupont Circle Nw, 6th Floor	Washington Dc	20036	USA	1/202/3289000	1/202/3285432
93	Secchi	Carlo	Presidente Istituto di Studi Latino Americani	Università Luigi Bocconi	Via R. Sarfatti, 25	Milano	20136	Italia	2/58365317	2/58365318
94	Segni	Mario	Onorevole	Camera dei Deputati		Roma		Italia		

	COGNOME	NOME	QUALIFICA	ENTE/ISTITUTO	INDIRIZZO	CITTA'	CAP	PAESE	TELEFONO	FAX
95	Seixas da Costa	Francisco	Secretary of State of European Affairs	Ministerio dos Negocios Estangeiros	Rua Cova da Moura, 1	Lisboa	1200	Portugal	35171/3953600	351/1/3954556
96	Sena Santos	Francisco	Journalist	RDP - Antena I		Lisboa		Portugal	351/1/3960181	351/1/3950999
97	Sepulvera	Luis Alberto	Consigliere	Ambasciata del Cile		Roma		Italia		
98	Silvestri			IAI						
99	Simon	José Luis	Director of Paraguayan International Perspective	Paraguyan Center for Sociological Studies	Eligio Ayala, 973 Casilia 2157	Asuncion		Paraguay	595/21/443734	595/21/207676
100	Soares	Mario	Former President of the Republic of Portugal	Fundacao Mario Soares		Lisboa		Portugal	351/1/3964179	351/1/3964156
101	Sousa	Teresa	Jornalist	Publico		Lisboa		Portugal	351/1/7501015	351/1/7587138
102	Souza Lima de Macedo	Luiz		FIESP		S Paulo		Brazil		
103	Thorstensen	Vera Helena		South North Center	17/b Ancienne Route - 1218 Gra	Geneve		Suisse	41/22/9290908	41/22/7682505
104	Torlonia	Leopoldo	Direzione Centrale	Banca Nazionale del Lavoro Spa	Via V Veneto,119	Roma		Italia		
105	Ugalde	Maurizio		Ambasciata del Cile		Roma		Italia		
106	Valladao	Alfredo	Senior Associate Researcher	Institute for Strategic and International Studies (IEEI)	Largo de S. Sebastiao, 8	Lisboa	1600	Portugal	351/1/7572701	351/1/7593983
107	Valles	Guillermo	Ambassador	Uruguayan Mission to the European Union		Bruxelles		Belgique	32/2/6401169	32/2/6482909
108	Vasconcelos	Alvaro	Director	Institute for Strategic and International Studies	Largo de S. Sebastiao, 8	Lisboa	1600	Portugal	351/1/7572701	351/1/7593983
109	Vellano	Ernesto		Studio Ernesto Vellano		Torino		italia		
110	Vieira da Cunha	José Antonio	Director - Northern Region	Chamber of Commercio Portugal-Argentina	Avenida Gil Vincente, 283	Vilanova de Gaia	4400	Portugal	351/2/7128809	351/2/7128809
111	Whitehead	Laurence	Official Fellow in Politics	Nuffiels College Oxford		Oxford OX 1 1NF		United Kingdom	44/1865/278552	44/1865/278557
112	Widowich		Incaricato d'Affari	Ambasciata di Polonia		Roma		Italia		
113	Ziffer	Guido		Agip Petroli		Roma		Italia		59888298

1

IAI
Roma

IEEI
Lisbona

ISLA
Milano

CONFINDUSTRIA *(Roma)* **- IRS/ FIESP** *(San Paolo)*

IV FORUM EURO LATINO AMERICANO

Cooperazione economica e politica tra Unione Europea e Mercosur

SIGNIFICAÇÃO E ALCANCE DE MERCOSUL

HELIO JAGUARIBE

Roma, 9 - 11 maggio 1996
Sala Giunta - Confindustria
Viale dell'Astronomia 30

SIGNIFICAÇÃO E ALCANCE DE MERCOSUL

I. ÊXITO DO TRATADO DE ASSUNÇÃO

Duplo êxito de Mercosul

O Mercado Comum do Sul-MERCOSUL, constituído pelo tratado de Assunção, de 1991, firmado por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai registra, no curto prazo de cinco anos depois de sua assinatura, dois êxitos, de extrema importância, de caráter respectivamente institucional e comercial.

O êxito institucional consiste na culminação de um processo de integração subregional que, no curso dos últimos trinta anos, converteu um forte antagonismo argentino-brasileiro em uma estreita cooperação econômico-política. Ambos os países herdaram de seu passado colonial as rivalidades e conflitos que opuseram o Império Português ao Império Espanhol. O Império Português aspirava estender-se até a margem esquerda do Rio da Prata, abrangendo a então denominada Província Cisplatina. Essa pretensão era inaceitável pelos espanhóis, notadamente pela população hispânica de há muito estabelecida ao longo de ambas as margens daquele rio. Do longo conflito em torno dessa área surgiria, depois da independência brasileira, a formação, sem intervenção britânica, de um terceiro país, o Uruguai.

A segunda etapa do antagonismo argentino-brasileiro se estende, com maior ou menor visibilidade, no curso do século XIX e princípios do XX, ambos os países sustentando, retoricamente, a pretensão a uma hegemonia regional que, de fato, nenhum deles tinha condições reais para efetivar. E ambos o países, decorrentemente, vendo no outro o inimigo potencial de uma possível guerra.

A última etapa desse processo antagônico está vinculada às vicissitudes iniciais do projeto da hidroelétrica de Itaipú. A partir de um acordo do Brasil com o Paraguai, pela Ata de Iguaçú de 1966, firmou-se a deliberação da construção de uma grande hidroelétrica binacional para o aproveitamento das águas do Paraná. Esse projeto, adotado sem prévia consulta à Argentina, pereceu a esta criar-lhe restrições inaceitáveis, à jusante do rio, reduzindo-lhe o volume e, sobretudo, o nível de água, com prejuízo para a navegação e a desejada utilização hidroelétrica de Corpus. Inicia-se, então, uma forte pressão diplomática argentina para obstar ao projeto, ignorada pelo Brasil, que persiste em sua execução e constitui, em 1974 a Bi-Nacional de Itaipú. Dá-se, então, início à construção da hidroelétrica, que se constitui em fato consumado, com capacidade prevista para 12.600 Mw.

Depois de atingir um nível bastante exacerbado de antagonismo á controvérsia de Itaipú foi conduzida a um encaminhamento racional e eqüitativo, mediante ajustes que compatibilizaram a hidroelétrica de Itaipú com as necessidades argentinas, a jusante do Rio. O processo de acordo, iniciado com a Declaração de Iguaçú de 30 de novembro de 1985 conduziu, um ano depois, à conversão do antagonismo em um regime de estreita

cooperação, através da Ata de Integração Argentino-Brasileira, de 30 de julho de 1986. Um ano mais tarde essa Ata foi convertida, em termos ainda mais amplos, no Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento Argentino-Brasileiro, de 29 de novembro de 1988. Previu-se a completa integração da economia dos dois países no prazo de dez anos. Pela Ata de Buenos Aires, de 6 de julho de 1990, esse prazo foi audaciosamente reduzido para cinco anos, prevendo-se a entrada em vigor do mercado comum em 1° de janeiro de 1995. Paraguai e Uruguai aderindo ao projeto integrativo firmou-se, o Tratado de Assunção, criando MERCOSUL, um mercado comum integrando os quatro países. O novo regime, com pequenas ressalvas, entrou em vigor na data prevista.

A esse êxito institucional correspondeu um não menor êxito comercial. O intercâmbio comercial entre os parceiros de Mercosul iria acusar um extraordinário incremento. As exportações dos países membros para a sub-região subiram, de US$1,9 bilhão em 1985 para US$9,8 bilhões em 1993. Neste último ano Mercosul absorveu 43% das exportações uruguaias, 39.5% das paraguaias, 26% das argentinas e 14% das brasileiras. Mencione-se, a título de comparação, que as exportações brasileiras para a sub-região, em 1990, representaram apenas 4,2% do total.

O êxito de Mercosul é tanto mais notável quando se leve em conta o curto espaço de tempo no curso do qual esse mercado se consolidou, enquanto resultados equivalentes levaram muito mais tempo na Europa. Esse mesmo êxito está conduzindo a uma dupla ampliação de Mercosul. Ampliação no tocante à abrangência qualitativa do mercado, que conduziu, na recente visita do Presidente Fernando Henrique Cardoso a Argentina, em

abril de 1996, a acordos de cooperação nas técnicas espaciais e nucleares e a um aprofundamento da cooperação científico-tecnológica. E ampliação no tocante aos partícipes, com o anunciado ingresso do Chile e o provável futuro ingresso da Bolívia.

II. A PROBLEMÁTICA CONTEMPORÂNEA

Globalização

A unificação econômico-tecnológica do planeta está conduzindo a uma correspondente globalização. A tecnologia proporciona, atualmente, uma comúnicação instantânea entre os países mais distantes, fazendo de sorte a que todos participem do quotidiano de todos, com os decorrentes efeitos de demonstração.

Esse mesmo processo de comunicação instantânea, apoiado por meios de transporte extremamente rápidos, conduziram a uma descentralização do processo produtivo, permitindo a optimização de facilidades locais. Assim, automóveis e outros itens complexos da indústria contemporânea têm suas peças produzidas em diferentes sítios, para montagem final em também diferentes sítios. Concomitantemente, as grandes empresas se transnacionalizam. É interessante observar, no tocante a este processo, que as multinacionais se iniciaram como uma rede de filiais situadas em diversos países, para vantagens alfandegárias, a serviço de uma matriz que conservava suas características nacionais. A concorrência entre as grandes empresas forçou as multinacionais a se tornarem, efetivamente, transnacionais, cada agência, em seu respectivo país, buscando condições

optimizantes de produção e comercialização, em concorrência umas com as outras, dentro da mesma transnacional.

Essa nova ordem de coisas conduziu a um revigoramento do liberalismo econômico, em detrimento das opções nacionalistas e autárquicas subsequentes à crise dos anos 30, assim como em detrimento das experiências socializantes, de influência marxista ou não.

A globalização da economia, nas condições precedentemente referidas, conduziu, por um lado, a um grande aumento de eficiência e de competitividade internacional. Mas também conduziu a efeitos que já se haviam feito sentir no liberalismo do século XIX: concentração da riqueza nos países e grupos de mais alta tecnologia, desemprego nas periferias, pela competição externa e nos países centrais, pelos deslocamentos tecnológicos. Diversamente do ocorrido no século XIX, em que o desemprego agrícola, gerado pela tecnificação da lavoura, foi em larga medida compensado pela expansão do emprego industrial (outra parcela conduzindo à emigração para as Américas), a criação de novos empregos decorrentes da expansão tecnológica se revela estruturalmente inferior ao desemprego que provoca, ademais de reduzir, particularmente, os postos de trabalho braçal ou de baixa tecnologia, tendo se reduzido substancialmente o espaço para a emigração.

Os efeitos negativos da globalização e da tecnologia contemporâneas não podem, uma vez mais diversamente do que ocorreu na primeira metade do século XX, ser corrigidos por protecionismos autarquisantes. Estes conduzem a formas crescentes de obsolescência econômico-tecnológica que resultam insuportáveis para os países que tentem essa via. Surge então o

problema de como tirar proveito das condições decorrentes da globalização e da tecnificação em pagar um insuportável preço de desindustrialização e de desemprego.

Discurso e prática

A observação da conduta real dos países centrais, nas presentes condições do mundo, revela um intervalo significativo entre seu discurso e sua prática. O discurso é uniformemente liberal, senão neoliberal. Na prática, entretanto, quer os Estados Unidos ou o Japão, quer os Europeus, adotam diversas limitações a uma irrestrita liberalização, através da imposição de quotas limitativas da importação de determinados itens, da aplicação de sobretaxas aduaneiras a pretexto de um "damping" definido em função do próprio interesse nacional, ou mediante fortes subsídios, como na agricultura européia.

Na verdade, o efetivo regime que presentemente regula a economia mundial pode ser definido como o de um liberalismo pragmático. Liberalismo como base do sistema. Mas pragmatismo na seletiva introdução de diversas modalidades protetivas, como as precedentemente referidas.

Os países de menor desenvolvimento relativo necessitam adotar uma visão lúcida no seu relacionamento internacional. Um liberalismo integral, que nem os países centrais efetivamente praticam, tem inevitáveis efeitos desindustrializantes e desempregadores. Por outro lado, a preservação de projetos de autarquia nacionalista acarreta insustentáveis efeitos de obsolescência e de perda de competitividade.

O liberalismo pragmático, para tais países, consiste numa fina dosagem de liberalismo básico e de protecionismo seletivo, exercida em dois níveis. Trata-se, por um lado, de submeter à competitividade internacional o conjunto da economia, forçando-a, assim, a se modernizar e a elevar sua própria competitividade, notadamente nos setores em que se disponha de condições mais favoráveis. Mas trata-se, também, de identificar aqueles setores que, em se lhes dando oportunidades e proteção, poderão, em prazos previsíveis, atingir satisfatórios níveis de competitividade.

Um segundo e distinto nível da questão se relaciona com uma complexa equação, a equação qualidade de vida versus competitividade. Por razões culturais e outras, determinados países conduzem às últimas conseqüências sua busca de suprema competitividade, relegando a plano secundário e à esfera privada, a questão da qualidade de vida. Outros países, diversamente, privilegiam, em suas políticas, um elevado patamar de qualidade de vida, buscando o mais alto nível de competitividade que tal opção lhes permita. Para fins de ilustração poder-se-ia mencionar a oposição entre o modo de vida japonês e o modo de vida italiano.

É evidente, em tal questão, que não há respostas abstratas possíveis. A equação qualidade de vida-competitividade tem de ser armada e resolvida por cada sociedade. Pode-se dizer, entretanto, que é lícito a um país, na medida em que disponha de condições para fazê-lo de forma não autodetrimental, defender sua qualidade de vida, relativamente as exportações de países que somente maximizem produtividade, através de um prudente protecionismo.

Como fazê-lo, de um modo geral? É aí que intervêm as condições que viabilizem a preservação de mais altos níveis de qualidade de vida através de protecionismos prudentes. Um dos requisitos para esse efeito é dispor de massa crítica econômico-populacional, o que países isolados praticamente não podem mais alcançar. Chegamos, assim, a outro importante aspecto da economia contemporânea, que é a formação de grandes blocos.

Se considerarmos os três grandes blocos atuais e inserirmos as duas maiores economias do mundo, em termos de PIB e de valor de exportações, teremos o seguinte quadro:

BLOCOS E GRANDES PAÍSES	PIB, 1994 US$ BILHÕES	EXPORTAÇÕES 1993 US$ BILHÕES	
UNIÃO EUROPÉIA	6.681	1.487	(39%)
ESTADOS UNIDOS	5,920	465	(12%)
NAFTA	6,810	628	(17%)
JAPÃO	3,671	340	(9%)
MERCOSUL	607	51	(1%)

Fonte: Projeto Mercosul, IEPES, 1995 pg. 4

Dentro da massa crítica econômica e populacional de que dispõem, os grandes blocos podem, apesar de seu discurso irrestritamente liberal, adotar, prudentemente, o protecionismo seletivo que lhes convenha, o que efetivamente por eles tem sido feito. Há que levar em conta, assim mesmo, que as tendências evolutivas projetáveis para os próximos 25 anos indicam dramáticas modificações nas posições relativas da economia mundial. Essas modificações deverão conduzir para o topo da economia um grupo de países asiáticos, seis dos quais figurarão entre as dez maiores economias do mundo.

Estudo do Dr. Richard Halloran (The Rising East, in Foreign Policy, p.3-21, N° 102, Spring 1996) para o PIB das dez maiores economias mundiais, calculado em termos de Paridade de Poder Aquisitivo (Purchasing Power Parity) apresenta o seguinte quadro:

ORDEM 1995	PAÍS	US$ MILHÕES 1995	2020	ORDEM 2020
(1)	ESTADOS UNIDOS	6.920	13.470	(2)
(2)	CHINA	3.205	20.004	(1)
(3)	JAPÃO	2.595	5.052	(3)
(4)	ALEMANHA	1.380		(7)
(5)	ÍNDIA	1.320	4.802	(4)
(6)	FRANÇA	1.109		(9)
(7)	BRASIL	910		(10)
(8)	INDONÉSIA	600	4.157	(5)
(9)	CORÉIA DO SUL	547	3.412	(6)
(10)	TAILÂNDIA	382		(8)

Esse resultado decorre de uma combinação de fatores entre os quais avultam, por um lado, a disciplina de trabalho, a alta taxa de poupança e a boa orientação macroeconômica das economias asiáticas. Por outro lado, e em função das circunstâncias precedentemente referidas, tal resultado decorre da atratividade que tais economias apresentam para o capital estrangeiro. Conforme estimativas do Banco Mundial, citadas no referido trabalho de Halloran, os investimentos diretos na Ásia subiram de US$1,3 bilhão em 1980 para US$42,7 bilhões em 1994.

Os dados e as considerações precedentes permitem, agora, que se busque determinar a significação de Mercosul, no mundo e para seus partícipes e os requisitos de que depende a iniciativa para consolidar seus êxitos.

III. SIGNIFICAÇÃO E REQUISITOS

Exportações

Como se viu pelo quadro comparativo dos grandes blocos, Mercosul é, internacionalmente, um mini-macromercado. Seu PIB é pouco mais de 10% do dos Estados Unidos e menos de 10% do da União Européia. Sua posição exportadora representa apenas 1% da mundial, contra os quase 40% da União Européia. Isto não obstante, Mercosul é extremamente significativo para seus membros.

No quadro a seguir apresenta-se a estimativa do crescimento das exportações dos quatro membros de Mercosul, com a taxa da parcela dirigida para o própria Mercosul, para o no 2000.

PAÍS	CRESCIMENTO GERAL DAS EXPORTAÇÕES -%-	CRESCIMENTO PARA MERCOSUL -%-
ARGENTINA	214	636
BRASIL	274	483
PARAGUAI	445	427
URUGUAI	209	317

Fonte: elaboração própria

Como se observa por esse quadro, a taxa de crescimento das exportações dos membros de Mercosul, com exceção do caso do Paraguai, é significativamente maior para a própria sub-região do que para o conjunto do mundo. O grande importador de Mercosul é o Brasil, que responde pelo forte incremento das exportações argentinas. O próprio Brasil, todavia, se beneficia marcadamente do mercado do Sul, particularmente por suas exportações para a Argentina.

Tecnologia

Sem embargo da alta relevância de que se reveste Mercosul para o comércio internacional de seus membros, a área de cooperação científico-tecnológica é, provavelmente, a que irá proporcionar maiores vantagens para os países partícipes. Para se compreender a relevância da cooperação científico-tecnológica no âmbito de Mercosul importa levar em conta duas ordens de considerações. De um lado, há que ter em vista a óbvia predominância assumida pela ciência e pela tecnologia como fatores determinativos do desenvolvimento econômico-social nas condições contemporâneas e, mais ainda, nas que se descortina para o século entrante. Tendo em vista essa predominância, a segunda consideração a levar em conta diz respeito ao fato de que, precisamente por causa de tal predominância, o recente desenvolvimento científico-tecnológico tem sido realizado sob a proteção de forte sigilo. A pesquisa de ponta se realiza menos nas grandes universidades, como ocorria em décadas passadas mas, cada vez mais, no restrito âmbito dos laboratórios das grandes transnacionais.

A partir do Renascimento e, notadamente, da Ilustração, desenvolveu-se a idéia de que o saber era algo de aberto à comunidade dos estudiosos. As grandes universidades européia e norte-americanas, detentoras da maior parcela do saber científico e de suas implicações tecnológicas, estavam abertas a todos os estudiosos qualificados para a compreensão desse saber. As Universidades de nossos dias continuam, felizmente, abertas à comunidade dos estudiosos. Mas o saber de ponta está, crescentemente, sendo desenvolvido no âmbito restrito e sigiloso dos

laboratórios privados das grandes transnacionais, precisamente para habilitá-las ao imediato acesso às implicações tecnológicas da inovação científica e à decorrente utilização comercial prioritária de tais inovações.

Ante essas novas condições, os países que se situam em nível médio de capacitação científico-tecnológica, como Brasil e Argentina, tendem a ser cada vez mais compelidos a comprar seu desenvolvimento tecnológico das grandes transnacionais e depender dos países cêntricos para tais fins. Gera-se, com isto, um neocolonialismo científico-tecnológico que se substitui ao antigo colonialismo mercantil. Ademais da decorrente dependência econômica, essas novas condições conduzem à deliberada exclusão, para os países periféricos, dos setores tecnológicos em que os países centrais pretendem preservar condições monopolistas, como ocorre, entre outras, nas tecnologias especiais e nucleares.

Contendo, em conjunto, com mais de 40 mil cientistas e aplicando, correntemente, cerca de US$4 bilhões por ano em pesquisa, Brasil e Argentina, em conjunto, dispõem de significativo potencial científico-tecnológico. Mercosul, promovendo a cooperação científico-tecnológica de seus membros, permite a obtenção de massa crítica em áreas do saber que não seriam alcançáveis, isoladamente, por tais países. É de registrar-se a relevância dos acordos recém-firmados pelo Brasil e pela Argentina, por ocasião da visita do Presidente Cardoso a Buenos Aires, em abril de 1996, em matéria de cooperação espacial e nuclear. Mencione-se o fato de que uma significativa elevação do patamar do "know how" científico-tecnológico, por parte dos membros de Mercosul, ademais das vantagens diretas que alcancem, lhes proporciona correspondente elevação de seu nível

de negociação com os países centrais e as grandes transnacionais, rompendo as barreiras do sigilo na medida em que se vão tornando irrelevantes.

Espaço auto-regulatório

Como foi precedentemente observado os mega-mercados regionais ampliam, significativamente, a capacidade auto-regulatória de seus membros. Mencione-se, por exemplo, o caso do superprotecionismo agrícola de Europa, tão caro, particularmente, para um país como a França. É evidente que nenhum país europeu isoladamente, inclusive a França, poderia por em vigor esse protecionismo agrícola. No âmbito da União Européia, entretanto, tais países vêm demonstrando a capacidade de mantê-lo, a despeito de fortes pressões mundiais contra o mesmo.

Mercosul, como já se mencionou, é um mini-macromercado. Não dispõe, obviamente, da massa de ingresso e de população comparável à União Européia ou à NAFTA. Isto não obstante, como o revelam os dados de exportação, Mercosul, ainda que não excludentemente, é um âmbito perfeitamente apropriado para dar atendimento às necessidades básicas de seus membros, entre outras razões porque a significação internacional de cada um deles também ainda é modesta. Nessas condições, Mercosul se constitui no principal instrumento de que dispõem seus partícipes para exercer, prudentemente, um liberalismo pragmático, que preserve, dentro de apropriados limites de exequibilidade, seus desejados patamares de qualidade de vida e a futura expansão de setores ainda não internacionalmente competitivos, mas aptos a atingir tal competitividade dentro de prazos previsíveis.

Status internacional

As considerações precedentes permitem avaliar a significativa medida em que Mercosul eleva a capacidade de negociação internacional de seus membros. Pequenos países, como Paraguai e Uruguai, passam a ter o respaldo do relativamente grande Mercado do Sul. Mesmo o Brasil, com dimensões semicontinentais e um peso próprio econômico não desprezível, alcança, com Mercosul, uma relevância internacional mais do que proporcional à simples soma aritmética dos recursos econômicos e das populações resultantes do Mercado do Sul. Graças a sua relevância internacional Mercosul está iniciando um proveitoso diálogo com a União Européia e com NAFTA, bem como com os países integrantes desses macro-mercados, ademais de com o Japão e outros países.

É matéria a ser objeto de cuidadosa análise a forma pela qual acordos de livre comércio com a U.E. e NAFTA sejam compatíveis com as vantagens decorrentes de uma tarifa externa comum em Mercosul. Essa matéria exige um complexo estudo econômico-fiscal que se situa fora de minha área de competência. Com essa ressalva, permitir-me-ia duas ordens de considerações. A primeira seria no sentido de sustentar a manutenção de preferência tarifária externa para os membros de Mercosul, sob pena de se eliminar uma das características básicas desse mercado comum. A segunda seria no sentido de privilegiar o relacionamento Mercosul-União Européia, relativamente a terceiros blocos.

Ultrapassaria a bitola deste breve estudo enumerar e justificar mais amplamente as razões preferência de Mercosul pela União Européia.

Mencionarei apenas três aspectos que considero essenciais. O primeiro se refere ao fato de que a brecha econômico-tecnológica que separa Mercosul dos blocos e países de alto desenvolvimento é menor em relação à Europa de que em relação aos Estados Unidos. Um país como o Brasil, membro de Mercosul, para citar um exemplo, dispõe de condições econômico-tecnológicas iguais ou superiores às de vários países europeus. O relacionamento Mercosul-União Européia é, assim, mais equilibrado e menos assimétrico do que com os Estados Unidos, que são o núcleo de NAFTA.

O segundo aspecto a considerar é de caráter cultural. Tanto a América Latina como a Saxônica são filhas da Europa e continuadoras, em termos próprios, da cultura européia. A cultura européia, todavia, apresenta múltiplas diferenciações, em função dos países componentes e de outros fatores. Particularmente relevante é a diferenciação que distingue a cultura do que se pode denominar de Europa Continental da cultura Anglo-Saxônica. Essa diferenciação se nota no tocante às duas Américas, sendo obviamente de caráter Saxônico a cultura norte-americana e de caráter Continental a latino-americana, particularmente com relação aos países de Mercosul.

Em terceiro lugar, "last but not least", mencionaria a extrema importância de que se reveste o fato de a União Européia ser expressão de um conjunto de países, com diversos centros dinâmicos e interesses políticos diferenciados e, por isso mesmo, ser um sistema destituído de aspirações e possibilidades para o exercício de uma hegemonia mundial, enquanto, obviamente, NAFTA é uma designação que encobre um único centro

dinâmico, os Estados Unidos, que são a única superpotência que se manteve depois do fim da guerra fria. É obvio, do ponto de vista de Mercosul e de seus países membros, que um estreito relacionamento com a União Européia não envolve os riscos de dependência que são inevitavelmente subjacentes em qualquer relacionamento com a remanescente superpotência.

Requisitos de êxito

Mercosul tem sido uma iniciativa extremamente exitosa, como precedentemente se observou. Esse êxito, entretanto, depende de que continuem sendo atendidos e venham a ser aprofundados os requisitos de que depende. Esses requisitos podem, grosso modo, ser diferenciados em duas categorias: as de caráter operacional e as de caráter institucional.

Operacionalmente, Mercosul necessita se revelar, não necessariamente no curto prazo, conveniente para todos os partícipes. É indispensável que resulte claro, para todos, que é melhor pertencer a Mercosul de que não pertencer. Isto significa que Mercosul deve ser um relevante espaço para as exportações de todos os membros, deve ser um importante instrumento para joint ventures e iniciativas de cooperação em diversas áreas, notadamente na científico-tecnológica.

É necessário ampliar e aprofundar a cooperação entre empresas e instituições de pesquisa e ensino. Na verdade, pouco se tem feito no campo da cooperação acadêmica. Instituições específicas, entre as quais me permitiria citar meu Instituto, o Instituto de Estudos Políticos e Sociais, mantêm estreita cooperação com outras instituições dos países membros.

Essa cooperação, entretanto, ainda é muito insuficiente no que diz respeito à grandes universidades da sub-região.

Haveria, igualmente, que ampliar e aprofundar o conhecimento recíproco dos partícipes, através da mídia e do turismo. Necessitaríamos de importantes publicações periódicas que mantivessem o público dos quatro países reciprocamente informado.

Presentemente, entretanto, o maior déficit se faz sentir na dimensão institucional. Mercosul, como instituição, deliberadamente tem evitado a criação de órgãos transnacionais. Opera na base do continuado consenso das chancelarias, com uma secretaria meramente incumbida do arquivamento dos documentos coletivos.

Não pretendo, neste breve estudo, entrar no mérito da questão da constituição de autoridades transnacionais em Mercosul, à semelhança da prática adotada pela União Européia. Salientarei, apenas, a indispensabilidade, a curto prazo, da necessidade de se constituir um sistema judiciário comunitário, para dirimir controvérsias transnacionais. Tais controvérsias são inevitáveis, a partir da expansão de empreendimentos multinacionais. Deixar que os foros nacionais intervenham em tais controversias é contrário à formação de uma comunidade econômico-tecnológica e destruiria Mercosul.

Minha segunda observação seria no sentido de se ampliar as atribuições da Secretaria de Mercosul, de sorte a compatibilizá-la com a

rápida expansão do mercado comum e a crescente massa de deliberações mandatórias, já adotadas e que virão a ser adotadas no futuro próximo.

Concluo estas breves considerações salientando, por um lado, o excepcional êxito já atingido por Mercosul, desde 1° de janeiro de 1995 e, por outro, minha convicção de que Mercosul é o mais importante instrumento internacional e que dispõem os países partícipes, graças ao qual estão logrando melhor e mais significativa inserção no atual sistema internacional.

ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA CUESTION DE LA VIABILIDAD DEL MERCOSUR

Félix Peña

Versión preliminar de la presentación en el IV Forum Euro-Latinoamericano
IAI - IEEI - ISLA
Roma, 9-11 de mayo de 1996

I. La nueva etapa del Mercosur

Luego de la Cumbre de Ouro Preto (diciembre de 1994) y la finalización del período de transición de cuatro años establecido por el Tratado de Asunción de 1991, se puede constatar que en gran medida se han cumplido los objetivos originalmente fijados para la primera fase del Mercosur. El cuarto espacio económico mundial comienza entonces a ser una realidad difícil de desconocer. Implica un significativo cambio de escala para la producción de bienes de los cuatro socios. Incluso para el que posee el mayor mercado, que es el Brasil.

En su primera etapa, por lo menos tres han sido los principales factores motores del Mercosur: a. la necesidad de adecuarse a la tendencia a la regionalización de la economía mundial, b. la apertura económica y su impacto sobre las importaciones de la Argentina y del Brasil, y c. la constante voluntad política de los Presidentes. Apertura comercial y proximidad física se han potenciado recíprocamente incidiendo en el espectacular crecimiento del comercio recíproco. Quizás esta explosión comercial se habría producido de todas formas sin el Mercosur. Pero éste contribuyó a generar las expectativas de un clima de mayor previsibilidad y de creciente disciplina económica colectiva, fundamental para el planeamiento estratégico y las decisiones de inversión de las empresas. De hecho ello se ha reflejado en cientos de empresas -de capital extranjero y nacional- que han invertido en algunos de los países del Mercosur en función del mercado ampliado prometido.

Sin embargo no hay motivos para una actitud de complascencia. El Mercosur no ha alcanzado el punto de no retorno. La cuestión de su viabilidad de largo sigue siendo válida, especialmente

si se considera la pasada performance de la región en materia de integración. La cuestión de la viabilidad no se refiere sólo a la existencia de un proceso de integración que se denomine Mercosur, sino que en particular, a la subsistencia de los rasgos centrales que han caracterizado desde su origen este proceso y que ha permitido hablar de una "marca" Mercosur, como diferenciadora de una nueva realidad interna y regional del Sur de las Américas.

En cierta forma el Mercosur ha cubierto su etapa más fácil. La etapa iniciada en 1995 será la más compleja ya que requerirá: a. por parte de los gobiernos, mantener el envión político inicial, y desarrollar reglas de juego que aseguren la efectividad en el acceso irrestricto a los respectivos mercados, así como la eliminación de muchas asimetrías artificiales que aún subsisten y que se originan en políticas gubernamentales proteccionistas; b. por parte de las empresas, alcanzar el grado de eficiencia operativa y la calidad de su posicionamiento estratégico, necesarios para competir en mercados abiertos. En tal sentido, se observa en algunos países miembros, por ejemplo en la Argentina, una "brecha de aprovechamiento" de las oportunidades ofrecidas por el acceso adquirido al mercado de los otros socios, especialmente el Brasil. Tampoco se observan casos significativos de empresas que desarrollen alianzas estratégicas con socios del Mercosur para penetrar mercados externos.

En su nueva etapa el Mercosur tendrá tres prioridades estratégicas de las que dependerán su viabilidad de largo plazo como proyecto político de contenido económico: consolidar lo adquirido durante el período de transición; profundizar el esfuerzo conjunto de transformación productiva, y extrovertir la integración para potenciar ventajas competitivas y negociadoras globales.

Lo ya adquirido es mucho, si se toman en cuenta el punto de partida, la frustación de experiencias previas y la inestabilidad macroeconómica del Brasil, que no favorecía expectativas positivas de los otros socios con respecto a la viabilidad de la integración. La unión aduanera es hoy un objetivo logrado, aunque demande unos años más el completarla. Y no creo que tenga sentido seguir denominándola "unión aduanera imperfecta", pues ni los europeos calificaron como "imperfecta" su unión aduanera cuando la establecieron en 1958, ni así se califica la zona de libre comercio del NAFTA, aún cuando en ambos casos también se establecieron varios años para su completo desarrollo.

Es necesario ahora ***consolidar*** lo adquirido, ya que en parte es precario. Hay muchas excepciones que no tienen una muerte asegurada por instrumentos jurídicos inmunes al arte de presionar. Ellas están poniendo de manifiesto a la vez, asimetrías originadas en políticas sectoriales que desnivelan artificialmente el campo de juego, e insuficiencias en el esfuerzo de ajuste empresario para competir. Hay además aún muchas restricciones no arancelarias -que

según el Tratado de Asunción ya deberían haber sido eliminadas- y un margen amplio para la aplicación de medidas comerciales unilaterales. Dos dinámicas contrapuestas, la de la reserva de mercado y la de la apertura a la competencia económica, siguen operando en el Mercosur. Es comprensible. Pero será un desafío a la voluntad política y a la calidad institucional, lograr desarrollar una disciplina comercial colectiva, que evite que la propensión que aún se observa a distorsionar y a reservar mercados, pueda terminar licuando el bien público adquirido por empresarios y consumidores, que es el derecho al acceso irrestricto a los respectivos mercados.

Frente a la afirmación gubernamental de que ahora "somos doscientos millones de consumidores", al observar precariedades institucionales y en las reglas de juego, muchos inversores se plantearán legitimamente la pregunta: "¿ es que somos realmente doscientos millones ?". Para responder positivamente esta pregunta, será necesario que se ponga suficiente atención en dos cuestiones: una mayor seguridad jurídica, para que las reglas de juego sean efectivas y puedan ser tomadas en serio por los inversores; y la calidad institucional, para asegurar una creciente disciplina económica colectiva y la preservación de un cuadro de ganancia mutua para todos los socios.

Profundizar el esfuerzo conjunto de transformación productiva, será una tarea central y más original de la nueva etapa. Implica enfocar el Mercosur en un eje estratégico central: superar la obsolescencia tecnológica que contribuyó, junto a la indisciplina macroeconómica, a la pérdida de competitividad en los mercados mundiales, y a las consiguientes pérdidas de bienestar para nuestros ciudadanos. Será necesario para ello cultivar dos obsesiones colectivas que se deben alimentar recíprocamente: la de la estabilidad fiscal y monetaria, y la de la calidad y productividad, en todos los planos de la vida pública y empresaria.

Los acuerdos sectoriales no fueron un instrumento suficientemente utilizado en la primera etapa del Mercosur. Sólo el sector siderúrgido lo ha utilizado. Deberían ser rescatados en adelante, como el eje del esfuerzo común de reconversión productiva, transformándolos en un marco de sinergía gobierno-empresa-conocimiento, que facilite el desarrollo de alianzas empresarias, orientadas a obtener ganancias de eficiencia y productividad, y a penetrar conjuntamente mercados mundiales. Las entidades empresarias deberían tomar el liderazo en este campo, especialmente en el marco del Consejo Industrial del Mercosur. Se ha sostenido que es un instrumento previsto en el Tratado de Asunción, sólo para el período de transición. Sin embargo, estimo que esta interpretación no es correcta, ya que ella no puede sustentarse ni en la letra ni en el espíritu del instrumento jurídico fundacional del Mercosur.

Finalmente, la ***extroversión*** del Mercosur, consecuencia necesaria del planteamiento estratégico que lo justifica, requiere trabajar en dos planos complementarios.

El primer plano, es el de las negociaciones para obtener fluidez y certeza en el acceso a otros mercados. Implica la idea de un Mercosur de "***alianzas múltiples***". Dos frentes de acción serán prioritarios: a. la consolidación y ampliación de los resultados de la Rueda Uruguay en el marco de la Organización Mundial del Comercio, y b. la extensión del libre comercio en cuatro dimensiones: al ámbito sudamericano, al hemisférico -especialmente el NAFTA-, al transatlántico -la Unión Europea- y finalmente, al transpacífico -la APEC-. Ninguna de estas dimensiones debería ser ni exclusiva ni excluyente. Todas deberían ser "GATT-plus". El acuerdo marco de Madrid con la Unión Europea y el próximo acuerdo "4 + 1" con Chile, son pasos positivos en esa dirección.

El segundo es el plano "***trans-Mercosur***". Implica la idea de un Mercosur de geometría variable, con ámbitos de acción específica extensibles a otros países. Ambitos prioritarios deberían ser: el potenciamiento de recursos humanos (cuestión social y educación); el transporte y la interconexión física en los ejes Atlántico-Pacífico; las redes de gasoductos y de interconexiones eléctricas, y los acuerdos sectoriales de calidad y productividad. Chile, Bolivia y Perú, son los primeros socios naturales de la dimensión trans-Mercosur.

Fiel a su sentido estratégico original, el norte permanente del Mercosur debería ser siempre adquirir crecientes niveles de competitividad en los exigentes mercados de los países industrializados. Sobretodo por la incorporación de valor agregado intelectual a la producción y comercialización. Para ello debe ahora trascender lo comercial. Aunque en este plano es mucho lo que falta aún hacer, como lo demuestra por ejemplo el embotellamiento en las aduanas. Pero su sustento real provendrá del plano estratégico y político. Los cambios en el Brasil ofrecen además una oportunidad única. Incluso para avanzar hacia una mayor colaboración en materia de política exterior y de defensa.

II. La alianza entre la Argentina y el Brasil: base de sustentación del proyecto Mercosur.

La alianza estratégica entre la Argentina y el Brasil ha sido el punto de partida y la principal

base de sustentación del proyecto Mercosur. No se limita al Mercosur, pero tiene en este proyecto su principal expresión. El Mercosur es viable a largo plazo, como proyecto político de contenido económico, en la medida que esta alianza estratégica entre sus socios de mayor dimensión siga profundizándose como hasta el presente.

Esta alianza ha cumplido diez años. Es a la vez, natural, multidimensional y extrovertida.

Es ***natural*** pues se sustenta en la geografía y en los valores. La proximidad física se ha acentuado por el progreso en los transportes, en las comunicaciones, en el conocimiento recíproco. Torna factible el concepto de un mercado común. Pero sería insuficiente para explicar la alianza si no existiera, además, una comunidad de valores. La experiencia europea así lo enseña: cuanto más próximos más rivales suelen ser hombres y naciones. La geografía invita a la integración pero tambien a la confrontación. La comunidad de valores entre la Argentina y el Brasil, tiene por lo menos tres expresiones sustantivas: en lo político, la democracia y el respeto a los derechos humanos; en lo económico, el mercado como ámbito para la liberación de energías creativas orientadas a la transformación productiva, y en lo cultural, la confianza en la iniciativa del hombre libre y solidario. Son valores que invitan al diálogo y al trabajo conjunto con otras naciones creando un clima propicio a la integración.

Es ***multidimensional*** pues se expresa en todos los planos de la vida de nuestras naciones. El comercio y las inversiones son un plano central. Sin ellos la alianza sería retórica. Carecería de sustancia. Por eso tanto en 1986 como luego en 1991, la propuesta de integración está centrada en la apertura de los mercados, y en la cooperación industrial y tecnológica. La alianza, sin embargo, no podría estar limitada a lo económico. La confianza que la sustenta es indivisible y penetra todos los planos posibles de acción conjunta. La educación, la salud y la justicia. También la defensa y las relaciones exteriores. No son planos que permitan siempre una coincidencia completa ni políticas comunes. Sí requieren diálogo franco y explicación clara de las razones que lleven a disentir.

Es ***extrovertida*** pues es en relación a terceros, al mundo que nos rodea, que la alianza se explica. No es para defenderse de enemigos externos. Es la percepción de un amplio mapa de oportunidades externas lo que las ha llevado a potenciar, sumando esfuerzos, sus ventajas para competir y negociar en todos los frentes externos, especialmente en el plano económico.

El Mercosur y su agenda de trabajo, reflejan este triple caracter de la alianza entre la Argentina y el Brasil. La participación del Paraguay, resultante de su retorno a la institucionalidad democrática -y condicionada como en el caso de los otros socios por la

preservación de la legitimidad democrática- y de un Uruguay también dispuesto a pelear contra la decadencia, es una consecuencia natural impuesta por la historia y la geografía. También lo es la de Chile. En tal sentido la firma de un acuerdo "4 + 1" de libre comercio, es un paso en dirección a la membrecía plena. Para ello es esencial que la sociedad chilena comparta lo que con razón dijo Ricardo Lagos, Ministro de Obras Públicas del gobierno de Frei, en el sentido que "el Mercosur no es sólo libre comercio: es identidad regional, política. Hay una variable política adicional que tiene que ver con nuestro nivel de pertenencia".

Es en la apertura al mundo que la alianza estratégica entre la Argentina y el Brasil adquiere toda su dimensión, en la medida que ella esté sustentada en un real esfuerzo conjunto de transformación productiva. En primer lugar, como contribución eficaz al desarrollo de un ámbito sudamericano de paz y de estabilidad política, sustentado en el progreso económico. En segundo lugar, como visión de un mundo de grandes espacios económicos concebidos, no como obstáculos, sino como elementos de construcción de un sistema multilateral de comercio libre en torno a la Organización Mundial del Comercio. En tercer lugar, como reconocimiento de una realidad de "global traders", insertos por su comercio exterior y los flujos de capital, en forma simultanea y no mutuamente excluyente, en la triada del mundo industrializado -los Estados Unidos, la Unión Europea y el Japón-.

La alianza entre la Argentina y el Brasil no puede ser circunstancial. Tiene un claro sentido histórico y estratégico. Así lo ha definido el liderazgo político, primero de los Presidentes Alfonsín y Sarney, ahora el de los Presidentes Menem y Cardoso. Debe ser alimentada día a día con hechos concretos. Su mayor sustento es la opinión pública. Para ella implica futuro y racionalidad. Mínima contrapartida a sus esfuerzos y sacrificios para transformar nuestros países.

III. El sentido estratégico del proyecto Mercosur

El Mercosur es un proyecto con profundo sentido estratégico. Comprender esta dimensión es fundamental a la hora de evaluar las condiciones objetivas que inciden sobre su viabilidad de largo plazo.

Por sus características, refleja un fenómeno propio de las relaciones internacionales

contemporaneas, en el que por propia voluntad soberana un grupo de países deciden trabajar juntos para alcanzar objetivos comunes.

Se trata del fenómeno de la asociación voluntaria entre Estados soberanos, que al trabajar juntos, desean sin embargo preservar un margen más o menos amplio de libertad de acción, particularmente en el campo de sus políticas económicas y políticas exteriores. En algunos casos puede apuntarse a un objetivo final, muy lejano e incluso poco definido, de integración política y económica total. En otros en cambio, el objetivo final es difuso y no contempla, al menos por el tiempo, una instancia de integración política -que es algo distinto a las lógicas consecuencias políticas de cualquier integración económica-. Es el caso del Mercosur.

Lo que sí resalta en todos los casos, más allá de las diferentes metodologías de integración de mercados que puedan emplearse (zona de libre comercio, unión aduanera o mercado común), es que se trata de grupos de Estados que optan voluntariamente por la lógica de la integración -como contraposición al imperio en sus relaciones recíprocas de la lógica de la fragmentación-, manteniendo su caracter de naciones soberanas. Lo hacen interpretando sus respectivos intereses estratégicos de largo plazo y percibiendo un cuadro que asegure ganancias mutuas para todos los asociados. De allí que la concertación dinámica de intereses nacionales a través del tiempo, es uno de los requerimientos funcionales más cruciales de este tipo de proceso de integración.

Un aspecto importante a tener en cuenta es la finalidad de la asociación voluntaria. En el caso del Mercosur, los países se han asociado para trabajar juntos a fin de facilitar la consolidación de sus democracias, los procesos internos de transformación productiva y su inserción competitiva en los mercados mundiales. En esta visión, la ampliación de sus respectivos espacios económicos no sólo les permitiría mejor negociar con otros bloques económicos, sino que crearía condiciones más atractivas para los inversores.

Atraer inversiones -como también lo intentan otros países y bloques- es entonces una de las razones esenciales de la idea de trabajar juntos en el ámbito del Mercosur. Para ello se abren recíprocamente sus mercados. Pero es sólo en la medida que esta apertura irrestricta de los mercados sea percibida por los inversores como garantizada jurídicamente, -es decir como no expuesta a comportamientos restrictivos, discrecionales y unilaterales, cualquiera que sea su fundamentación coyuntural-, que tendrá eficacia el mensaje enviado de tal forma a los mercados.

Esta asociación voluntaria de países soberanos, se inserta sin embargo en un cuadro de

pronunciada asimetría en el tamaño de los respectivos mercados y de relativamente baja interdependencia económica entre los socios. La asimetría en el tamaño de los mercados puede ser una causa del diferencial de aprovechamiento del espacio ampliado por parte de las empresas, y una fuente de tentación a aplicar el mayor poder relativo que resulta de poseer un mercado más grande. En cuanto al nivel de interdependencia, si bien es un hecho que tiende a modificarse por efecto del propio Mercosur, aún las relaciones entre los socios siguen siendo relativamente marginales con respecto a sus relaciones económicas externas globales. Esto es particularmente cierto, en el caso de la principal economía del área.

Este cuadro da una idea de donde están los limites a las posibilidades reales de avanzar demasiado rápido en la institucionalización del Mercosur, incluso en el desarrollo de sus mecanismos jurisdiccionales. Pero a la vez explica porqué en especial los países con menor mercado relativo al del socio o los socios principales, deben tener un interés fuerte en desarrollar mecanismos jurisdiccionales que pemitan afirmar la vigencia del Derecho en las relaciones recíprocas. Caso contrario éstas pueden quedar facilmente expuestas a la lógica implacable del tamaño relativo de los mercados. Y si así fuera, los inversores internacionales preferirían en muchos casos actuar sobre seguro, invirtiendo en el país con mayor mercado. La experiencia del Canada con los EEUU así lo indica y en buena medida explica el interés que los canadienses tuvieron de negociar el acuerdo de libre comercio, y la importancia que le atribuyeron al establecimiento de un sistema de solución de controversias.. Similar situación se dió luego con México y también en gran medida, explica el NAFTA.

IV. Tres planos para el análisis del Mercosur.

El Mercosur es a la vez, un sistema de decisiones y de reglas de juego, una realidad de mercado y una marca.

1. Como ***sistema de decisiones y de reglas de juego*** el Mercosur cumple tres funciones esenciales, que son las que permiten caracterizarlo como un proceso de integración y no sólo como un marco precario de cooperación económica.

La primera función es garantizar el acceso irrestricto al mercado de los socios como un

derecho protegido jurisdiccionalmente. Así por ejemplo en la Unión Europea, quien invierte en Portugal sabe que tiene el derecho al acceso irrestricto al mercado alemán, derecho que no puede ser alterado unilateralmente por el país con mayor tamaño de mercado.

La segunda función es proveer un marco de disciplina colectiva en materia de políticas comerciales externas, macroeconómicas y sectoriales. No necesariamente políticas comunes. Pero si implica una restricción -voluntariamente pactada- al comportamiento unilateral y discrecional de los socios. El cuadro de disciplina colectiva puede resultar de un acuerdo consensuado (caso UE y Mercosur) o de la preeminencia de las políticas de un socio principal (caso NAFTA).

La tercera función es diferenciar los derechos de los socios en materia de acceso a los respectivos mercados de los derechos de terceros países. Es decir, se discrimina frente a terceros países, en forma compatible con la OMC. La discriminación puede ser a través de un arancel externo común -como en el caso del Mercosur y de la UE-, modalidad por cierto más transparente o a través de reglas específicas de origen -como es el caso del NAFTA.

Estas tres funciones permiten alcanzar una finalidad económica esencial: crear un cuadro de estabilidad y previsibilidad, que al estar objetivado y no tolerar actos discrecionales arbitrarios de una autoridad gubernamental, debería permitir a inversores y demás operadores económicos, tomar decisiones racionales con efectos de mediano y largo plazo. Es la expectativa de operar con certeza en la escala de un mercado único, lo que explica decisiones de inversión como las que han anunciado por ejemplo, entre 1995 y 1996, empresas automotrices en la Argentina y el Brasil, por valor de trece mil millones de dólares. Cada vez que se cambian arbitrariamente las reglas de juego -incluso por consenso de los socios- se pierde credibilidad frente a los inversores.

Hasta el presente las tres funciones se cumplen en el Mercosur sólo para los bienes y aún así, imperfectamente: por ejemplo, la protección jurisdiccional al derecho de acceder a los respectivos mercados no ha sido sometida a prueba. Los servicios no están incluídos.

Es en la medida que el Mercosur profundice y consolide el cumplimiento efectivo de estas tres funciones, que podrá decirse que efectivamente se trata de un proceso de integración que pertenece a la misma categoría de fenómeno internacional que la Unión Europea e incluso que el NAFTA, en un lugar de ser un simple pacto de cooperación económica con alto potencial de reversibilidad.

2. Como ***realidad de mercado***, el Mercosur se refleja en corrientes de comercio e inversión estimuladas -entre otros factores- por las expectativas de estabilidad en las condiciones de acceso a los respectivos espacios económicos. Las estrategias de cientos de operadores económicos así lo indica. Tanto en materia de bienes como de servicios. La densidad de las interacciones económicas, refleja un Mercosur de geometría variable. Sus límites espaciales no son definidos y cambian incluso por sectores. En materia de inversiones y comercio abarca sin duda a Chile. En materia de energía, abarca además a Bolivia, a Perú y a Venezuela. En materia de transporte también. El mapa del Mercosur de las decisiones y las reglas no coincide necesariamente con el de la realidad de mercado. Es una imperfección que las negociaciones deberán ir superando.

3. Como ***marca***, el Mercosur diferencia una región del mundo, en muchos aspectos emergente, compuesta por países dispuestos a trabajar juntos a fin de potenciar su voluntad de introducir cambios profundos en sus economías -en un marco de democracia y creciente solidaridad social-, consolidando así el desarrollo de sociedades abiertas, capaces de mejor negociar y competir en la economía globalizada del siglo XXI.

La perdurabilidad de la marca requerirá por cierto consolidar los procesos internos de transformación productiva y, en particular, consolidar la democracia. En este último plano, el Mercosur no ha extraído aún consecuencias jurídicas del supuesto político de la legitimidad democrática como condición ineludible para pertenecer como miembro pleno. Los recientes acontecimientos políticos en el Paraguay, han puesto de manifiesto la urgencia de establecer formalmente una "clausula democrática" en la instrumentación jurídica del Mercosur.

En ninguno de los tres planos antes mencionados el Mercosur gira en un vacío externo. Por el contrario su existencia y sus características se definen con respecto a terceros. Su *entorno externo real* es el de la globalización (como fenómeno de acortamiento de distancias económicas impulsado por profundos cambios tecnológicos) y el de las tendencias al regionalismo, de naturaleza ambivalente, ya que pueden ser funcionales a la noción de integración de la economía mundial, o al proteccionismo y la fragmentación del sistema internacional. Su *entorno externo formal* es el del sistema de decisiones y reglas de juego de la Organización Mundial del Comercio.

Ambos entornos incluyen los servicios y crecientemente las compras públicas. Son ellos objeto de disciplinamiento colectivo en la OMC, en la Comunidad Europea y en el NAFTA. Ello tiene sentido económico por el valor de las transacciones envueltas: por ejemplo, el mercado europeo de compras públicas tiene un valor anual de trescientos mil millones de

dólares. La OMC específicamente prevé la posibilidad de reglas regionales que abarquen la totalidad de los servicios y las compras públicas.

Un Mercosur que no abarque los servicios y las compras públicas, no sólo es una obra incompleta: es una obra desbalanceada. Cada uno de los socios tienen y pueden desarrollar ventajas competitivas en ambos campos. Demorar la negociación necesaria para concretar el Mercosur de los servicios, puede afectar la preservación del cuadro de ganancias mutuas que sustenta la voluntad de los socios de trabajar juntos. Puede demorar además la inclusión de Chile como socio pleno del Mercosur. Ninguna de las dos demoras es conveniente para la sustentabilidad del Mercosur como proyecto de largo plazo creible para los inversores, ya que pondrían en evidencia fallas serias en el cuadro de ganancias mutuas que es el que en definitiva explica la consistencia de un proceso de integración voluntario entre naciones soberanas que mantienen abiertas sus otras opciones externas.

V. Algunos puntos débiles del Mercosur.

En su momento fundaciónal y en su desarrollo posterior, el Mercosur implicó enviar una señal muy clara a los mercados acerca de cuáles serían las reglas de juego y las condiciones en las que los operadores económicos podían correr el riesgo de invertir, en función del espacio económico ampliado por imperio del Tratado de Asunción de marzo de 1991.

Por ello, defectos de tipo institucional y jurídico, podrían terminar diluyendo las expectativas y los derechos originados en el Tratado de Asunción, quitándole eficacia a lo esencial del proyecto de integración económica, que es precisamente estimular en el ámbito de los socios, inversiones de riesgo y de modernización tecnológica.

De allí que sean necesarios entonces mecanismos institucionales, especialmente jurisdiccionales, que permitan proteger los derechos adquiridos por ciudadanos y empresas a partir de la firma del Tratado de Asunción. Sin seguridad jurídica, el Mercosur puede no pasar

de ser un expediente circunstancial de incremento del comercio recíproco, careciendo de la fuerza necesaria para ser un instrumento poderoso de cambio estructural en un contexto de satisfacción mutua de los intereses de todos los socios.

El deficit institucional del Mercosur puede dificultar la ineludible función de preservar en forma dinámica la concertación de intereses nacionales, en un cuadro de ganancias mutuas, en el que todos los socios perciban más ventajas en el trabajo conjunto que en la exploración de opciones a su inserción externa. Un desbalance en el cuadro de ganancias mutuas puede en la peor de las hipótesis tornar difícil de administrar la creciente interdependencia económica que se ha generado en la región, despertando viejas propensiones a la lógica de la fragmentación, y en la mejor de las hipótesis, puede volcar gradualmente al Mercosur al plano de la irrelevancia política y económica, como ya ocurriera con otras experiencias de integración económica en la propia América Latina. Es lo que se denomina con razón, el riesgo de la "aladificación" del Mercosur.

3

IAI
Roma

IEEI
Lisbona

ISLA
Milano

CONFINDUSTRIA *(Roma)* **- IRS/ FIESP** *(San Paolo)*

IV FORUM EURO LATINO AMERICANO

Cooperazione economica e politica tra Unione Europea e Mercosur

EL CONTEXTO POLITICO E INSTITUCIONAL DEL "MERCOSUR"

ROMEO PÉREZ ANTÓN

Roma, 9 - 11 maggio 1996
Sala Giunta - Confindustria
Viale dell'Astronomia 30

I. Evolución Política e Institucional Reciente en el Area Integrada

Los países que construyen desde 1991 el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) se encuentran, en la fase actual de su desenvolvimiento como región geopolítica, empeñados en una experiencia democrática que ostenta firmeza, flexibilidad y signos de madurez. Esa experiencia los vincula a todos los demás Estados latinoamericanos, prácticamente, y tan hondas implicaciones presenta que no podría sino comenzar en ella cualquier análisis institucional y político referido al área.

Antes de procurar establecer los últimos cambios y las tendencias discernibles, no todos positivos ni tranquilizadores, nos parece indispensable mencionar los parámetros históricos del ordenamiento democrático hoy mantenido.

1.- El ideal democrático es, innegablemente, el más arraigado en los pueblos iberoamericanos, entre los patrones normativos de organización política. Goza del prestigio inherente a los propósitos originarios y a los pactos que se reputan mayoritariamente como fundacionales. En los momentos críticos, especialmente cuando se agudiza el conflicto civil o social, ha demostrado en la mayor parte de los Estados de la región su eficacia pacificadora, sus posibilidades como sustento de las reconciliaciones.[1]

2.- La democracia ha sido, en los largos plazos de la historia latinoamericana, una aspiración incumplida, la norma muchas más veces violada que respetada. Junto con la conciencia del retraso económico y tecnológico, es aquélla el origen de un fracaso internalizado, reconocido en lo íntimo. Esa relación de la América de lenguas española y portuguesa con la democracia no es sólo excepcional en el mundo; representa asimismo un modo de fidelidad, el cultivo secular de un sistema de ideas. Como contrapartida, debe tenerse en cuenta que las situaciones democráticamente satisfactorias favorecen una especie de crecimiento rápido de las fuerzas y capacidades de estos países.

3.- Las fases democráticas de la política iberoamericana (ya correspondan a un Estado, ya se proyecten sobre varios o sobre la región íntegra) exhiben una acción de difícil percepción y análisis. Los actores tienden a proliferar, mientras se confunden los móviles retrospectivos y los comportamientos que la "descompresión" explica con las labores auténticamente innovadoras y los arreglos efectivamente precursores o inaugurales. La protesta suele entreverarse con la propuesta y resulta arduo discernir lo permanente de lo transitorio.

Asumidos conjuntamente, estos tres parámetros obligan a un análisis de las democracias iberoamericanas que capte los rápidos avances (los que realizan las aspiraciones seculares) pero sea al mismo tiempo capaz de separarlos de lo residual, por más impetuoso que esto último se exhiba. Habrá que ir subrayando, en cada caso, las hipótesis que sustenten ese deslinde de aquello que se consolida y aquello que explota para extinguirse.

Sobre tales fundamentos, América Latina registra actualmente una excepcional concurrencia de democratizaciones. Nos interesa aquí destacar las que corresponden a los cuatro países del MERCOSUR, aunque sin descontextualizarlas. Es en íntima relación con la naturaleza de estas experiencias de instauración del régimen democrático que se decide lanzar el proyecto de establecimiento de una ambiciosa integración económica subregional, de un mercado común.

1.- Argentina ha cumplido, desde 1983, un nutrido calendario electoral, que comprende elecciones presidenciales, renovaciones parciales del Congreso, elecciones provinciales, elecciones municipales, elecciones de constituyentes, elecciones internas y primarias de diversos partidos y coaliciones, plebiscitos de reforma constitucional y hasta consultas informales sobre temas de trascendencia (como el arreglo de la cuestión del Canal del Beagle). Los resultados de esa sucesión de comicios arrojan

[1]. Infinidad de títulos apoyan estos asertos, aunque falte, por lo que conocemos, el enfoque integrador. Véase, por ejemplo, para los orígenes: Mario Rodríguez, "La Revolución Americana de 1776 y el Mundo Hispánico. Ensayos y Documentos" (Madrid, Tecnos, 1976) y John Lynch, "The Spanish-American Revolutions, 1808-1826" (New York, 1973 y Barcelona, Ariel, 1976 con igual título en castellano); para el largo plazo: Richard Morse, "El Espejo de Próspero. Un Estudio de la Dialéctica del Nuevo Mundo" (México, Siglo XXI, 1982)

ciertas configuraciones muy significativas: los partidos mayores se han alternado en el Poder Ejecutivo federal y en los ejecutivos de varias provincias; las mayorías en el Congreso han oscilado; han surgido nuevas formaciones (como el Frente País Solidario, FREPASO) y hasta se ha reformado de manera notable la Constitución federal de 1853.[2] En la reforma se incluyó el siguiente texto, de obvia relevancia para el proceso mercosuriano:

"Artículo 75.- Corresponde al Congreso:... 24.- Aprobar tratados de integración que deleguen competencias y jurisdicción a organizaciones supraestatales en condiciones de reciprocidad e igualdad, y que respeten el orden democrático y los derechos humanos. Las normas dictadas en su consecuencia tienen jerarquía superior a las leyes."

Asumidas en conjunto, tales alternativas electorales, gubernamentales, constitucionales y partidarias representan no solamente un ejercicio vertiginoso de soberanía popular, en un ambiente de libertad de crítica cruzado por polémicas intensas, sino también una acumulación de novedades deliberadamente introducidas en las más delicadas estructuras político-sociales. Los significados de las conductas innovadoras se multiplican; a título de ejemplo, señalemos sólo que Argentina está implantando, por primera vez en su historia, un pluripartidismo de masas, con el cual deja atrás décadas de actividad política articulada en torno a la noción de "movimiento", tan distante de la relativista y menos dramática de "partido".[3]

2.- Brasil recuperó las formas democráticas poco después que la Argentina, a través de una transición más gradual, durante la cual el factor militar se replegó paulatinamente, tras dos décadas de dictadura. Hubo, de todas maneras, episodios reveladores de un arraigo sin precedentes del régimen democrático en diversos estratos de la sociedad brasileña; el más destacable de esos episodios fue, a nuestro juicio, el reclamo multitudinario de elección directa del Presidente de la República para los primeros comicios abiertos y libres.

La experiencia desde entonces vivida comprende la elaboración de una nueva Carta en una Asamblea Constituyente democráticamente electa; un plebiscito sobre la forma y el sistema de gobierno (monarquía o república, presidencialismo o parlamentarismo); tres elecciones de Presidentes, aunque sólo dos directas; varias renovaciones de mandatos parlamentarios federales; varias elecciones de gobernadores, parlamentarios estaduales y autoridades locales; la remoción de un Presidente por procedimientos regulares ante la comprobación de conductas vinculadas a la corrupción; el enjuiciamiento de algunos parlamentarios federales muy influyentes por causas análogas. Entre los institutos novedosos en la vida constitucional brasileña se incluye el "ballotage", que ha funcionado ya dos veces para la elección del Presidente, aunque sin necesidad de segunda vuelta en 1994. En el mismo terreno, debe subrayarse que la Constitución elaborada en este período cayó, sin duda, en un exceso de voluntarismo, de "progreso manuscrito", lo que ha conducido al proceso de revisión que hoy se lleva a cabo y que entraña la reducción de los mínimos socio-económicos incorporados al pacto básico de la comunidad política. Esa Carta contiene, en lo que directamente atañe a nuestro asunto, una disposición meramente programática, que no habilita la transferencia de competencias soberanas a órganos supraestatales de integración; dada la enorme gravitación de Brasil en el MERCOSUR, radica allí un grave obstáculo al desenvolvimiento de este emprendimiento.[4]

La democracia brasileña actual, que ha manifestado su firmeza en más de una crisis, parece ir logrando ciertos avances en la consolidación de los partidos (tradicionalmente efímeros) y de un pluripartidismo capaz de asumir responsabilidades de gobierno. Le ha tocado también afrontar una difícil estabilización

---

[2]. Véase Agustín Zbar, "La reforma constitucional argentina de 1994. Fin de la transición democrática y nuevos desafíos institucionales", en **Perfiles Liberales**, N° 38, 1994, Págs. 43-47.

[3].- Muy recientemente, en su apogeo electoral y ya en la Presidencia, Alfonsín manifestaba que en su torno surgía el "cuarto movimiento histórico" (tras el federal, el radical yrigoyenista y el justicialista). La consigna fue abandonada prontamente. La distinción de **partido** y **movimiento** se establece en relación a la propia legitimidad de los sujetos políticos múltiples: "Si hay un rasgo que caracteriza a la vida política argentina hasta casi ayer, es la recíproca denegación de legitimidad de las fuerzas que en ella se enfrentan". (Tulio Halperín Donghi, "La Larga Agonía de la Argentina Peronista"; Buenos Aires, Ariel, 1994; página 11)

[4]. Constituição da República Federativa do Brasil (promulgada el 5 de octubre de 1988), art. 4, Parágrafo único: "A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações."

de la economía y el control de fortísimas presiones inflacionarias, junto con el desmantelamiento de un proteccionismo enérgico y multiforme. Aún en el presente, no obstante los éxitos obtenidos a partir de 1994, la lucha por una reforma económica que redunde en la inversión de tendencias sociales regresivas, en particular la tendencia que ha concentrado el ingreso en términos inadmisibles, permanece incierta en su desenlace. Esa lucha continúa desafiando a la representación partidaria y siguen volcándose en ella los mejores recursos de una democracia que no ha terminado de configurarse.[5]

3.- El Paraguay prosigue la construcción de un régimen democrático que contrasta con los antecedentes autoritarios y paternalistas de la Sociedad Civil y el Estado. Y es precisamente en una Sociedad Civil que se moderniza rápidamente, cada vez más ligada a los procesos mundiales, que reside la garantía de progreso de aquella construcción.[6]

Los más elocuentes indicadores de afianzamiento de la convivencia democrática aparecen en la regularidad del calendario electoral (no de otros aspectos del orden comicial), en la paulatina desvinculación de las estructuras de gobierno respecto de la corporación militar, en la rutinización de una genuina vida parlamentaria y en la consolidación de un pluripartidismo que va cultivando aptitudes de gobernantes.[7]

Iniciado el tránsito del autoritarismo a la democracia, Paraguay sancionó una nueva Constitución, en la cual, por lo que a nuestro análisis más directamente interesa, se habilita la transferencia de facultades gubernamentales en beneficio de procesos de integración.[8]

4.- Uruguay, por su parte, restableció en 1985 la democracia en términos que, según coincidieron en subrayar los comentaristas, revelaban un impulso casi exclusivamente restaurador. Los partidos reasumieron sus funciones de gobernantes y, más ampliamente, la posición central en la estructura política. Ellos condujeron las últimas etapas de una transición gradual, negociada con los militares, sin exigencias de pasadas responsabilidades.

Con el transcurso de unos pocos años, empero, se acentuaron algunos cambios importantes. En primer lugar, se detectaron distintos "aprendizajes" de los actores políticos y sociales, claros afanes de no incurrir nuevamente en los errores y deslealtades hacia el régimen democrático que, junto a otros factores, habían bloqueado el pluripartidismo y el Estado de Derecho inmediatamente antes de la ruptura de 1973. En segundo lugar, los resultados de las elecciones de 1989 y 1994 alteraron el virtual bipartidismo de muchísimas décadas; no desaparecieron de la escena los partidos tradicionales pero se agregó a ellos una tercera formación en condiciones de disputar todos los cargos electivos, el Frente Amplio.

La democracia postdictatorial uruguaya se mostró, asimismo, más gobernante, en el sentido de más propensa a aplicar mayorías parlamentarias a la adopción de decisiones netas sobre cuestiones espinosas y, por consiguiente, distanciada de los arreglos empíricos que tantas veces había prohijado anteriormente.

Dentro de un funcionamiento así definido, la incorporación al naciente MERCOSUR recibió el respaldo virtualmente unánime de los representantes partidarios uruguayos.

En lo que atañe a la base constitucional de la participación del Uruguay en los procesos de integración, particularmente el MERCOSUR, debemos señalar que, desde la reforma de 1966, la Carta uruguaya

---

[5]. Los partidos brasileños deben ganar terreno, en tanto gobernantes aptos y plenamente responsables ante un electorado que a su turno debe exhibir capacidad de percepción y selección, frente a corporaciones sólidas (federaciones empresariales, grupos de las industrias culturales y la comunicación, etc.) y también frente a administraciones públicas poseedoras de tradiciones gubernamentales, personal jerárquico calificado, asesoramiento valioso y prestigio social (tales como los Ministerios capitales, ciertas empresas estatales, etc.)

[6]. Véase para la fase de surgimiento de la capacidad societaria de evolucionar con independencia del Estado y presionar la transformación democrática de éste, Benjamín Arditi y José Carlos Rodríguez, "La Sociedad a pesar del Estado. Movimientos Sociales y Recuperación Democrática en el Paraguay" (Asunción, El Lector, 1987).

[7]. "Quizás el tema más crucial y en cierto sentido de mayor avance en este período que ha dado en llamarse de transición, es el proceso de renovación del estamento político. El fenómeno afecta en forma muy diferente a las diferentes organizaciones político-partidarias, aunque es notorio que su incidencia más fuerte y conflictiva se da en el partido gubernamental" (Domingo M. Rivarola, "Estado y Sociedad en Paraguay desde 1989", en **Propuestas Democráticas**; año·1, número 3, julio-setiembre 1994; página 111).

[8]. Artículo 145 de la Constitución Paraguaya de 1992

contiene una norma programática que no permite, según han opinado los especialistas, los traspasos de potestades a órganos supranacionales (artículo 6°, inciso 2°). En este aspecto, las situaciones de Brasil y Uruguay son similares, contrastan con las de Argentina y Paraguay y representan un inconveniente grave para el avance institucional del MERCOSUR, por lo que expresaremos más adelante.

Poco después de alcanzar ciertos mínimos institucionales y políticos, estas cuatro redemocratizaciones del Cono Sur se comprometen en procesos de integración, muy ambiciosos (como el bilateral argentino-brasileño lanzado mediante la Declaración de Foz de Iguazú, de noviembre de 1985, y sobre todo el MERCOSUR, fundado en el Tratado de Asunción de marzo de 1991) o de menor ambición pero trascendentes (como los convenios de Uruguay con Argentina, CAUCE, y Brasil, PEC, que se amplían en el período democrático).

Surgen aquí tres interrogantes de la mayor importancia para la interpretación de toda la fase integracionista regional que el MERCOSUR condensa y proyecta: ¿existe alguna afinidad estructural de los regímenes democráticos latinoamericanos con las políticas de integración? ¿Cómo consiguen los gobiernos de partidos y de opinión de Argentina, Uruguay, Brasil y Paraguay invertir tendencias seculares al desarrollo económico-social separado? ¿Cumplen esos gobiernos tales improbables rectificaciones en términos de funcionamiento partidista-parlamentario o a través del empleo de remanentes ejecutivistas y tecnocráticos? Las abordaremos sucesivamente, en el orden en que se han planteado.

1.- Las democracias de Latinoamérica propenden a los programas de integración económica y de cooperación política, a diferencia de los autoritarismos y dictaduras de diverso signo. Esta hipótesis nos parece plausible, a una primera consideración y con vistas a su ulterior compulsa y verificación. Ella sugiere la existencia de alguna determinación de esa actitud unificadora en lo económico, determinación residente en la propia estructura del sistema democrático.

Es significativa, por lo pronto, la frecuencia con que las fuerzas de inspiración democrática han adoptado iniciativas de integración, en América Latina (lo que probablemente corresponda a un fenómeno similar en Europa). Recordemos, por ejemplo, que la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) surgió en el lapso de auge democrático que, aunque efímero, se abrió con los cambios políticos de fines de la década de los cincuenta en Brasil, Argentina, Colombia, Venezuela, Chile, Cuba, inclusive Bolivia y México. Veinte años después, la sucederá la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), bastante más escéptica y remisa, no solamente en virtud del estancamiento de aquélla sino también bajo la influencia de las dictaduras de Seguridad Nacional entonces difundidas en la región (casos de Brasil, Argentina, Uruguay, Chile, con puntos de contacto con los de Bolivia y Paraguay). En contrapunto con esa rebaja de las aspiraciones integracionistas, también por entonces se pacta el Sistema Económico Latinoamericano (SELA), destinado primordialmente a conjuntar a los países del área en las negociaciones globales y a respaldar acuerdos de integración subregionales; visiblemente, el SELA recibía su impulso de los gobiernos de base partidaria, en primer lugar de Venezuela y Colombia.

Preconizaron consecuentemente la integración la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), organismo técnico cuya inspiración democrática se reconoce generalmente, así como algunas corrientes democráticas, principalmente la democracia cristiana y la socialdemocracia.[9]

---

[9]. Vease, por ejemplo, Pierre Letamendia, "La Démocratie Chrétienne" (Paris, P.U.F., 1993), págs. 102-103. Ha escrito en estos últimos meses el Presidente Menem, en el sentido de la propensión integradora de las democracias iberoamericanas: "Es que, como yo repito sin cansarme, todo, absolutamente todo lo engloba la política. La cuestión social, los temas económicos, las relaciones internacionales siguen evidentemente a los planteamientos que se pueden hacer desde el punto de vista político, a nivel de nuestros países y a nivel del contexto de todas las naciones del mundo.
Es por eso que fue posible el Mercosur. Desde la década de los años 40, la vocación integradora de los padres de nuestras patrias iberoamericanas comenzó a tener forma institucional, en las intenciones de los entonces presidentes Vargas en Brasil, Ibáñez en Chile y Perón en Argentina. Sin embargo, la alternancia de gobiernos democráticos y regímenes autoritarios en nuestras naciones fueron interrumpiendo todas las iniciativas tendientes a la creación de una región como la que actualmente tenemos. El retorno a la democracia en los años 80 fue decisivo para que pudiéramos avanzar rápidamente en este camino, iniciando una transición que culminó con la firma del Acta de Ouro Preto, el 17 de diciembre del año pasado." (Eurolat: Carta Informativa. Año 2, N° 7; Santiago de Chile, diciembre de 1995. Pág. 2. Publicación del CELARE)

También los populismos latinoamericanos fueron integracionistas, desde el APRA al Justicialismo. Si bien la orientación de estos movimientos hacia la democracia no fue constante, no cabe negar que han contribuido a la ampliación de la noción de ciudadanía y a la efectiva participación política en Estados previamente excluyentes como Perú, Brasil, Argentina y Venezuela.

¿Cuál puede ser, en concreto, la afinidad estructural de democracia e integración, en nuestro continente?

Creemos que esa afinidad se encuentra en el carácter abierto a las influencias societarias que tiene la toma de decisión democrática; dicho en otros términos, en la naturaleza más bien abstracta de las finalidades de una Constitución democrática: preservación de libertades, promoción del bienestar y la igualdad, realización de un bien común o interés general latamente delimitado. Mientras los totalitarismos y autoritarismos politizan y constitucionalizan programas completos de acción social colectiva, las democracias no podrían abrirse a una práctica efectivamente pluralista sin restringir (no a nivel cero, que sólo produciría perplejidades insuperables) los propósitos incluidos en el pacto político. Los autoritarismos procuran obrar constantemente por motivos internos y sistemáticos; las democracias aceptan ser impulsadas por la Sociedad Civil y los partidos, con el margen de variabilidad que ello supone. Las democracias adoptan un régimen de percepciones y exposición a estímulos mucho más amplio que el de las dictaduras. Por allí se establece, en América Latina, al menos, su especial vinculación con los proyectos integracionistas.

Estos proyectos surgen de conveniencias de empresas, consumidores, trabajadores; de iniciativas de agentes culturales y pautas interpretativas de receptores de los mensajes de las industrias culturales; de contactos entre partidos y sindicatos, formales o informales. Surgen y se reproducen, en los largos plazos, por la concurrencia de dos tenaces circunstancias latinoamericanas: las afinidades histórico-culturales, sin perjuicio de la existencia de una densa malla de provincialismos y rechazos, por una parte; la conciencia de la debilidad económica y del retraso en la carrera del desarrollo, por otra. Una posibilidad de cooperación y de elevación del nivel de competencia combinada con la insatisfacción radical con el modo de existencia conocido, ayer y hoy. En Europa, la integración formal, convenida por los Estados, consuma una secular intensificación de vínculos comerciales; en Latinoamérica, consiste en negación de las tendencias económicas, es consecuencia de rasgos culturales unificadores y cuestionadores.[10]

Conocemos los escepticismos que muchos círculos técnicos, empresariales y diplomáticos mantienen respecto de la integración latinoamericana; no hemos olvidado la burda racionalidad que sustenta afirmaciones como las siguientes: "juntar pobreza o debilidad no lleva al desarrollo", "más vale integrarse con fuertes economías lejanas que con vecinos subdesarrollados", "la noción de América Latina no tiene correlato porque el continente presenta notable heterogeneidad y sus partes abrigan antagonismos mutuos de diversa índole", etc. No hay modo de explicar, sin embargo, la aceptación que, normativamente, alcanza el integracionismo sino en supuestos de afinidad y necesidad como los que hemos apuntado. Esa orientación es, así, societaria, "ambiental" y permanente; de las características de los sistemas políticos del área depende que se traduzca en políticas de integración o que no lo haga.[11]

---

[10]. Esta sustentación cultural masiva y constante de los esfuerzos integracionistas aparece con frecuencia en la oratoria parlamentaria y, en general, política, así como en las comunicaciones diplomáticas de los países iberoamericanos. También la literatura la acredita, profusamente. Pero suelen omitir las referencias a ella los análisis de índole científico-social o técnica: demuestran un incomprensible "pudor" ante un rasgo de conciencia muy activo y de obvia eficacia. Para eludir ese silencio, baste citar una vez más unas líneas de José Enrique Rodó, aún hoy el más leído en el ámbito latinoamericano de los escritores "integracionistas": "Patria es, para los hispanoamericanos, la América española. Dentro del sentimiento de la patria cabe el sentimiento de adhesión, no menos natural e indestructible, a la provincia, a la región, a la comarca; y provincias, regiones o comarcas de aquella gran patria nuestra, son las naciones en que ella políticamente se divide. Por mi parte, siempre lo he entendido así, o mejor, siempre lo he sentido así. La unidad política que consagre y encarne esa unidad moral --el sueño de Bolívar--, es aún un sueño, cuya realidad no verán quizá las generaciones hoy vivas. ¡Qué importa! Italia no era sólo la "expresión geográfica" de Metternich, antes de que la constituyeran en expresión política la espada de Garibaldi y el apostolado de Mazzini. Era la idea, el numen de la patria: era la patria misma, consagrada por todos los óleos de la tradición, del derecho y de la gloria" ("Magna Patria", artículo de prensa de 1905, recogido en "El Mirador de Próspero").

[11]. Sobre el predominio de la actitud favorable a la integración, para las élites del área mercosuriana, véase Diego Achard, Manuel Flores Silva y Luis Eduardo González, "Estudio de la Variable Política en el Proceso de Integración Regional de los Países Pequeños del MERCOSUR y Análisis de las Opiniones de sus Elites sobre dicho Acuerdo" (Buenos Aires, BID-INTAL, 1993); y de los mismos autores: "Las Elites Argentinas y Brasileñas frente al MERCOSUR" (Buenos Aires, BID-INTAL, 1994). En el segundo de estos informes se sintetiza el contenido de ambos en los siguientes términos: "La conclusión más general que resulta de este estudio y del realizado previamente sobre las élites de los países pequeños del MERCOSUR, Paraguay y Uruguay, puede resumirse del siguiente modo: existe, más allá de diferencias en algunos aspectos relevantes, un clima de opinión común a las élites de los cuatro países del MERCOSUR favorable a la

2.-¿Cómo consiguen las democracias del MERCOSUR modificar tendencias de muy largo plazo al desarrollo desvinculado, cuando no antagónico, de los cuatro países?

Comencemos por ciertos aspectos formales, a nuestro entender conducentes a la médula misma de la decisión integradora.

Si por algo sorprende, ante todo, el proceso del Mercado Común del Sur es por la velocidad con que ha avanzado. Una velocidad registrable ya en la integración bilateral de Argentina y Brasil e introducida en el Tratado de Asunción, cuyo artículo 1, inciso 1° establece: "Los Estados Partes deciden constituir un Mercado Común, que deberá estar conformado al 31 de diciembre de 1994..."

Aunque ese mercado común no se ha logrado en esa fecha, ni se logrará por unos cuantos años más, todas las perspectivas ponen de manifiesto un cúmulo de novedades producidas por el MERCOSUR, ordenadas en secuencias que insinúan el tránsito, el desplazamiento social y político. Los intercambios entre los socios se han multiplicado y muchas conductas han variado en cada uno de los cuatro países. El Tratado de Asunción se ha profundizado mediante el Protocolo de Ouro Preto, al menos en lo que atañe a solución de controversias y creación de una Secretaría Administrativa de indudable capacidad operativa.

Una parte de la interpretación de esta velocidad se desprende de cuanto hemos señalado acerca de la postura favorable a la integración que prevalece en los pueblos latinoamericanos. La brevedad de los plazos y, lo que significa más, la respuesta efectiva, los nuevos comportamientos. Pero hay más. Ese carácter acelerado del cronograma integracionista denota la eficacia de la propia idea, califica intrínsecamente la decisión, con independencia de las circunstancias sociopolíticas en que se adopta. El proyecto del MERCOSUR surge, en lo esencial, de sí mismo, pasa por su claridad y por la factibilidad que su prospecto muestra. En la evaluación de las políticas de unificación subregional y de sus probabilidades de éxito no debe omitirse nunca el reconocimiento del atractivo que su núcleo eidético tiene.

Un segundo aspecto formal esclarecedor reside en la exigüidad de las normas que entablan y rigen el proceso de integración. Los veinticuatro artículos del Tratado de Asunción, los treinta y seis del Protocolo de Brasilia, los cincuenta y tres del Protocolo de Ouro Preto. Aun si se añade a esas disposiciones las que corresponden a los anexos del Tratado de Asunción y del Protocolo de Ouro Preto, no cabe dudar de que el conjunto aparece como base convencional mínima, "insuficiente" de una transformación de enorme alcance territorial, demográfico, económico, social, institucional y político.[12]

Podemos advertir aquí una sugestiva seguridad o (auto) confianza en el modo cómo los sujetos de la empresa integrativa asumen los problemas, retos, incertidumbres y exigencias de una construcción en principio radicalmente situada en el futuro: intelectivamente, los pactantes parecen haber ahorrado cláusulas y estipulaciones, procedimientos y salvaguardias por anticipar el mañana integrado, porque para ellos (los cuatro sistemas políticos decisores) concebir esa concreta rectificación histórica equivalía a realizarla. Hay razones para admitir que el Tratado de Asunción se negoció (como antes la unificación bilateral de Argentina y Brasil) bajo una inspiración poco frecuente; la integración, por así decirlo, empezaba ya, se desplegaba a raíz de que los negociadores reconocían su posibilidad, su estructura, su validez.[13]

---

integración latinoamericana y al MERCOSUR en particular. Más del 90% de los miembros de las élites de cada uno de los cuatro países considera que la integración latinoamericana es una meta positiva, y más del 80% de los miembros de cada una de esas cuatro élites cree que la integración de su propio país al MERCOSUR es también una meta positiva" (pág.95).
En términos ya no sólo mercosurianos sino latinoamericanos, los diez años que alcanza el Grupo de Río y su relevancia desde su propio origen acreditan la atracción constante de la cooperación política y la integración económica.

[12]. También en lo escueto de los Tratados fundamentales existe paralelismo entre el proceso bilateral argentino-brasileño de integración y el cuatripartito proceso del MERCOSUR: el "Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil", del 29 de noviembre 1988, sustento del primer proceso, cuenta con sólo doce artículos.

[13]. En un artículo publicado en el diario "La Nación", de Buenos Aires, el 26 de marzo de 1991, escribía el entonces Ministro de Relaciones Exteriores de Uruguay, Héctor Gros Espiell: "Cuando hoy, los cancilleres de Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay firmemos en Asunción, en presencia de los cuatro presidentes, el Tratado de Constitución del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), **la subregión habrá dado un significativo paso en su inserción en el nuevo esquema de la economía mundial.** Será éste **un acto histórico para la integración de**

El tercero y último de los aspectos formales que queremos interpretar consiste en la amplitud de la negociación dentro del panorama de la toma de decisiones en el avance mercosuriano.

Sobre dicha angosta base de normas convenidas por las diplomacias de los cuatro socios y aprobadas por sus respectivos Parlamentos, el MERCOSUR se ha producido bajo la forma de una negociación múltiple en sus foros: el Consejo, el Grupo, los Subgrupos; tras Ouro Preto, los Subgrupos junto a Grupos Ad Hoc, Reuniones Especializadas, la Comisión de Comercio y sus Comités Técnicos; desde el Tratado de Asunción, una débil y remisa Comisión Parlamentaria Conjunta, que quizás se fortalezca y autoafirme en lo venidero; y pronto, el Foro Consultivo Económico-Social creado por el Protocolo de Ouro Preto. También ha sido y continuará siendo múltiple la negociación mercosuriana por la diversidad de sus resultados (desde cabales decisiones a asesoramientos) y por la naturaleza heterogénea de sus participantes, a distinto título, especialmente en los Subgrupos (representantes de los Estados pero también de organizaciones de trabajadores y empresarios, técnicos, etc.)

Sobre la negociación en la dinámica del MERCOSUR, es preciso observar:

a) Que su extensión y la frecuencia con que ha arrojado acuerdos, posteriormente convertidos en resoluciones del Grupo, principalmente, la convierten en uno de los motores de la integración; referimos aquí a la negociación particular, desarrollada entre expertos y/o representantes de intereses específicos;

b) Aunque en una integración pactada con ajuste al principio intergubernamental, carente por lo tanto de órganos supranacionales, es normal que la negociación alimente cada progreso, el planteo descentralizado de esta función parece singularizar al MERCOSUR, en un examen comparativo de experiencias de integración;

c) Como se verá más adelante, esta actividad múltiple, descentralizada, simultánea, intensa de negociación se desenvuelve junto con una intervención también enérgica de gestiones gubernamentales y, sobre todo, tecnoburocráticas; no resulta sencillo postular una pauta de coexistencia y, acaso, complementación de esas dos proyecciones del diseño del MERCOSUR, no obstante lo cual iremos apuntando en este texto algunos componentes de esa pauta.

Creemos que el sentido institucional de una negociación así inserta en la estructura integradora se halla en la irrupción del proyecto con la urgencia o brevedad de plazos junto a la eficacia de su idea, según hemos apuntado ya. El MERCOSUR "estalla" en mesas de negociación porque reviste instantaneidad, inmediatez de persuasión y realización. Y se abre a la participación de niveles medios en las jerarquías estatales y de gremios y asociaciones de la sociedad civil porque no encuentra auténticas resistencias (sólo recelos, reservas mentales, distanciamientos pasivos) y porque, en la proliferación de foros de discusión y regateo tanto como en la presencia de los "gobernados" en los ámbitos de adopción de decisiones importantes, salta instancias, acorta caminos, aproxima metas.

3.- ¿Cumplen las redemocratizaciones esos virajes que las ponen en la ruta de la unificación económica con prevalencia de los partidos y los Parlamentos o de los Ejecutivos y los recursos burocráticos, a menudo calificados, de la Administración? ¿Logran quizás una sinergia irreprochable?

El proceso del MERCOSUR está, a nuestro juicio, signado por un apriorismo ejecutivista y tecnocrático, que los partidos y las representaciones parlamentarias han tolerado, hasta el presente.[14]

---

la subregión, su desarrollo y modernización (...) Estos factores externos han incidido en e[13]. También en lo escueto de los Tratados fundamentales existe paralelismo entre el proceso bilateral argentino-brasileño de integración y el cuatripartito proceso del MERCOSUR: el "Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil", del 29 de noviembre 1988, sustento del primer proceso, cuenta con sólo doce artículos.

[13]. En un artículo publicado en el diario "La Nación", de Buenos Aires, el 26 de marzo de 1991, escribía el entonces Ministro de Relaciones Exteriores de Uruguay, Héctor Gros Espiell: "Cuando hoy, los cancilleres de Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay firmemos en Asunción, en presencia de los cuatro presidentes, el Tratado de Constitución del Mercado I progreso que llevó a la constitución del MERCOSUR. Pero el impulso principal provino de la convicción **-fruto de la nueva conciencia política regional-** de que debíamos abandonar definitivamente la retórica integracionista dominante en los últimos 30 años para pasar al terreno de las realizaciones prácticas (...) Es que **en menos de un año hemos logrado negociar**, tanto en el nivel de expertos como en el más alto nivel político, **un acuerdo que habría sido inimaginable en la década última"** (tomado de "Revista Diplomática" Instituto Artigas del Servicio Exterior, Montevideo, Nº 10/1991; los subrayados son nuestros)

[14] Puede encontrarse las normas en la materia y un primer análisis de su evolución en Jorge Pérez Otermín, "El Mercado Común del Sur. Desde Asunción a Ouro Preto. Aspectos Jurídico-Institucionales" (Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, 1995). Para antecedentes previos al MERCOSUR, Juan

Lo revelan, en primer lugar, los pactos fundamentales, en especial el Tratado de Asunción y el Protocolo de Ouro Preto, aunque éste insinúa un cambio de temperamento.

El Tratado de Asunción liga estrechamente los órganos del MERCOSUR a los Poderes Ejecutivos de los cuatro países socios. El Consejo se compone de ministros y, al menos una vez al año, de los presidentes. El Grupo, de representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores y Economía (o análogo a éste) y del Banco Central de cada uno de los cuatro Estados miembros. La Comisión Parlamentaria Conjunta no figura entre los órganos del MERCOSUR (artículo 9), es creada por el último artículo del Tratado en los siguientes, claudicantes términos: "Con el objeto de facilitar el avance hacia la conformación del Mercado Común se establecerá una Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR. Los Poderes Ejecutivos de los Estados Partes mantendrán informados a los respectivos Poderes Legislativos sobre la evolución del Mercado Común objeto del presente Tratado". Los subrayados corresponden al asombro de este comentarista y no a los desenfadados redactores del magno convenio, tan expresos en la asignación de un papel instrumental y una posición más bien lateral a la Comisión a la que concurren representaciones de los Parlamentos de los Estados socios y a estos mismos Parlamentos (que, en virtud de disposiciones constitucionales de cada país, tienen derecho a mucho más que mantenerse informados sobre la evolución del Mercado Común).

Así concebida la participación de los Parlamentos en el proceso integrador, el Tratado fue aprobado sin mayores objeciones en los cuatro Legislativos. En los años siguientes, los partidos políticos y esos Parlamentos siguieron de lejos el flujo decisorio y las variadas mesas de negociación que, en pos del Mercado Común del Sur, repercutieron en las estructuras comerciales, productivas y sociales de los cuatro países. Cualquiera que haya observado asiduamente o que haya tomado contacto directo con los fenómenos mercosurianos sabe que, en los hechos, el conjunto mostró un persistente cariz técnico-gubernamental. Los Ejecutivos asumieron todas las responsabilidades trascendentes, en ocasiones respaldados en los asesoramientos y en la cooperación internacional que consideraban convenientes. Los lenguajes propios de las dependencias prácticas del sistema político predominaron ampliamente. Las presencias de congresistas fueron esporádicas y vacilantes. Los Parlamentos ni siquiera llenaron el reducido espacio que les abría el último artículo del Tratado de Asunción. No se registró complementación ni sinergia. Mientras las tecnoburocracias sorprendieron por la relativa abundancia y especialización de su personal, el MERCOSUR no mereció la formación de comisiones parlamentarias que lo atendieran en exclusividad y no dio lugar, que sepamos, a un solo llamado a sala de los ministros competentes.

Hubo, paralelamente, en ámbitos académicos, reclamaciones de una inserción distinta de la dimensión parlamentaria en la institucionalidad definitiva del MERCOSUR, que debería convenirse antes del 31 de diciembre de 1994 (artículo 18 del Tratado de Asunción). Y seguramente no faltaron algunas débiles presiones de dirigentes partidarios y legisladores de los diferentes países miembros. Lo cierto es que el Protocolo de Ouro Preto, que sólo corrige el Tratado de 1991 y no intenta por ende sentar instituciones "definitivas", mejoró un poco la participación parlamentaria, aunque sin anular el sesgo ejecutivista y tecnocratizante.

La Comisión Parlamentaria Conjunta es mencionada ahora entre los órganos de la estructura institucional del MERCOSUR (artículo 1). Se le asignan competencias un poco más amplias y relevantes (artículo 25) y hasta se la habilita a elevar su voz al Olimpo: "la Comisión Parlamentaria Conjunta remitirá Recomendaciones al Consejo del Mercado Común, por intermedio del Grupo Mercado Común" (artículo 26).

Junto con ese mínimo progreso normativo, parecen surgir signos de una nueva actitud en los legisladores del área de integración. Por iniciativa de la Cámara de Diputados del Brasil, el 7 de noviembre de 1995, se reunieron en Brasilia miembros de la Comisión Parlamentaria Conjunta y altos dirigentes partidarios de los cuatro Estados socios, a fin de discutir las condiciones y orientaciones de

---

Mario Vacchino. "Los Parlamentos Regionales en los Procesos de Integración: las Experiencias Europeas y Latinoamericanas" (Madrid. IRELA. Documento de Trabajo N° 21. 1989).

una activa participación de los Poderes Legislativos en la construcción del MERCOSUR. Pese a que resulta por ahora imposible evaluar las consecuencias prácticas de ese encuentro, el contenido de las deliberaciones y los acuerdos obtenidos sugieren que nos hallamos frente a una saludable reacción ante un serio desequilibrio institucional del diseño.[15]

Es de esperar que este nueva actitud redunde pronto en vivacidad de lo que hemos llamado, a falta de términos más propios, "dimensión parlamentaria" de la construcción que examinamos. Dimensión que comprende dos ámbitos, dos foros que hasta aquí no hemos distinguido porque alcanzan a ambos la marginalidad y la atonía que hemos señalado. Un foro se abre sobre las deliberaciones y la adopción de iniciativas en relación al MERCOSUR de parte de cada uno de los Parlamentos de sus Estados componentes; Parlamentos que, de esa manera, contribuirían a la elaboración y la aplicación de las políticas unificadoras, desde sus posibilidades intransferibles de asambleas plurales y representativas. No contra las respectivas Administraciones pero sí con autonomía, sin pasividad distanciada, sin astucias miopes ("que otros se comprometan, veamos entretanto qué pasa").

Un segundo foro consiste en la dotación de órganos parlamentarios a la misma institucionalidad comunitaria, en la constitución de la Asamblea de la unidad mercosuriana, a fin de dotar precisamente de representación, de pluralidad política, de disidencia al proceso de integración. Los dos foros, sin duda, se vigorizarían recíprocamente, aunque no mediante una división de áreas o algún tipo de funcionamiento "en línea" sino a través de la convergencia de cuatro conciencias estatales y una novedosa perspectiva del nosotros de doscientos millones de latinoamericanos sudatlánticos.

Los recelos hacia los trámites controversiales y la lentitud peculiares de los Parlamentos no son exclusivos del MERCOSUR. Se registran, notablemente, en las integraciones europeas, donde, sin embargo, han ido cediendo paulatinamente, sin desaparecer. La cuestión nos parece, de todos modos, de la mayor significación: tiene inmediata relación, en efecto, con las raíces sociales de las instituciones de integración, con las coincidencias y los desvíos de las políticas integradoras respecto de la opinión pública, sus matrices, la estructura de certezas y expectativas que la sustenta. Sin una dimensión parlamentaria debidamente cultivada, el proceso del MERCOSUR perdería sensibilidad a pautas y mensajes societarios que, en definitiva, lo impulsan o lo condenan a la declinación. Ni siquiera la negociación multiplicada que llama a la toma de decisiones a gran número de agentes, públicos y privados, sustituiría en ello a los órganos parlamentarios, porque no podría aportar las opiniones políticas, contrapuestas a menudo pero siempre sintéticas y globales, de las que se nutre el debate de los Parlamentos.

Si bien la unificación de los Estados-Naciones de América Latina, y en especial por regiones, como es el caso que interpretamos, está consustanciada con horizontes culturales e históricos permanentes, y se filtra en sus justificativos esenciales hacia dentro de los sistemas de gobierno consensuales, no cabe dudar de que el apoyo a concretas políticas de integración resulta constantemente problemático. Por encima de certidumbres inconmovibles, las conciencias individuales y colectivas vacilan, fluctúan, consiguen esclarecimientos fragmentarios, se ven asaltadas por confusiones tenaces. Las crisis del MERCOSUR apuntan, frecuentemente, a esos variables niveles societarios; y la indagación prolija de ciertos itinerarios de decisión sistémica, como la aprobación del Tratado de Asunción en los cuatro países signatarios, lo pone claramente de manifiesto.[16]

---

[15]. El Senador uruguayo Luis Hierro López, presente en Brasilia, nos ha escrito, acerca de la referida reunión: "(...) Algunas coincidencias: los partidos deben jugar un rol integrador entre los diversos intereses, equilibrando las subregiones (Brasil insistió en que la integración debe partir de la propia integración nacional), las parcialidades económicas, las pujas sociales." Y de su propia intervención destaca: "la integración obliga a los partidos a poner en marcha políticas de larga duración, estables, con acuerdos más amplios y más perdurables que los que se practican en cada comarca. No sería descartable que empiecen a visualizarse tendencias políticas partidarias regionales". Por su parte, el **Programa de Acción del MERCOSUR hasta el Año 2000**, aprobado por el Consejo del Mercado Común en diciembre de 1995, establece: "La profundización del proceso de integración requiere una participación creciente del conjunto de la sociedad. En este sentido la Comisión Parlamentaria Conjunta y el Foro Consultivo Económico-Social asegurarán la adecuada participación de los sectores involucrados". (**El desarrollo jurídico-institucional**; 3.2)

[16]. Para el caso uruguayo, véase al respecto Dieter Schonebohm, "MERCOSUR". ¿Desafío o Amenaza? Gobierno, Partidos, Empresarios y Sindicatos ante la Integración" (Montevideo, FESUR-ECS, 1994).

El MERCOSUR va cumpliendo su experiencia entre una compleja articulación de juicios y reacciones que deben incidir institucionalmente sobre sus propios órganos. Más aun, con los cuales el MERCOSUR debe entrar en diálogos, porque se trata, en sus núcleos, de autodeterminación, de proyectos. Si el Estado no domestica su Sociedad Civil sino que la persuade, mucho más debe hacerlo un proceso de integración.

No se observa actualmente, en ninguno de los socios, la maduración de alguna corriente de opinión favorable al desmantelamiento o la aniquilación de la trama mercosuriana. No se ha formalizado una sola propuesta de denuncia del Tratado de Asunción o de alguno de los instrumentos complementarios. Se puede, sin embargo, advertir un incremento de las presiones corporativas sobre los decisores y una cierta regresión de algunas gremiales a visiones estrechas, a demandas "irresponsables" en relación a la dinámica de una integración. En estas condiciones, es difícil pronosticar si la instalación del Foro Consultivo Económico-Social fomentará el retorno a los apoyos sectoriales lúcidos de los primeros años o encrespará los choques de intereses que no admiten reelaborarse en aras de la unificación económica.

Mientras todas las protestas respecto del proceso se vuelven audibles, falta la voz del MERCOSUR y pocos asumen la abogacía del proyecto. En cuanto a la primera, confiamos en que una Secretaría Administrativa vigorizada por el Protocolo de Ouro Preto, a partir de 1996, vaya suministrando al menos las informaciones que revelan el dinamismo de esta integración y recuerde, de vez en cuando, a la opinión pública de toda el área las implicaciones del compromiso integracionista y el costo que eventualmente tendría "el no MERCOSUR".

En tales condiciones, la disconformidad cunde pero no parece acumularse ni sus manifestaciones retroalimentarla positivamente. Tras la nube de insatisfacción, todos los agentes se ajustan en lo esencial al designio unitario.

Y es en este punto, precisamente, tras aludir a una paradójica estructura expresiva, mediante la cual la sociedad global admite tácitamente un propósito que esconde entre protestas, que puede plantearse con máxima agudeza la cuestión de las posibles ampliaciones del MERCOSUR. ¿Es en el futuro próximo ese esquema de integración susceptible de incorporar nuevos miembros? ¿Vendrán éstos espontáneamente o se aplicarán políticas de atracción? ¿Qué significados tendrían los eventuales ingresos de Chile y Bolivia? ¿Qué ha sido del temprano "4 + 1"?

El MERCOSUR, por la especial vinculación que siempre existe entre las sociedades latinoamericanas, gravita constantemente hacia su ampliación; como gravitan, al mismo tiempo, hacia él los países latinoamericanos que no lo componen. Los dos movimientos no tienen por qué producirse simultáneamente ni al mismo ritmo; pueden ser frenados por otros factores, inclusive tan internos como ellos (las expectativas chilenas respecto del TLC, por ejemplo). El encuentro del MERCOSUR con otros pueblos del continente no resulta, entonces, necesario; pero sí, muy probable. Y no sale de un horizonte de referencia que abarca a los ya integrados en dicho esquema y a los que propenden a integrarse. Su influjo, en pugna eventualmente con vectores contrarios u obstáculos geográficos o de otra índole, podría en ciertas hipótesis conducir a adhesiones parciales o rebajadas; aunque, hasta el momento, y a nuestro entender por enérgicos motivos derivados del afán de establecer una cabal zona de integración, los Estados del MERCOSUR han presentado a sus hermanos de América Latina la terminante disyuntiva de integración plena o ninguna asociación.

Esta actitud, a nuestro juicio fundada, reiteramos, parece estar cambiando, en los últimos meses; se insinúa que en lugar del rigor se mantiene ahora un criterio de flexibilidad en las asociaciones. Y de hecho, Bolivia ha formalizado una adhesión restringida, que se ha reputado compatible con la continuación de su pertenencia al Pacto Andino. Las negociaciones con Chile, mucho más difíciles, se encuentran presididas por igual pragmatismo.

Son sin duda Bolivia y Chile los países que reúnen el mayor número de razones a favor de la adhesión (y eventualmente, el ingreso) al MERCOSUR: contigüidad, dimensiones mediana y pequeña que no

comprometen los equilibrios entre los socios mayores de aquél, complementariedad económica y carácter de territorios del Pacífico, especialmente en el caso chileno. En virtud de ello, los miembros del MERCOSUR no han ocultado nunca que verían con interés esas adhesiones. Los bolivianos manifestaron consecuentemente, por su parte, un interés recíproco. Los chilenos han oscilado al respecto y polemizan entre sí, aunque recientemente la inclinación hacia el MERCOSUR se ha definido, por cierto favorecida por la frustración de los esfuerzos que en Santiago privilegiaban a los Estados Unidos y el TLC.

La asociación con Bolivia, y la probable con Chile, no dejarán de corroborar el dinamismo del MERCOSUR, a los ojos del mundo. Pero darán simultáneamente lugar a ciertos problemas estructurales que no deben minimizarse. La agregación de países no equiparables a Brasil y Argentina, en magnitud, aleja los riesgos de una diarquía de conducción (cuya sombra se ha proyectado en el curso de los últimos meses, a raíz de la negociación bilateral de los conflictos desatados por los intercambios de automotores y las orientaciones de las inversiones de grandes firmas automotrices). Un MERCOSUR con más medianos y pequeños luce mucho más tranquilizador, sobre todo para Uruguay y Paraguay. Pero si los países que se agregan tienen vínculos con otros esquemas de integración, como Bolivia, o sostienen experiencias de "apertura al mundo", como Chile, los interrogantes acerca del grado de sus compromisos con aquél surgen inevitablemente y sólo el paso del tiempo irá contestándolos paulatinamente. Entretanto, el MERCOSUR ha crecido pagando el precio de admitir interiormente una diferenciación que no tenía: está desde ahora compuesto de socios y asociados, con competencias además diversas, aún no precisamente establecidas.

No ha demostrado, en contraste con esas afinidades, practicidad ni dinamismo inherente, el esquema conocido como "4 + 1" , consagrado ya el 19 de junio de 1991 a través del Acuerdo relativo a un Consejo sobre Comercio e Inversión, suscrito en Washington entre los cuatro socios del entonces flamante MERCOSUR y los Estados Unidos. En el ambiente creado por la "Iniciativa para las Américas" del Presidente Bush, ese acuerdo quiso, de parte latinoamericana, garantizar la disposición de los países mercosurianos a liberalizar las relaciones comerciales y financieras con sociedades externas al área de integración.

La "Iniciativa para las Américas" se diluyó en algunos meses, sin consecuencias directas, y, paralelamente, Estados Unidos se comprometió con el proyecto del TLC de América del Norte. No es sencillo aproximar dos integraciones impetuosas, ni convenir con sólo un miembro de un pacto de integración. El "4 + 1" da, por ahora, un resultado extraño: cero.

II.- Reforma de las Instituciones Regionales y Transformaciones Operadas en el Proceso de Integración en Sí

En los meses finales del año 1995, el MERCOSUR ha cumplido cuatro años de existencia formal (en cuanto Tratados internacionales encadenados, la línea Asunción-Brasilia-Ouro Preto) y efectiva (en cuanto transformaciones de estructuras y conductas sociales). Cuenta también con su historia, grande y pequeña; sus sedes, sus nombres, sus rutinas, su anecdotario. La integración argentino-brasileña, que ha sido su matriz, prosigue asimismo una marcha bastante sostenida, a diez años de haber irrumpido espectacularmente.

Agotado el plazo estipulado por el Tratado de Asunción para establecer el Mercado Común (artículo 18), se llevó a cabo del 5 al 7 de diciembre de 1994 la Conferencia Diplomática allí prevista, que revisó las instituciones del MERCOSUR, aunque sin ajustarse, por obvias razones, al mandato de "determinar la estructura institucional definitiva de los órganos de administración del Mercado Común", nivel de la escala de unificación económica que no se alcanzó en las fechas convenidas. Pocas semanas después, la crisis mexicana conmovía las principales Bolsas latinoamericanas y provocaba una fuga de capitales que hizo temer por la suerte de las políticas estabilizadoras de muchos países, entre ellos Brasil y Argentina. Durante 1995, prevalecieron en el área del MERCOSUR las inquietudes, se apagaron las euforias, se impuso la moderación en los juicios y los pronósticos. La coyuntura configurada por los pactos institucionales de Ouro Preto y por el "efecto tequila" nos parece favorable al balance de logros del MERCOSUR, a cuatro años, y a la descripción de las perspectivas que el futuro de mediano plazo ofrece. Nos limitaremos, desde luego, a la consideración de los aspectos institucionales, aunque contextualizándolos en toda la complejidad de la experiencia integracionista.

Las consecuencias de la crisis mexicana no afectaron en sí mismo el designio integrador, y ello resulta tanto más sugestivo en la medida en que los impactos sobre las economías de los dos grandes socios, Brasil y Argentina, revistieron gravedad, sobre todo psicológica. Este elemento supone una novedad histórica; sometidos a presiones financieras angustiosas, los Estados del MERCOSUR no miraron a la estructura de integración, ni para transferirle culpas ni para manipularla en busca de un asidero cuando los ramalazos de la inestabilidad arreciaban. Se la afrontó tratando los compromisos mercosurianos como un supuesto, como un dato tan firme que cabía omitir toda alusión a él. No hubo, por ejemplo, iniciativa alguna que recayera sobre la cuantía del arancel externo común, sobre el calendario de la Unión Aduanera o sobre las excepciones que tornan a ésta imperfecta o restringida.

Hubo, eso sí, incumplimientos; como los hubo antes, cuando en Argentina un incremento de la "tasa estadística" disimuló apenas un apartamiento de la desgravación lineal y automática pactada, con lo que se afectaba la Zona de Libre Comercio establecida en el área. En la vida internacional (y en los espacios comunitarios recientes, aún frágiles), se incumple, dentro de ciertos límites, aquellos compromisos que no se desea revocar. No obstante la dificultad de precisar dónde se separan, el intérprete de aquella vida debe distinguir las violaciones que aniquilan la eficacia de los compromisos de los incumplimientos que sólo acarrean una elasticidad indebida, sobre todo porque la administra el propio beneficiario, pero a su vez contenida por el respeto y hasta la tácita confirmación de los convenios. Se trata de una operación corriente de la diplomacia y del análisis internacional (y en campos análogos de autorregulación y autocomposición, como las relaciones laborales); operación delicada y, aun así, insoslayable.

Si no se hubiera ensayado en múltiples ocasiones tal discernimiento, no habría ciertamente prosperado la integración europea, como tampoco muchos entendimientos de pacificación y muchas transiciones de régimen (generalizando, todos los operativos que implican desescaladas y superación del dilema del prisionero). En nuestra opinión, posee especial trascendencia la reacción de los otros "jugadores" a un incumplimiento concreto, rotundo. Estos otros pueden vincular necesariamente el incumplimiento con la prolongación del acuerdo (en términos tales que si aquél no es anulado y/o reparado se reputa cancelada la convención) o procurar, en cambio, investigar el alcance de la elasticidad unilateralmente introducida

por el que incumple: ¿la seguirá ulterior elasticidad? ¿ ha abandonado éste todas las referencias al acuerdo, ha perdido el acuerdo violado definitivamente su eficacia vinculante de los comportamientos concretos del incumplidor? Ese momento inmediatamente posterior a la advertencia de la falta se erige, ineludiblemente, en una nueva negociación, abreviada y por lo común desenvuelta sobre el intercambio de mensajes implícitos.

En este sentido, en el correr de 1995 el proceso del MERCOSUR atravesó una doble adecuación institucional: el trámite de aprobación y ratificación del Protocolo de Ouro Preto junto con esa equivalencia de negociación (en el caso, de los instrumentos originarios, el Acta de Iguazú y el Tratado de Asunción) determinada por las regresiones proteccionistas nacionales provocadas por el "efecto tequila".

Téngase en consideración que el desafío de doble adecuación mencionado sobrevino en una fase de los ajustes de ancla cambiaria aplicados por Argentina y Brasil, y especialmente en lo que a la primera atañe, en la que la fuerte expansión que acompaña a la revaluación de la moneda local va cediendo (o alternativamente, debe ser bloqueada, si no se produce espontáneamente, a fin de evitar un recalentamiento de la economía que empuje los precios al alza y haga saltar la paridad cambiaria fijada). Con la disminución del crecimiento, se atenúa el optimismo respecto del futuro cercano y el juicio sobre el ajuste se vuelve matizado, prudente.

En esas circunstancias, coinciden los observadores del MERCOSUR y los decisores a él vinculados en que el proyecto integrador se ha mantenido y corroborado. Los respectivos debates parlamentarios acerca de la aprobación de Ouro Preto se han deslizado sin brillo (por lo que personalmente hemos podido averiguar) mas también sin obstáculos ni resistencias llamativos; en comparación con las discusiones en torno al Tratado de Asunción, cuatro años antes, el principal significado del tratamiento del Protocolo en los Legislativos de los países miembros se traduce en lo mucho que ahora se da por sentado, se reputa indiscutible. El compromiso básico mercosuriano como dato.

Los diversos socios han dejado, además, claramente definida su disposición a absorber más de un incumplimiento. No está, por cierto, ausente de tal actitud el cálculo inmediatista: tolero hoy tus faltas para conseguir un margen de tolerancia hacia los incumplimientos que desde ya preparo o que admito desde ya que me son necesarios. No cabe dudar de que ese trueque de recíproca complacencia no puede acumularse sino muy limitadamente; traza, en efecto, una espiral de fuga dialéctica de los pactos, un camino de desintegración que rápidamente llevaría a situaciones completamente antagónicas del Acta de Iguazú, del Tratado de Asunción y de todo lo que representan. Antagónicas de las apuestas por la unificación que, sacrificadamente, han ido encadenando todos y cada uno de los países miembros del proyecto. Antagónicas de los éxitos tantas veces proclamados, en los escasos años de historia de las integraciones argentino-brasileña y cuatripartita.

De todo lo cual existe conciencia difundida entre los actores y decisores de diversa naturaleza. Y de hecho, los comportamientos han exhibido autocontrol; el incumplidor un día se convertía en socio escrupuloso al día siguiente. Se reconocían, más o menos abiertamente, las violaciones de los convenios y con frecuencia se solicitaba tiempo para cesar en ellas. La información de prensa sobre la crisis de los automotores, de junio de 1995, o sobre otras de menor virulencia ostenta una clara estructura sucesiva, en la que a las fases de encrespamiento de la colisión de intereses siguen las consabidas fases de contención, intercambio de señales de apaciguamiento, negociación de las divergencias y renovación del compromiso fundamental. Con ese carácter conflictivo, con esa predispisición a marchar sobre los bordes, el MERCOSUR ha experimentado, en los últimos meses, una auténtica refundación.

Eso precisamente representan dos acuerdos solemnes, adoptados en los últimos meses: el Mandato de Asunción (Decisión 6/95) y el ya aludido Programa de Acción del MERCOSUR hasta el Año 2000 (Decisión 9/95). Por el primero, el Consejo, en su modalidad o derivación de Cumbre Presidencial, instruyó al Grupo Mercado Común a elaborar un programa de acción del MERCOSUR hasta el año 2000; programa que "orientará las negociaciones tendientes a la profundización del esquema de

integración del MERCOSUR, en el perfeccionamiento de la Unión Aduanera y la consecución de los objetivos del Tratado de Asunción" (artículo 2°).

Oportunamente redactado por el Grupo, el referido programa de acción fue sancionado por el Consejo, en la mencionada derivación, en el curso de su reunión siguiente (diciembre de 1995). La Introducción de la Decisión aprobatoria del Programa expresa, entre otras cosas: "(...) el objetivo estratégico y central del MERCOSUR hacia el año 2000 será la profundización de la integración a través de la consolidación y perfeccionamiento de la Unión Aduanera y la inserción regional e internacional del MERCOSUR. La consecución plena de los objetivos del Tratado de Asunción impone el análisis y la negociación de diversos temas que se desarrollan a continuación los que permitirán avanzar en la perspectiva del Mercado Común" (subrayado nuestro).

En consonancia con esa inspiración corroborante de la voluntad política que dio nacimiento al proceso mercosuriano, el Programa contempla la "creciente coordinación de las posiciones a sostener en los foros internacionales" (sección II); "la liberalización del comercio de servicios a nivel del MERCOSUR" (sección II, 1.5); una doble agenda financiera en la que se incluyen "aspectos sobre los que es posible y deseable alcanzar un entendimiento en plazos razonablemente breves" (seguros, mercado de valores, promoción y protección de inversiones, etc.) y "aspectos a considerar en el mediano y largo plazo", lo que tiene relación con "las negociaciones encaminadas a ampliar el acceso a los mercados financieros" (sección II, 1.9); el "examen conjunto de algunas medidas de política económica" (sección II, 1.11). Lo señalado, junto con una extensión del proyecto integracionista hacia las relaciones laborales, el empleo y la seguridad social, la cultura, la salud, el medio ambiente, la educación, etc. (sección II, 3 "La dimensión global de la integración"), acreditan la expansividad del designio y su vigor, no obstante la problematicidad de su aplicación y realización.

Todas las vicisitudes aludidas han contribuido, innegablemente, a destacar la debilidad de los órganos del MERCOSUR, por lo menos al llegar a la firma del Protocolo de Ouro Preto junto con la implantación de una cierta Unión Aduanera y la remisión a una fecha no precisada del Mercado Común al que no se renuncia.

Una estructuración rigurosamente intergubernamental presentaba serios defectos, cuando algunas cuentas nacionales sensibles no cerraban a satisfacción, para cualquiera de las opiniones públicas nacionales o para los organismos internacionales de crédito:

1.- Era dicha orgánica demasiado "plana" o simple: los encargados de plantear las demandas de un país miembro, así como los encargados de responder ante denuncias de ruptura parcial de los tratados de integración, eran los mismos encargados de velar por la continuidad del MERCOSUR, tramitando las denuncias y las negociaciones que permitieran recuperar el equilibrio; la única apertura de una doble instancia, tan eficaz para pasar de la fase caliente de una controversia a la fase de distensión y transacción, surgía de la escala propia de la existencia del Grupo Mercado Común y, por encima, el Consejo del Mercado Común (habiéndose inclusive desprendido de éste la Cumbre Presidencial, con lo que la escala orgánica se extendía a una tercera instancia). No siempre, sin embargo, los integrantes del Consejo (y aun de la Cumbre) reservaban sus pronunciamientos para una segunda o tercera fase de la confrontación; circunstancias políticas internas a los Estados socios podían inducirlos a una fijación temprana de posturas, en desmedro de la fluida negociación mercosuriana.

2.- También en esta perspectiva de análisis se nota la ausencia de una "voz del MERCOSUR". La estructura orgánica anterior a Ouro Preto omitía investir a algún funcionario de la facultad y la responsabilidad de hablar sistemáticamente por el proceso integracionista y desde sus requerimientos y logros. Se ha carecido, así, durante los primeros cuatro años, de la abogacía del MERCOSUR y también del personero del espacio en vías de unificación, tanto en los momentos críticos como en los normales (influyentes éstos en aquellos, ya que de la ilustración habitual de las conciencias depende la propia hondura y tratabilidad de las crisis). Observada la experiencia desde esta ausencia, asombra la

lealtad de los países miembros al núcleo del pacto integrador; lealtad que las opiniones nacionales generales han respaldado, pese a que no haya quienes la reclamen regularmente. Este fenómeno sugiere precisamente aquella legitimidad histórica, ambiental de las integraciones en América Latina a que referimos al comienzo.

¿Corrigió esos defectos el segundo gran acuerdo institucional del MERCOSUR, el Protocolo hecho en la ciudad de Ouro Preto el 17 de diciembre de 1994?

La Conferencia Diplomática que dio forma última a este pacto pecó, entendemos, de timidez y se contentó con moderar y atenuar inconveniencias. Antes de procurar fundar esta evaluación, debemos asumir cabalmente las aportaciones de Ouro Preto.

No obstante haber optado dicha Conferencia por agregar un Protocolo al Tratado de Asunción, y no elaborar un sustituto de éste, no dejó de introducir novedades de cierta relevancia en la orgánica de la integración mercosuriana y en los procesos de adopción de decisiones. En particular:

1.- Amplió la mención de órganos del MERCOSUR; al Consejo y el Grupo se añaden la Comisión de Comercio, la Comisión Parlamentaria Conjunta, el Foro Consultivo Económico-Social y la Secretaría Administrativa.[17]

2.- Se determina que los "órganos con capacidad decisoria" (expresión paradójica pero que alude a decisiones últimas, directamente aplicables a los gobernados) son tres: el Consejo, el Grupo y la Comisión de Comercio (artículo 2).

3.- La Secretaría Administrativa contará con presupuesto propio, recibe competencias incrementadas y tareas ampliables (artículo 32, VI) y estará a cargo de un Director no reelegible, con mandato de dos años.

4.- El MERCOSUR tendrá personalidad de Derecho Internacional (artículo 34).

5.- Los capítulos III y IV del Protocolo traducen el principio de organización y funcionamiento intergubernamental, que se ratifica en el artículo 2, en un sistema de toma de decisiones "por consenso y con la presencia de todos los Estados Partes" (artículo 37) y en una serie de recaudos tendientes a agilizar la "incorporación al ordenamiento jurídico nacional" (artículos 40 y 42) de las normas emanadas de los órganos decisorios del MERCOSUR, cuando sea necesario.

Apreciadas en síntesis, y proyectadas sobre la totalidad de los acuerdos constitucionales del proceso, las novedades de Ouro Preto redundan en un intento riguroso de continuar un avance integracionista rápido mediante la operación de un sistema decisorio diversificado y especializado en sus órganos pero sujeto estrictamente al imperativo de obtener consentimiento unánime, sin ausentes, de los cuatro Estados Partes para cada una de las determinaciones obligatorias. Apenas si el régimen de solución de controversias que establecen el Protocolo de Brasilia y el Anexo al Protocolo de Ouro Preto contempla, en última instancia, la posibilidad de dirimir conflictos fuera de la regla del consenso sin ausencias (artículo 20 del Protocolo de Brasilia).

En esta ponderación de conjunto de las cláusulas convenidas radica la timidez a que referimos antes. Más precisamente, en la negativa, tácita mas contundente, a admitir, con la excepción señalada, cualquier aplicación del principio supranacional en la configuración orgánica y en los procedimientos para la sanción de las resoluciones.

Los defectos de la orgánica del Tratado de Asunción no se subsanan. Las violaciones de lo consentido irrumpirán a un mismo tiempo en los sistemas de gobierno de los países miembros y en el sistema decisorio del MERCOSUR.

[17] "La Comisión de Comercio del Mercosur, regularizada ahora en el Protocolo de Ouro Preto, ha sido creada, a nuestro juicio, irregularmente por Decisión N° 9/94 del Consejo, en oportunidad de su VI Reunión realizada en la ciudad de Buenos Aires el 5 de agosto de 1994. La creación de dicha Comisión tenía ya como antecedente la Decisión N° 13/93" (Jorge Pérez Otermin, op. cit., p.81).

Los ministros y los presidentes de los Estados componentes de éste jugarán, simultáneamente, papeles de voceros de sus sociedades y de garantes de la continuidad de la integración y negociadores de las controversias más graves que puedan afectarla. Y en esa peligrosa conjugación de responsabilidades se privarán de tener delante al personero institucional de las perspectivas unificadas, de los intereses que derivan de los progresos ya alcanzados.

Ya se sabe que, en las discusiones acerca de asuntos normativos, especialmente acerca de diseños de organización, sobreviene casi siempre el argumento de la sagacidad de los titulares de las competencias y los cometidos. También en nuestro caso; no podría excluirse la posibilidad de que esta Unión Aduanera imperfecta sea eficazmente conducida por los mismos que administran las economías de sus componentes. Pero si alguna trascendencia tienen las instituciones, si de algo sirve preparar en los textos constitucionales las decisiones más urgentes y delicadas, la Conferencia Diplomática que pergeñó el Protocolo de Ouro Preto cedió en exceso a las dificultades existentes en las Constituciones de Brasil y Uruguay y al recelo de los partidos de los Estados miembros, en relación a los efectos sobre la opinión pública de cualquier transferencia de potestades de soberanía. No se olvide, entretanto, que los procesos productivos y los intercambios comerciales se despliegan, paulatinamente pero sin retrocesos, por encima de las fronteras; ellos impondrán, con frecuencia creciente, rigideces y limitaciones a los órganos de la integración. Más valdrá, a sus titulares, que las ciudadanías compartan la conciencia de tales condicionamientos, porque en ciertas hipótesis encontrarán éstas difícil explicarse por qué sus ministros y presidentes no son más representativos en términos del sistema nacional.

Aparece, por otra parte, la posibilidad de que alguno de los órganos de Ouro Preto tome de hecho una dinámica supranacional. Eso podría ocurrir con la Comisión de Comercio y, con mayor probabilidad a nuestro juicio, con el Director de la Secretaría Administrativa. Aunque el Protocolo asigna a este funcionario un estrecho margen de actuación, la cotidianeidad de sus resoluciones y su mismo carácter de órgano unipersonal lo rodearán de prestigio y de idoneidad; estará asimismo exento de la representación de demandas o preferencias nacionales. La práctica dirimirá la alternativa que esta posición involucra.

Pese a que el tema de la supranacionalidad se sabe delicado, resultan frecuentes las insinuaciones acerca de la necesidad de crear autoridades que revistan ese carácter. La reforma de la Constitución argentina que remueve obstáculos para establecerlas, a la que hemos aludido antes, revela que los dirigentes políticos de ese país están cabalmente concientes de ello, por más que sus declaraciones no salgan de una cautelosa vaguedad. Los diplomáticos brasileños coinciden en excluir los órganos supranacionales del proceso, pero su rechazo no llega a ser tajante. Los socios más pequeños, Paraguay y Uruguay, comienzan a expresar cierta disposición favorable, inspirada en la garantía que para los más débiles ofrece la conducción supranacional de por lo menos algunos aspectos de la integración; sobre el punto, y en relación a las conversaciones de Brasilia entre parlamentarios y dirigentes de partidos del MERCOSUR, nos ha señalado el Senador Hierro López:

"Uruguay, Paraguay y el delegado del FREPASO insistimos en darle plena vigencia a las instituciones del MERCOSUR, crear un tribunal de justicia o arbitraje con jurisdicción supranacional y avanzar en la integración política. Lampreia fue necesariamente cauto: 'sería precipitado ir ya a instituciones supranacionales' y 'revisaremos las instituciones tras un período razonable'. Esa es la puja más importante y es obvio que el vecino poderoso vaya despacio por ese camino".

III.- Perspectivas de las Relaciones entre el MERCOSUR y la UNION EUROPEA

Se ha consagrado recientemente, como a todos consta, una vinculación por muchos motivos destacable entre la integración sudamericana que venimos analizando y la Unión Europea. El "Acuerdo Marco Interregional de Cooperación" que liga a ambos sujetos (de parte europea, en rigor, a la Comunidad, ante la carencia de personería jurídica de la Unión) tiende a preparar "las condiciones para la creación de una Asociación Interregional", según su artículo 2, con el cúmulo de experimentación que esta última noción supone.

Una interpretación profunda de dicha vinculación requiere atender por separado a su textura y a su inscripción en las evoluciones globales contemporáneas.

El Acuerdo Marco fue concluido en un período de alteraciones del régimen internacional del comercio y de proliferación de pactos de integración. Aunque sería apresurado fijar ya su eficacia práctica, no hay duda de que los convenios finales de la Ronda Uruguay del GATT y la formación de la Organización Mundial del Comercio redundarán en una liberalización estimable de las relaciones mercantiles y corroborarán las aperturas económicas que actualmente cunden en el mundo entero.

No se implantará, sin embargo, un espacio abierto global. Por lo contrario, un comercio bastante más libre se compatibilizará, en términos aún no definidos, con múltiples esquemas de integración. La propia OMC reserva, por ahora, su juicio sobre si estas integraciones se encaminan hacia la remoción de todos los principales obstáculos a los intercambios o si reproducirán, a menor nivel, el proteccionismo de etapas anteriores. No cabe, entre tanto, negar el vigor de las tesituras integracionistas adoptadas inclusive por potencias hasta hace poco refractarias a ellas, como Estados Unidos, asociado en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) a su vecino pobre y su vecino rico, México y Canadá. Las reuniones interamericanas de Miami y Denver han proclamado, en los últimos meses, la instauración de una Zona de Libre Comercio hemisférica, en plazos breves. Pese a que sea legítimo dudar de la efectividad de este compromiso, no deja de presionar sobre todas las decisiones y expectativas en los campos del comercio, la inversión, las políticas macroeconómicas. La Unión Europea acaba, por su lado, de ampliarse significativamente, encara nuevas incorporaciones en el futuro próximo y continuará tejiendo una trama diferenciada de relaciones preferenciales con su amenazador entorno, al Este y al Sur.

Como se afirmaría respecto de cualquier otro entendimiento, económico o político, es preciso tener en consideración que ese ambiente excepcionalmente activo influirá la aplicación del Acuerdo Marco Unión Europea-MERCOSUR. ¿Quién se atrevería a identificar todas las interacciones y a prever todas las ulterioridades de esos convenios? ¿Quién pronosticaría si el ambiente favorecerá o no la realización de la Asociación Interregional a la que propende el Acuerdo Marco?

Esta reticencia no impide relevar la concurrencia de factores que alientan el desarrollo de una red de relaciones entre el MERCOSUR (quizás la porción más activa del Grupo de Río, actualmente) y la Europa comunitaria. Dos integraciones que se basan en el carácter democrático de sus socios poseen, por esa afinidad esencial, un interés de cooperación que puede aconsejar el "pago de precios" comerciales y financieros bajo la forma de ventajas y preferencias. La pertenencia a una misma civilización es también un poderoso estímulo; no ha de soslayarse el hecho de que en el caso de Europa occidental y Latinoamérica la comunidad cultural se realiza en múltiples planos: familiar, migratorio, artístico, educativo, político-partidario, turístico, etc.[18]

En lo económico, el MERCOSUR está obviamente interesado en el incremento de sus exportaciones a la Europa integrada y en los capitales que podrían llegarle de un área tradicionalmente inversora en sus economías componentes. La Unión Europea, por su parte, tiene en el MERCOSUR un mercado de

---

[18]. Para una sinopsis reciente de la homogeneidad civilizatoria euroamericana y sus tensiones, puede consultarse: Varios Autores, **500 Años de América, Cuadernos del CLAEH 63-64**; Montevideo, octubre de 1992.

exportación no desdeñable y un buen asiento para sus compañías, atentas a la eventual liberación interamericana de las relaciones comerciales.

Estos factores bastan para explicar el contenido excepcionalmente ambicioso del Acuerdo Marco, que prolonga una actitud muy propicia que Europa desde el comienzo adoptó hacia el MERCOSUR. La seriedad con que aquélla trató con éste se erigió en la primera comprobación, para los decisores del MERCOSUR, de su significación internacional. Esa precedencia de los europeos inducirá, al menos durante un lapso, a los países del MERCOSUR a privilegiar sus vinculaciones transatlánticas. Recuérdese que éstos se orientaron, en una primera instancia, a los Estados Unidos, dentro del esquema de "4 + 1" ; pero mientras el "4 + 1" se estancaba en la inoperancia, los europeos comenzaron a apoyar el esfuerzo de integración, en tanto política, de cuatro Estados y a secundarlo con algunas presencias empresariales demostrativas de genuino interés en inversiones en el área.

Las perspectivas son de intensificación de la cooperación económica y política, entre las integraciones europea y mercosuriana. Es preciso, no obstante, ponderar algunos problemas, a fin de evitar que se agraven o produzcan consecuencias que afecten tal cooperación. Uno de ellos emana de las obvias diferencias de potencial y de madurez institucional. La asociación interregional podría, a consecuencia de dichas asimetrías, deslizarse hacia una estructura paternalista o clientelista, a la larga insostenible para ambos. La Unión Europea y el MERCOSUR deberían cuidar la naturaleza cordial pero internacional de su vinculación. Por más ligazones que sus respectivas sociedades tengan, sus respectivas posibilidades son diversas y sus destinos no podrían asimilarse o confundirse. Los europeos no deberían inmiscuirse en los problemas de construcción de la integración sudamericana ni configurarla desde fuera, en virtud de su propio innegable éxito. Los sudamericanos no deberían ampararse en la cooperación europea para evadir las responsabilidades que es fácil imaginar. Si por algo ha sorprendido hasta el presente el designio mercosuriano, ha sido por el carácter originario, porque los sistemas políticos de sus Estados Partes lo concibieron y sostuvieron. Su encuentro con la Unión Europea debe reiterarse, en nuevos planos, sin desnaturalizarse; vale decir, debe significar una convergencia de autonomías, de sujetos que exploran todo el abanico de oportunidades del mundo más permisivo de fin de siglo.

IV.- Conclusiones

El designio que ha impulsado el Mercado Común del Sur interpreta los compromisos más trascendentes y los lugares más fértiles de consenso de la comunidad política iberoamericana. De allí que haya operado hasta hoy vigorosamente, avanzando sin pausas no obstante lo escueto de los tratados que lo consagran y regulan. Los gobiernos y las tecnoburocracias de los cuatro países que se integran han cumplido todas las tareas cruciales, pese a la relativa ausencia de los partidos y a insuficiencias institucionales que se agudizan en la medida en que las conductas de los distintos agentes se adecuan al espacio aduanero unificado.

La negociación ha adquirido complejidad y amplia proyección, en el proceso mercosuriano. En foros múltiples y muy autónomos, los actores públicos y privados concilian intereses y preparan decisiones, en una flexible modalidad de gestión que explica la capacidad del MERCOSUR de superar las numerosas reticencias corporativas. En la culminación exitosa de casi todas las negociaciones críticas, han intervenido algunas decenas de figuras y representantes, la mayoría de ellos desconocidos para los informadores y el público, los que han expresado hábilmente las racionalidades integrativas.

El proceso mercosuriano se resiente, empero, de la debilidad de sus órganos, todos ellos de carácter intergubernamental. Aunque quizás se estén produciendo desarrollos informales de prácticas supranacionales, el Protocolo de Ouro Preto no ha dotado al MERCOSUR de decisores propios, responsables ante la integración y no ante sus socios o miembros. Algunos indicios y ciertas manifestaciones permiten aguardar, sin embargo, novedades positivas, para posibilitar las cuales deberán removerse obstáculos constitucionales en Brasil y Uruguay.

La vinculación privilegiada de la Unión Europea y el MERCOSUR se apoya en una insoslayable homogeneidad cultural (en un tejido que se extiende en niveles macro, meso y microsociales) así como en intereses económicos considerables, de una y otra parte. Las inversiones, más que el comercio, parecen ofrecer el área más propicia a la multiplicación de los lazos y las modalidades de cooperación concreta. Bajo la condición de ser gestionadas prudentemente por los respectivos gobiernos y autoridades comunitarias, esas relaciones fortalecerán a ambas partes en la economía de grandes bloques relativamente abiertos. La clave de dicho manejo prudente se encuentra, a nuestro juicio, en un reconocimiento mutuo de las diferencias de la Unión Europea y el MERCOSUR, en tanto sujetos, surgidas sobre el fondo de afinidades y motivos de simpatía y solidaridad que tan fluidamente ha llevado al Acuerdo Marco Interregional que comienza a aplicarse.

IAI *IEEI* *ISLA*
Roma *Lisbona* *Milano*
CONFINDUSTRIA *(Roma)* **- IRS/ FIESP** *(San Paolo)*

IV FORUM EURO LATINO AMERICANO

Cooperazione economica e politica tra Unione Europea e Mercosur

Roma, 9 - 11 maggio 1996
Sala Giunta - Confindustria

THE POLITICAL AND INSTITUTIONAL CONTEXT OF THE MEECOSUR

by Romeo Pérez Antón

The objectives of the MERCOSUR reflect the strong commitment and consensus existing in Latin America with respect to integration. This explains why the MERCOSUR has worked so well and has moved forward in spite of the summary nature and weakness of its founding and regulating treaties. The governments and technical bureaucracies of the four member States have carried out all the crucial tasks to keep the integration process alive and have managed to overcome institutional insufficiencies as well as the low level of participation of the political parties in the integration process.

Negotiations have dealt with complex issues which affect a wide range of activities and realities. Public and private actors try to reconcile differing interests and prepare decisions in various indepedent fora, employing flexible patterns of management. This explains the ability of the MERCOSUR to surmount corporative reticience or hesitations. A small number of representatives, most of them unknown to the public and media, have contributed to the successful outcome of almost every crucial negotiation as well as skillfully expressing the logic of integration.

The weaknesses of the institutions of the MERCOSUR, which are all intergovernmental, have had a negative impact on integration. Even though it seems that supranational practices are developing in the process, the Ouro Preto Protocol did not provide the MERCOSUR with its own stucture of authority which would serve the interests of the integrating region rather than the interests of the Member States. There are a number of signs, however, which indicate that positive changes might occur. These will only become possible with the removal of constitutional obstacles in Brazil and Uruguay.

The special link between the European Union and the MERCOSUR is grounded in an undeniable cultural homogenity (which is felt at the macro, meso and micro levels) and in substantial economic interests on both sides. Even more than trade, investmemts seem to be the most promising field for the establishment of concrete cooperation mechanisms. If carefully managed by the respective

governments and community authorities, biregional relations will empower both regions in the context of a global economy made up of open blocs. The key to careful management lies, in our opinion, in the mutual recognition of the differences which exist between the European Union and the MERCOSUR: differences that emerge against a background of similarities and solidarity, both of which recently led to the signature of the Interregional Framework Agreement.

45

IAI *IEEI* *ISLA*
Roma *Lisbona* *Milano*
CONFINDUSTRIA *(Roma)* - **IRS/ FIESP** *(San Paolo)*

IV FORUM EURO LATINO AMERICANO

Cooperazione economica e politica tra Unione Europea e Mercosur

Roma, 9 - 11 maggio 1996
Sala Giunta - Confindustria

INSTITUTIONAL TRANSFORMATION, WIDENING AND DEEPENING OF THE EUROPEAN UNION: THE IMPACT ON THE RELATIONS WITH MERCOSUR

by Sergio Alessandrini

The article's thesis is that the process by which European integration has moved forward has in effect dictated the form that integration takes and, therefore, that the European Union is very much a dynamic concept with an evolving structure. The second section describes the decision- making process in its institutional context. The most basic question to be asked, of course, is whether the communitarisation of policies exists. When we turn to the issue of the structure of government and in particular the role of the three main institutions (the Council, the European Parliament, the Commission) the decision-making process appears cumbersome and inefficient. What kind of structure is the European Union and what kind of challenges derive from the enlargement and the deepening of European integration? The answer is given in section three, defining the goals and the timing of integration. The Maastricht Treaty did not manage the three pillars to the satisfaction of all the parties involved. Thus, in contrast to the primary pillar consisting of EMU and the single market, foreign and security policies (the second pillar) and domestic and legal policy (the third pillar) are conducted within a framework of inter-governmental collaboration. The shape of significant institutional reforms will depend on the direction this integration is intended to take. There is much to be said for maintaining the current dual conception in which the member States remain the Union's supreme sovereign and Community tasks are created only when joint solutions are better for the common good. In section four the article fundamentally affirm the precept of "differentiated integration" and discuss the possibilities for making the first and second pillar more efficient and more independent from national interests. In this context, clarification within the IGC is required on the involvement of the European Parliament and the Council, on the visibility and stability of common actions, and on the decision-making procedures in the Council, which must be made more efficient. Furthermore, the extension of majority voting must take into consideration that the exclusion of the minorities has costs which damage the unity of action and endanger the stability of the Union. One solution to be considered is adopting more flexible approaches in each pillar to enable decisions

to be taken between groups that are as homogeneous as possible: the notion of differentiated integration or flexible integration, whereby countries participate in some policy areas but not in others. This differentiated organisation of countries could provide a way for the European Union to build sufficient flexibility into its structure to allow for varying patterns of integration. As discussed in section five, the second pillar is excluded from a common regulatory framework. In addition the task of intensifying collaboration on the second pillar faces the new challenges arising from the collapse of the Eastern bloc and the related problems of expanding the Union into Eastern Europe and the Mediterranean basin. Geo-political and geo-economic objectives are discussed in sections six and seven in a review of the Association agreements with Eastern Europe and the recent proposals for further integration in Latin America and other areas. A final section is more speculative in character, reviewing the prospects of economic and political relations with Mercosur countries and raising some of the institutional issues foreign policy would pose for the Union.

5

IAI
Roma

IEEI
Lisbona

ISLA
Milano

CONFINDUSTRIA *(Roma)* **- IRS/ FIESP** *(San Paolo)*

IV FORUM EURO LATINO AMERICANO

Cooperazione economica e politica tra Unione Europea e Mercosur

O CONTEXTO POLITICO E INSTITUCIONAL NA UNIÃO EUROPÉIA E NO MERCOSUL

ANTÓN DE SIQUEIRA FREIRE

Roma, 9 - 11 maggio 1996
Sala Giunta - Confindustria
Viale dell'Astronomia 30

O CONTEXTO POLITICO E INSTITUCIONAL
NA UNIÃO EUROPEIA E NO MERCOSUL

O papel de portugal neste contexto

Qualquer sistema organizado de integração regional entre Estados soberanos pressupõe a existência de uma dimensão política e de uma dimensão institucional como factores indispensáveis de promoção, enquadramento e desenvolvimento funcional das respectivas bases económicas, tecnológicas e sociais.

Existe, com efeito, uma necessidade objectiva de conciliar a salvaguarda das identidades nacionais e do princípio de subsidariedade por um lado, com a progressiva partilha de soberanias e transferência de poderes para o plano supranacional. Tendo em vista alcançar a "convergência das diversidades" que representa um objectivo fundamental de qualquer sistema de integração regional. Sistema êsse que pressupõe a cojugação de três realidades: a ultrapassagem das insuficiências do simples relacionamento bilateral no contexto da actual tendência para a "mundialização" dos factores sócio-económicos; o estímulo resultante de um sistema de desenvolvimento coordenado; a necessidade é a possibilidade de encarar os desafios inevitáveis da integração como um constrangimento útil.

Isto, tendo presente, que em matéria de integração, envolvendo elementos de natureza supranacional, a política não pode ser apenas a chamada "arte do possível" mas tem de ser a "arte de tornar possível", ou seja, de assegurar a capacidade de criar os mecanismos de decisão apropriados a três níveis: por unanimidade nas grandes opções estratégicas; por maioria qualificada nas opções intermédias; por maioria simples nas meras opções tácticas.

...../

Como simples comentador neste grupo de trabalho não vou desenvolver de forma descritiva aquilo que de forma sintética acabo de enunciar e cujos detalhes são naturalmente conhecidos pelos participantes neste Forum e nele serão logicamente apresentados e debatidos.

Vou, por isso, salientar nos meus comentários um aspecto que a minha qualidade de Embaixador de Portugal junto da EFTA, do GATT e das Comunidades Europeis durante muitos anos, julgo claramente justificar. Quero dizer, o valor do papel do meu país e a sua influência na evolução dos contextos político-institucionais na União Europeia e no Mercosul, bem como nas respectivas interdependências.

Assim e nesta ordem de ideas, começarei por chamar a atenção para uma realidade geopolítica nem sempre devidamente apreciada por terceiros. Refiro-me ao facto de Portugal ter tido uma História que lhe facultou o mundo como palco da sua acção e ao facto de, mesmo após o termo dos cinco séculos do seu seu empenhamento ultramarino institucionalizado, ter conservado o sentido universal da sua vocaçãç.

O que nos facilitou podermos avaliar e valorizar o valor prospectivo e mobilizado do relacionamento institucional entre a União Europeia e o Mercosul e a importância das semelhanças mútuas entre as suas organizações, designadamente no plano do respeito dos valores democráticos.

E isto não apenas em termos declamatórios mas mediante acções concretas a nível político e institucional, tornadas possíveis devido a Portugal ser membro de pleno direito na União com tudo o que isso significa e proporciona em termos de capacidade de intervenção operacional e à natureza especifica das

relações de Portugal com a América Latina em geral e com o Brasil em particular.

Não foi pois por acaso que a Presidência Portuguesa das Comunidades Europeias no primeiro semestre de 1992 ou seja pouco depois da assinatura do Tratado de Assuncion, promoveu o primeiro encontro, em Guimarães, entre os ministros dos negócios estrangeiros da União Europeia e do Mercosul e deu impulso político na Cimeira de Lisboa ao fortalecimento da cooperação inter-regional entre as duas organizações.

No seguimento e no espírito destas iniciativas Portugal actuou sempre atentamente nos desenvolvimentos subsequentes como a assinatura em Maio de 1992 do Acordo de Cooperação Inter-Institucional entre o Conselho do Mercosul e a Comissão das Comunidades Europeias, a consolidação positiva da dimensão política nas Cimeiras da União Uropeia em Corfu e, em Essen, onde em Dezembro de de 1994 foi assinada uma "Declaração Solene Conjunta" confirmando a vontade das partes de estabelecerem a médio/longo prazo uma verdadeira associação regional que levaria na reunião do Conselho Europeu de Madrid à constituição do Acordo-Quadro Inter-regional de Cooperação União Europeia-Mercosul e à formulação da Declaração Política Conjunta.

Para Portugal, recordando a influência decisiva que teve o factor político na sua opção europeia, é positivo saber que nos paises membros do Mercosul existe a consciencia da importancia da dimensão política como expressão e garantia de um progresso equitativo e de uma consolidação dos valores e das instituições democráticas.

E isto tendo em consideração o desenvolvimento progressivo do enquadramento político do sistema institucional na evolução da integração europeia ao longo dos anos. Desde a Dec-

...../

laração de Robert Schuman em 9 de Maio de 1950 que daria origem à Comunicade Europeia do Carvão e do Aço, passando pelo Tratado de Roma e pelo Acto Único Europeu para chegar ao Tratado de Maastricht por sua vez agora em vias de revisão nas perspectivas da União Económica e Monetária, da Moeda Única , das negociações em curso no seio da Conferência Inter-Governamental e de um vasto alargamento a novos membros com as inevitáveis incidências de ordem político-institucional em particular no que diz respeito ao equilíbrio e eficácia do funcionamento do sistema.

O que nos leva por sua vez a considerar que, embora respeitando as suas especificidades, o Mercosul estará naturalmente vocacionado também para uma evolução políco-institucional progressiva e amplificadora, sem excluir a entrada de novos membros.

Citando Miguel Anacoreta Correia,Director na Comissão europeia para a América Latina na sua intervenção na Conferênia sobre o Acordo União Europeia-Mercosul realizada em Lisboa em Dezmbro de 1995, acrescentaria que desde já êsse Acordo representa o primeiro acordo internacional assinado pelo Mercosul; o primeiro acordo assinado entre duas uniões aduaneiras; a institucionalização do diálogo político através de reuniões regulares de Chefes de Estado, Ministros e Altos Funcionários concertando posições de interesse mútuo e aumentando o peso da expressão internacional de ambos os blocos.

Finalmente e para concluir desejo chamar atenção para dois livros recentemente editados pelo Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionai e pela Quatzal Editores. O primeiro

...../

intitulado "A Integração Aberta" e o segundo "Portugal no Centro da Europa".

A leitura destes livros é particularmente elucidativa para a copreensão das matérias e debates neste IV Forum Euro-Latino-Americano.

6

IAI
Roma

IEEI
Lisbona

ISLA
Milano

CONFINDUSTRIA *(Roma)* **- IRS/ FIESP** *(San Paolo)*

IV FORUM EURO LATINO AMERICANO

Cooperazione economica e politica tra Unione Europea e Mercosur

DESENVOLVIMENTO DA COOPERAÇAO ECONÔMICA E DAS RELAÇÕES COMERCIAIS ENTRE A UE E O MERCOSUL: INTERESSES COMUNS E DESAFIOS

VERA THORSTENSEN

Roma, 9 - 11 maggio 1996
Sala Giunta - Confindustria
Viale dell'Astronomia 30

DESENVOLVIMENTO DA COOPERAÇÃO ECONÔMICA E DAS RELAÇÕES COMERCIAIS ENTRE A UE E O MERCOSUL: INTERESSES COMUNS E DESAFIOS

I - As Novas Características da Economia Internacional.

II - Relações Comerciais e Econômicas entre a UE e o MERCOSUL.

III - As Novas Características da Política de Comércio Externo da UE pós Rodada Uruguai.

IV - Principais Barreiras às Relações Comerciais e Econômicas da UE com o MERCOSUL

V - Uma Nova Agenda de Negociações para as Relações Comerciais e Econômicas da UE com o Mercosul.

VI - Conclusões

IV FORUM EURO - LATINO - AMERICANO

DESENVOLVIMENTO DA COOPERAÇÃO ECONÔMICA E RELAÇÕES COMERCIAIS ENTRE A UE E O MERCOSUL: INTERESSES COMUNS E DESAFIOS

Vera Thorstensen

I - AS NOVAS CARACTERÍSTICAS DA ECONOMIA INTERNACIONAL

A primeira metade da década dos 90 pode ser caracterizada por profundas transformações no cenário internacional. A conclusão das negociações multilaterais sobre o comércio, da Rodada Uruguai do GATT, a nova divisão econômica das relações internacionais em espaços regionais e a globalização da economia nas áreas da produção, do consumo e do mercado financeiro são novos e importantes elementos na análise da economia internacional do mundo atual.

- A criação da OMC - Organização Mundial do Comércio

Depois de oito anos de negociações, que envolveram mais de uma centena de países, a Rodada Uruguai do GATT - General Agreement on Tariffs and Trade foi finalmente concluída. O objetivo principal da Rodada foi o de reforçar e ampliar a liberalização do comércio internacional, considerada como um elemento básico do processo de desenvolvimento do mundo moderno. Não só foi incluído na Rodada o comércio internacional de bens industriais e agrícolas, como também o de serviços, além de temas relacionados ao comércio da propriedade intelectual e de investimentos. Novas regras e instrumentos de política de comércio externo foram negociadas e antigos instrumentos foram adaptados ao novo cenário internacional. Destaque foi dado aos instrumentos de defesa comercial como anti-"dumping", anti-subsídios e salvaguardas, além de regras de origem, barreiras-técnicas e valoração aduaneira. Setores antes excluídos das regras do GATT como agricultura e têxteis agora estão subordinados às regras gerais. E, mais importante ainda, o GATT, de simples acordo geral, passou a OMC - Organização Mundial de Comércio, com o mesmo "status" e poder político das demais organizações multilaterais como Banco Mundial e FMI. Dentro das suas novas funções foi renegociado todo um sistema de solução de controvérsias que agora obrigará os membros da organização a aceitarem as conclusões dos painéis criados para analisar os conflitos do comércio internacional.

Como consequência, os mais importantes fluxos comerciais do mundo atual serão regidas segundo as regras da OMC, e novos e antigos instrumentos de política comercial só poderão ser utilizados se estiverem de acordo com essas regras. Uma vez que a UE e os EUA são importantes parceiros no comércio internacional, o peso desses membros dentro da OMC é um importante elemento a ser levado em consideração.

- Um mundo dividido em espaços regionais

Outra característica marcante do mundo de hoje é a nova reorganização das relações econômicas em espaços regionais. O processo de regionalização que, no início da década dos 90, parecia caminhar para um cenário de blocos fechados e guerras comerciais, chegou a ser apontado como um elemento ameaçador ao sistema multilateral e ao ideal

de liberalização das economias. Mas tal processo acabou se consolidando em áreas abertas, onde o crescimento do comércio intra-espaço se faz mantendo os laços comerciais desses espaços com os demais parceiros internacionais.

A tipologia dos espaços regionais é variada: zonas de livre comércio, uniões aduaneiras e mercados comuns. O que distingue cada tipo de processo de integração é se ele é feito apenas em nível comercial (zonas de livre comércio), ou envolvendo uma tarifa externa comum (união aduaneira), e mais, se a integração também inclui, além de bens e serviços, o fluxo de capitais e o de pessoas (mercado comum). Além desses pontos, o processo pode envolver a harmonização de regras de comércio e a coordenação das políticas econômicas, ou ainda, a integração pode ser feita de forma intergovernamental ou através da criação de instituições supranacionais.

Os exemplos de espaços regionais vêm se multiplicando nos últimos anos. A OMC tem registrado mais de uma centena de processos de integração comercial e econômica entre seus membros. Dentre os mais conhecidos, a UE - União Européia em sucessivos quadros de alargamento em direção ao Norte e ao Leste da Europa, o NAFTA - North American Free Trade Agreement em fase de negociação com novos membros da América Latina e a caminho de uma integração hemisférica dentro das Américas, e o AFTA, aproximando os países do sudeste da Ásia dentro de uma integração de interesses mais amplos, que envolve os países da Bacia do Pacífico incluindo Japão, NICs, ASEAN e China, e que pode ser denominado como Espaço da Ásia - Pacífico. Novos espaços de integração estão em gestação, como a APEC - Asia Pacific Economic Cooperation envolvendo 18 países banhados pelo Pacífico como EUA, Canadá, Japão, China, NICs, ASEAN, Austrália e Chile, além do embrionário TAFTA - Trans-Atlantic Free Trade Agreement que envolve os grandes rivais, EUA e UE.

A análise do desempenho do comércio internacional dos principais espaços regionais, Espaço Europeu (UE + EFTA), NAFTA (EUA + Canadá + México) e Ásia - Pacífico, apresenta alguns dados surpreendentes. Esses três espaços que compreendem apenas 31 países, são responsáveis pela significativa cifra de 86% de todas as exportações mundiais, de um total estimado em 1994 de US$ 4,060 trilhões. Mais ainda, os níveis do comércio intra-bloco já atingem 70% dentro do Espaço Europeu, 46% dentro do Espaço da Ásia - Pacífico e 33% dentro do NAFTA (OMC, 1995).

- Globalização da economia

Outra característica do cenário internacional é a globalização da economia, principalmente nas áreas da produção e prestação de serviços, na de consumo e no mercado financeiro. Como consequência, tem-se que analisar, no quadro das relações internacionais, a perda de importância das fronteiras nacionais e do papel do Estado como regulador da economia, e a crescente relevância do papel das empresas transnacionais como agentes do comércio exterior, além do impacto das suas decisões na política industrial dos países onde estão sediadas.

Com o fenômeno da globalização cria-se um outro tipo de comércio internacional, o comércio intra-indústria, ou seja, dentro dos próprios setores industriais. As estimativas do comércio intra-indústria para os EUA e para a UE indicam a cifra de cerca de 60% para todo o comércio agregado (UNCTAD 1995). No caso dos EUA os dados são de mais de 60% para os setores de metais, químicos, máquinas e equipamentos elétricos (GATT, TPR-US,1994).

O papel das transnacionais também tem crescido de forma significativa. Dados da UNCTAD (1995) indicam que as vendas totais das transnacionais em 1992, incluindo bens e serviços, já chegaram a US$ 5,2 trilhões, cifra da mesma magnitude do total das exportações mundiais que atingiram US$ 4,9 trilhões no mesmo ano. Desses dados pode-se deduzir o impacto dessas empresas no comércio mundial, as consequências do "global sourcing" na política de exportações de um país, e o resultado das decisões de localização dessas empresas para o país envolvido. A UNCTAD (1995) também estima que cerca de 60% do comércio mundial já é feito entre empresas afiliadas (33%) e entre empresas transnacionais (30%), o que demonstra o peso das transnacionais no comércio.

- **Em síntese**, o comércio internacional do mundo de hoje apresenta novas características que devem ser levadas em consideração na análise do quadro das relações comerciais e econômicas: a formação de espaços regionais como um processo de reorganização da economia internacional, a globalização das economias com o enfraquecimento do papel dos Estados e o fortalecimento das transnacionais como atores de crescente importância, e a criação de uma nova organização multilateral com força política para atuar como coordenadora e reguladora do comércio internacional. Tais características determinam o cenário dentro do qual deve ser analisado o processo de integração do MERCOSUL com a União Européia.

A seguir são apresentados alguns dados que evidenciam a posição do MERCOSUL no comércio externo em relação aos demais parceiros internacionais.

TABELA 1 - Comércio Internacional de Mercadorias por Espaços Regionais e por Países Selecionados - 1994 (US$ bilhões e %)

	Exportações		Importações	
	US$	%	US$	%
Mundo	4.060	100	4.196	100
E.Eur. (UE+EFTA)	1.772	44	1.787	43
E.Eur.(- intra 12)	781	19	834	20
. UE (total)	1.503	37	1.525	36
. UE (intra 12)	961	24	915	22
. UE (extra 12)	542	13	610	15
. EFTA	239	6	224	5
NAFTA	679	17	846	20
. EUA	513	13	689	16
. CANADA	166	4	156	4
. MÉXICO	61	2	80	2
E.ÁSIA-PACIFICO	1.053	26	967	23
. JAPÃO	397	10	275	7
. CHINA	121	3	116	3
. NICs+ASEAN	535	13	576	14
AMÉRICA DO SUL	123	3	138	3
. MERCOSUL	62	1,5	60	1,4
E.EU+NAFTA+E.AP	3.504	86	3.600	86

Fonte: WTO (1995)

TABELA 2 - Espaços Regionais
Exportações Intra-Espaços - 1993 (%)

Espaços	Exportações-Intra
Espaço Europeu	69,6
NAFTA	33,0
Espaço Ásia -Pacífico	45,5
ALADI	19,9
Mundo	50,4

Fonte: OMC 1995

II - RELAÇÕES COMERCIAIS E ECONÔMICAS ENTRE A UE E O MERCOSUL

A história das relações da então CEE com América Latina também vem passando por grandes transformações. Até a década dos 80, o "status" da América Latina dentro da CEE era de "non-priority", o que relegava as relações a um cenário de discursos cheios de boas intenções mas de fraco conteúdo econômico. O quadro era de relacionamento da CEE com cada um dos países latino-americanos. Com a criação do MERCOSUL e o fortalecimento dos espaços regionais no cenário mundial, a agora União Européia passou a negociar com o MERCOSUL, em conjunto, uma nova fase de cooperação comercial e econômica, que culminou com a assinatura, em dezembro de 1995, de um Acordo Inter-regional, com o objetivo de estabelecer um acordo-quadro para dar suporte a uma maior aproximação econômica e política entre os dois espaços regionais, visando a criação de uma área de livre comércio em futuro próximo.

São fortes os interesses de ambas as regiões com esse tipo de acordo. Do lado da UE, a formação do NAFTA, e o lançamento da idéia da Iniciativa das Américas em 1990, do outro lado do Atlântico, sinalizaram aos europeus que os norte-americanos também tinham partido para uma estratégia de formação de espaços regionais e zonas preferenciais, seguindo os passos da própria Comunidade. Tal estratégia dos EUA poderia significar, para os europeus, a perda do mercado do MERCOSUL , atualmente, de cerca de US$ 18,2 bilhões, constituído principalmente de produtos de maior valor agregado, como máquinas, equipamentos, material de transporte e químicos. Por outro lado, para o MERCOSUL, uma aproximação mais estreita com a UE, o seu principal parceiro comercial, significa não só maior abertura para um grande mercado, mas também o estreitamento de relações com um dos grandes interlocutores do cenário mundial, mas principalmente, a diminuição do peso dos EUA como líder econômico e político para toda a região latino-americana.

1 - Os principais parceiros do MERCOSUL

Dentro do conceito de espaços regionais, alguns pontos podem ser destacados.

Ainda é pequeno o papel que o MERCOSUL desempenha no quadro do comércio mundial ao representar apenas 1,4% do total das exportações mundiais de 1994, diante da UE que representou 19% e do NAFTA que representou 17% (OMC 1995). Dentro desse quadro, e diante da realidade da multiplicação dos espaços regionais e acordos preferenciais, o MERCOSUL não tem alternativa a não ser a de estabelecer,

rapidamente, laços preferenciais com os seus maiores parceiros internacionais, como forma de manter sua posição no comércio externo.

Destino das exportações do MERCOSUL

As prioridades do MERCOSUL podem melhor ser avaliadas diante de dados sobre o comércio exterior, e da importância de cada espaço regional como destino das suas exportações. O Espaço Europeu se manteve como o principal parceiro do MERCOSUL com 27% das exportações, seguido da América do Sul que cresceu para quase 27%, sendo que o NAFTA se manteve com 21% e a Ásia - Pacífico com 12%.

Quando se analisa o destino das exportações do MERCOSUL por país membro, nos últimos anos, a importância da UE se destaca mais para o Brasil, uma vez que a UE vem se mantendo como o principal destino das exportações brasileiras já há alguns anos. No caso da Argentina, o principal parceiro internacional passou a ser a própria América do Sul, a partir de 1992, cabendo grande destaque para o próprio MERCOSUL. Nos casos do Uruguai e do Paraguai, desde 1990, seus mais importantes parceiros já eram a América do Sul.

Em termos mais exatos, para o Brasil, o principal parceiro foi o Espaço Europeu, com 28% das exportações, seguido do NAFTA com 24% e a América do Sul com 20%. Para a Argentina o principal parceiro foi a América do Sul com 42%, seguido pelo Espaço Europeu com 25% e do NAFTA com 14%. Para o Uruguai o principal parceiro foi a América do Sul com 51%, seguido do Espaço Europeu com 20% e do NAFTA com 10%. Para o Paraguai o principal parceiro foi a América do Sul com 52%, seguido do Espaço Europeu com 35%, e do NAFTA com 7%.

Cabe então ressaltar que o Espaço Europeu é o principal parceiro apenas para o Brasil, já que aparece com a terceira posição para a Argentina, Uruguai e Paraguai, que têm a América do Sul e o próprio MERCOSUL como a primeira e a segunda posições. Assim, em uma primeira avaliação, considerando-se apenas o destino das exportações do MERCOSUL, a importância de uma parceria com a UE seria maior para o Brasil do que para os demais parceiros do MERCOSUL.

Origem das importações do MERCOSUL

Quando se analisa a origem das importações do MERCOSUL, a importância relativa do Espaço Europeu, do NAFTA e da América do Sul vem se mantendo ao longo dos últimos anos. Assim, o Espaço Europeu representou 29% das importações do MERCOSUL, a América do Sul 24%, o NAFTA 23%, e a Ásia - Pacífico 11%.

Para o Brasil, a principal origem das importações foi o Espaço Europeu com 29%, seguida do NAFTA com 24%, e da América do Sul com 18%. Para a Argentina a principal origem foi o Espaço Europeu com 33%, seguida da América do Sul com 29% e do NAFTA com 25%. Para o Uruguai a principal origem foi a América do Sul com 51%, o Espaço Europeu com 19% e o NAFTA com 11%. Para o Paraguai a principal origem foi a América do Sul com 42%, o Espaço Europeu e o NAFTA com 13% cada.

Sendo assim, em termos de importações, pode-se considerar de igual importância a parceria com o Espaço Europeu, o NAFTA e a América do Sul para cada um dos membros do MERCOSUL.

TABELA 3 - MERCOSUL - Exportações e Importações por Espaços Regionais 1992 e 1994 (em % e US$ bilhões)

	Exportações		Importações	
	1992	1994	1992	1994
E.Europeu	30,9	27,3	25,1	29,3
NAFTA	20,6	20,7	24,5	23,0
E.Asiá-Pacífico	12,1	12,3	6,7	11,4
Am.Sul	22,8	26,9	25,1	24,3
. Mercosul	14,5	19,2	18,9	19,3
Resto Mundo	13,7	13,2	18,6	12,1
Total (%)	100,0	100,0	100,0	100,0
Total (US$)	**50,5**	**62,0**	**38,7**	**62,2**

Fonte: Brasil - Secex, Argentina - Indec, Uruguai - Banco Central, Paraguai - Banco Central

TABELA 4 - MERCOSUL - Exportações por País Membro 1994 (% e US$ bilhões)

	Brasil	Argentina	Uruguai	Paraguai
E.Europeu	28,0	25,0	20,3	34,8
NAFTA	23,9	14,0	9,7	6,5
E.Asiá-Pacífico	14,2	7,0	10,3	1,6
Am.Sul	20,0	42,0	51,0	51,5
. Mercosul	13,5	30,0	47,0	41,7
Resto Mundo	14,0	12,0	8,6	5,8
Total (%)	100,0	100,0	100,0	100,0
Total (US$)	**43,6**	**15,8**	**1,8**	**0,8**

Fonte: Brasil - Secex, Argentina - Indec, Uruguai - Banco Central, Paraguai - Banco Central

TABELA 5 - MERCOSUL - Importações por País Membro
1994 (% e US$ bilhões)

	Brasil	Argentina	Uruguai	Paraguai
E.Europeu	28,7	33,3	18,5	12,5
NAFTA	23,7	24,5	11,1	12,5
E.Asiá-Pacífico	12,7	8,8	7,4	20,8
Am.Sul	18,0	29,2	51,4	41,7
. Mercosul	13,5	23,6	44,4	37,5
Resto Mundo	17,2	4,2	11,1	12,5
Total (%)	100,0	100,0	100,0	100,0
Total (US$)	35,5	21,6	2,7	2,4

Fonte: Brasil - Secex, Argentina - Indec, Uruguai - Banco Central, Paraguai - Banco Central

2 - Exportações e Importações do Brasil e da Argentina por Espaço Regional e por Setor

Para se ter uma idéia mais exata da importância de cada espaço regional tanto no destino das exportações, quanto na origem das importações do MERCOSUL, deve-se fazer uma análise das relações comerciais de cada um dos principais membros do MERCOSUL não só por espaço regional, mas também por setor econômico.

A análise demonstra que Brasil e Argentina tem perfis de exportações bastantes diversos, dependendo do destino de suas exportações, mas perfis semelhantes quando se analisa a origem de suas importações. Deve ser ressaltado também, o nível de valor agregado ao produto exportado ou importado, e o correspondente conteúdo tecnológico envolvido nessas atividades.

Destino das exportações do Brasil e da Argentina

No caso do Brasil, as exportações para o Espaço Europeu se concentraram principalmente em produtos alimentares atingindo 52% da pauta, além de minerais com 9%, metais com 6%, máquinas/equipamentos com 6% e papel/celulose com 5%. As exportações para o NAFTA foram mais diversificadas, com 20% de máquinas/equipamentos, 16% de metais, 15% de alimentos, 13% de couros/calçados, e 8% de material de transporte. As exportações para a Ásia-Pacífico se concentraram em 36% de metais, 27% de alimentos e 15% de minerais. As exportações para a América do Sul também foram mais diversificadas com 20% de material de transporte, 19% de máquinas/equipamentos, 13% de metais, 10% de alimentos, 9% de químicos e 8% de plásticos. O mesmo perfil se mantém para o MERCOSUL. No total para o Mundo como um todo, o Brasil exportou 30% de alimentos, 15% de metais, 12% de máquinas/equipamentos, 9% de material de transporte e 8% de minerais.

Em síntese, o perfil da pauta de exportações do Brasil como um todo é mais diversificada do que a pauta do Brasil para o Espaço Europeu que se concentra em alimentos, e em contraste com a pauta para o NAFTA e para a América do Sul, mais diversificada e com produtos de maior valor agregado.

No caso da Argentina, o perfil da pauta de exportações para os diversos espaços regionais não apresenta tanta diferença. Para o Espaço Europeu, as exportações se concentraram fortemente no setor de alimentos com 70% da pauta, seguido de couro/calçados com 10%. Para o NAFTA, a pauta é mais diversificada com 31% de alimentos, 15% de couro/calçados, 12% de máquinas/equipamentos, 11% de minerais e 11% de metais não metálicos. Para a Ásia-Pacífico, as exportações foram de 72% de alimentos e 14% de metais. Para a América do Sul o perfil foi mais diversificado com 38% de alimentos, 19% de minerais, 12% de material de transporte, 7% de máquinas/equipamentos e 7% de químicos. O mesmo perfil se manteve para o MERCOSUL. Para o Mundo como um todo, a pauta das exportações da Argentina foi de 52% de alimentos, 11% de minerais, 6% de material de transporte e 6% de couro/calçados.

A Argentina mantém um forte perfil de exportações em produtos alimentares, concentrando tal perfil para o Espaço Europeu, mas apresentando maior diversificação para o NAFTA e também para a América do Sul. Nas pautas desses mercados apareceram produtos de maior valor agregado.

Em síntese, tanto Brasil quanto Argentina apresentam uma pauta pouco diversificada de exportações para a UE, mas apresentam, em contraste, uma pauta mais diversificada e de maior valor agregado para o NAFTA.

Origem das importações do Brasil e da Argentina

No caso do Brasil, o perfil da pauta das importações é bastante semelhante para o Espaço Europeu e para o NAFTA. Com origem no Espaço Europeu, 41% das importações foram de máquinas/equipamentos, 19% de químicos, 14% de material de transporte. Com origem no NAFTA, 32% foram de máquinas/equipamentos, 19% de químicos, e 8% de material de transporte. Com origem na Ásia - Pacífico, 50% foram de máquinas/equipamentos, 13% de material de transporte e 8% de químicos. Com origem na América do Sul, 36% foram alimentos, 23% de minerais, 11% de material de transporte e 7% de têxteis. O mesmo perfil se apresentou para o MERCOSUL.

No caso da Argentina, o perfil da pauta das importações também foi semelhante entre o Espaço Europeu e o NAFTA. Com origem no Espaço Europeu, 39% foram de máquinas/equipamentos, 17% de material de transporte, 15% de químicos. Com origem no NAFTA, 50% foram de máquinas/equipamentos, 13% de químicos e 8% de material de transporte. Com origem na Ásia - Pacífico, 47% foram de máquinas/equipamentos, e 19% de material de transporte. Com origem na América do Sul, 27% foram de material de transporte, 16% de máquinas/equipamentos e 11% de alimentos e 10% de metais. Perfil semelhante foi apresentado pelo MERCOSUL.

TABELA 6 - BRASIL - Exportações por Espaços Regionais e por Setores
1994 (% e US$ bilhões)

	E.EURO	NAFTA	ASIA/PA	AM.SUL	MERCO	RESTO	TOTAL
Total (US$)	12.543	10.331	6.149	8.673	5.909	5.401	43.098
Alimentos	52	15	27	10	11	43	30
Minerais	9	5	15	4	6	8	8
Químicos	3	4	6	9	10	3	5
Plásticos	1	3	1	8	8	3	3
Cal/Couro	4	13	2	1	1	2	5
Mad/Carvão	4	3	1	1	1	3	2
Papel/Celul.	5	3	5	4	4	5	4
Têxteis	3	4	2	5	5	1	3
MinNMetál.	3	2	1	2	2	2	2
Metais	6	16	36	13	10	11	15
Máq.Eq.El.	6	20	4	19	19	8	12
Mat.Transp.	4	8	1	20	21	11	9
Instrum.	0	1	0	1	1	0	1
Outros	1	1	0	1	2	1	1
Total (%)	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: INTAL (Elaboração VT)

TABELA 7 - ARGENTINA - Exportações por Espaços Regionais e por Setores
1994 (% e US$ bilhões)

	E.EURO	NAFTA	ASIA/PA	AM.SUL	MERCO	RESTO	TOTAL
Total (US$)	4.275	2.066	1.281	6.648	4.775	1.450	15.770
Alimentos	70	31	72	38	36	76	52
Minerais	4	11	0	19	17	2	11
Químicos	4	5	1	7	7	2	5
Plásticos	0	0	1	3	3	0	2
Cal/Couro	10	15	4	3	3	4	6
Mad/Carvão	1	0	0	0	0	0	0
Papel/Celul.	1	1	1	1	1	2	1
Têxteis	4	1	3	5	5	1	4
MinNMetál.	0	11	1	1	1	0	2
Metais	2	8	14	4	2	6	5
Máq.Eq.El.	2	12	2	7	8	2	5
Mat.Transp.	0	2	0	12	16	3	6
Instrumen.	1	1	0	0	0	0	0
Outros	0	1	0	0	0	1	0
Total (%)	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: INTAL (Elaboração VT)

TABELA 8 - BRASIL - Importações por Espaços Regionais e por Setores
1994 (% e US$ bilhões)

	E.EURO	NAFTA	ASIA/PA	AM.SUL	MERCO	RESTO	TOTAL
Total (US$)	10.179	8.415	4.507	6368	4.834	6.603	35.532
Alimentos	7	10	3	36	44	7	12
Minerais	1	8	3	23	14	57	16
Quimicos	19	19	8	6	4	14	14
Plásticos	5	6	5	3	3	1	4
Cal/Couro	0	0	2	2	3	1	1
Mad/Carvão	0	0	0	1	1	0	0
Papel/Celul.	2	4	1	1	0	0	2
Têxteis	2	3	4	7	8	7	4
MinNMetál.	1	1	1	1	1	0	1
Metais	5	4	3	4	1	2	4
Máq.Eq.El.	41	32	50	4	5	8	28
Mat.Transp.	14	8	13	11	15	3	10
Instrumen.	4	5	7	0	0	1	3
Outros	1	1	2	0	0	0	1
Total (%)	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: INTAL (Elaboração VT)

TABELA 9 - ARGENTINA - Importações por Espaços Regionais e por Setores
1994 (% e US$ bilhões)

	E.EURO	NAFTA	ASIA/PA	AM.SUL	MERCO	RESTO	TOTAL
Total (US$)	7.162	5.305	1.933	6.344	5.147	859	21.602
Alimentos	4	3	1	11	9	6	6
Minerais	2	2	1	6	5	17	4
Quimicos	15	13	5	9	10	24	12
Plásticos	4	6	5	6	7	2	5
Cal/Couro	1	0	3	1	1	1	1
Mad/Carvão	0	0	0	2	1	0	1
Papel/Celul.	3	3	0	5	4	3	3
Têxteis	3	2	7	5	5	6	4
MinNMetál.	2	1	1	1	1	1	1
Metais	4	4	3	10	10	8	6
Máq.Eq.El.	39	50	47	16	17	16	34
Mat.Transp.	17	8	19	27	28	13	18
Instrumen.	4	6	4	1	1	2	3
Outros	3	2	4	1	1	2	2
Total (%)	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: INTAL (Elaboração VT)

3 - Exportações do Brasil e da Argentina por intensidade tecnológica

Outro tipo de análise pode ser feita no comércio externo, considerando-se o grau de intensidade tecnológica envolvido. Segundo a UNCTAD, os setores podem ser classificados em:

- Alta intensidade tecnológica: aeroespacial, computadores, eletrônico, farmacêutico, instrumentos de precisão, máquinas mecânicas e elétricas, química fina, mecânica de precisão e automobilístico.

- Média intensidade tecnológica: química, borracha, plástico, papel e celulose.

- Baixa intensidade tecnológica: minerais não metálicos, alimentos, bebidas, fumo, refino de petróleo, metalurgia, produtos metálicos, editorial e gráfica, madeira e mobiliário, têxteis, calçados e couro.

Segundo essa classificação, verificamos que os produtos exportados pelo Brasil e pela Argentina para os mais significativos parceiros internacionais podem ser assim dispostos:

- O Brasil exportou em 1994 produtos de baixa intensidade tecnológica que corresponderam a 80% da pauta de exportações para a UE. Já para os EUA, esse valor foi de 62%, e para o MERCOSUL a percentagem caiu para 38%.

- O Brasil exportou em 1994 produtos de média e alta intensidade tecnológica que responderam por 62% da pauta para o MERCOSUL, por 38% da pauta para os EUA e por apenas 20% da pauta para a UE.

- A Argentina exportou em 1994 produtos de baixa intensidade tecnológica que corresponderam a 92% da pauta para a UE, 80% da pauta para os EUA e 65% da pauta para o MERCOSUL.

- A Argentina exportou em 1994 produtos de média e alta tecnologia que responderam por 35% da pauta para o MERCOSUL, 20% para os EUA, e 8% da pauta para a UE.

A análise assim evidencia que, tanto para o Brasil quanto para a Argentina, a pauta de exportações para a UE se concentra mais de 80% em produtos de menor intensidade tecnológica como alimentos e minerais. Já para os EUA, a pauta contém produtos de maior intensidade tecnológica, como máquinas/equipamentos e material de transporte, apresentando significativo valor na pauta do MERCOSUL.

TABELA 10 - Exportações do Brasil e da Argentina por intensidade tecnológica 1994 (%)

	Int.Baixa	Int.Média+Alta
Espaço Europeu		
. Brasil	80	20
. Argentina	92	8
NAFTA		
. Brasil	61	39
. Argentina	80	20
Mercosul		
. Brasil	38	62
. Argentina	65	35

Fonte: SECEX e INDEC (Elaboração VT)

4 - Exportações do MERCOSUL para a UE por País Membro e por Produto

Após a análise das exportações e importações do MERCOSUL e de seus principais membros por espaço regional e por setores, é importante examinar, em maior profundidade, os tipos de produtos que compõem a pauta de exportações do MERCOSUL para a UE. Só assim será possível identificar as mais importantes barreiras que afetam as exportações de tais produtos para esse importante mercado, bem como a forma de desmantelá-las, o que será explorado mais adiante.

Para o Brasil, os principais produtos (dois dígitos do SH) exportados para a UE em 1994 que atingiram 1% ou mais da pauta (Ecu 100 milhões ou mais) foram: no setor alimentos, rações para animais com 15,3%, oleaginosas com 9,4% , café com 6,1%, sucos de frutas com 4,7%, carnes com 3,0%, preparados de carnes com 1,9% e fumos com 3,1%; no setor minerais, os minérios representam 10,7% e pedras 1,5%; no setor químico, os orgânicos representaram 1,2%; no setor couro/calçados, couros representaram 2,1% e calçados 2,3%; no setor papel/celulose, madeira representou 4,4%, celulose 2,8%, e papel 2,3%; no setor metais, ferro e aço representaram 2,9% e alumínio 2,3%; no setor máquinas/equipamentos, máquinas e aparelhos mecânicos representaram 4,1%, e máquinas e aparelhos elétricos representaram 1,4%; no material de transporte, veículos representaram 3,5%; e no setor outros, móveis representaram 1,1%.

Para a Argentina, os principais produtos exportados para a UE em 1994 que atingiram 1% ou mais da pauta (Ecu 30 milhões ou mais) foram: no setor alimentos, rações 28,3%, oleaginosas 16,3%, carnes 10,2% e preparados de carnes 2,4%, peixes 6,9%, frutas 4,4%, cereais 2,5%, produtos hortícolas 1,8%, e fumos 1,4%; combustíveis 1,1%; couros 2,1%; lã 3,1%; máquinas mecânicas 1,1%, e máquinas elétricas 1,2%.

Para o Paraguai, os principais produtos exportados para a UE em 1994 que atingiram 1% ou mais na pauta (Ecu 1,9 milhões ou mais) foram: no setor de alimentos, oleaginosas 58,4%, rações 6,8%, fumo 4,3%,e carnes 4,1%; químicos corantes 1,4% e óleos essenciais 1,8%; couros 10,5%, madeiras 7,7%, e algodão 1%.

Para o Uruguai, os principais produtos exportados para a UE em 1994 que atingiram 1% ou mais na pauta (Ecu 3,6 milhões ou mais) foram: no setor alimentos, carnes 26,5% e

preparados de carnes 3,2%, frutas 10,3%, peixes 5,6%, oleaginosas 1,3%, outros produtos animais 3,2%; couros 10,4%, artigos de couro e peleteria 4,4%; lã 25,6%; e cerâmicas 1,1%.

Para o MERCOSUL como um todo, os principais produtos exportados para a UE em 1994 que atingiram 1% ou mais da pauta (Ecu 140 milhões ou mais) foram: rações 18%, oleaginosas 11,5%, carnes 5,4% e preparados 2,1%, café 4,4%, preparados de frutas 3,5%, frutas 2,2%, peixes 1,9%, fumo 2,3%; minérios 7,7%; químicos orgânicos 1,0%; couros 3,0% e calçados 1,7%; madeira 3,4%, celulose 2,3%, papel 1,7%; lã 1,5%; ferro e aço 2,2%, alumínio 1,8%; máquinas e aparelhos mecânicos 3,3%, máquinas e aparelhos elétricos 1,3%; e veículos 2,7%.

Desta forma pode se verificar o peso das exportações agrícolas no total da pauta de cada parceiro do MERCOSUL para a UE, evidenciando o tipo de produto que compõe suas exportações, que assim se concentram no complexo soja (30%), no complexo carne (8%), no complexo frutas (6%) e em café (4%). Maiores detalhes podem ser analisados na Tabela 21 do Anexo.

5 - Investimentos diretos externos no MERCOSUL

A análise dos investimentos diretos é um ponto importante no quadro das relações econômicas entre diferentes regiões do Globo. Apesar dos problema metodológicos no levantamento dos dados sobre investimentos, algumas tendências podem ser observadas.

Vários fatores podem explicar o novo surto de investimentos nos países da América Latina, dentre eles, os programas de estabilização econômica implantados, as taxas de crescimento da economia, a liberalização comercial com o desmantelamento de tarifas e barreiras não tarifárias, e grandes investimentos na área de infra-estrutura, aliado a um programa de privatização de empresas estatais.

Uma fonte de informações sobre fluxos de investimentos foi construída pelo IRELA e seus dados sobre períodos recentes mostram a importância dos investimentos do Espaço Europeu (UE+EFTA), dos EUA e do Japão na América Latina.

No período 1990-1993, de um total de fluxo médio anual de US$ 34,3 bilhões, os EUA foram os grandes investidores na América Latina, concentrando 72% dos investimentos desses três parceiros na região, em contraste com 23% do Espaço Europeu e 5% do Japão. Em relação ao MERCOSUL, e no mesmo período, o total do fluxo médio anual foi de US$ 14,5 bilhões, sendo que os EUA responderam com 68% do total dos três, seguidos pelo Espaço Europeu com 27% e do Japão com 0,5%. Dentro do MERCOSUL, a distribuição dos investimentos dos EUA foram de 61% para o Brasil e de 35% para a Argentina, do Espaço Europeu foram de 78% para o Brasil e de 21% para a Argentina, e do Japão foram de 81% para o Brasil e 19% para a Argentina. Dentre os membros do Espaço Europeu, a Espanha, o Reino Unido, os Países Baixos e a Alemanha foram os principais investidores.

Fica assim evidenciado o maior peso dos investimentos recentes dos EUA no MERCOSUL, quando comparado com o da UE.

TABELA 11 - Fluxos de IDE na América Latina e no MERCOSUL
Fluxos médios anuais em US$ milhões
1980-1989 1990-1993

	1980 - 1989			1990 - 1993		
	E.Euro	EUA	Japão	E.Euro	EUA	Japão
Am.Latina	13.018	14.552	11.262	7.967	24.594	1.769
GrupoAndino	1.124	-943	-129	677	2.438	217
MCCA	448	0	-14	89	159	8
G 3	2.149	2.130	924	1.696	10.497	602
ALADI	11.571	11.545	2.921	6.175	21.001	1.349
MERCOSUL	8.248	7.857	2.137	3.919	9.815	739
. Argentina	1.884	1.228	101	1.358	2.104	137
.Brasil	6.149	6.629	2.028	2.392	7.711	602
.Paraguai	73	0	7	20	0	1
.Uruguai	143	0	1	149	0	-1

Fonte: IRELA baseado em dados da OCDE, Central Statistical Office e Ministério da Industria, Comércio y Turismo, Madrid.

TABELA 12 - Origem dos fluxos de IED na América Latina em %

Paises	1980 - 1989	1990 - 1993
Alemanha	7,3	2,6
Áustria	0,0	0,0
Bélgica	0,8	0,7
Dinamarca	0,0	0,1
Espanha	4,1	6,6
Finlândia	0,1	0,2
França	4,5	2,2
Itália	2,5	0,9
Países Baixos	1,9	3,3
Portugal	0,0	0,0
Reino Unido	12,2	6,4
Suécia	0,1	0,1
UE	33,5	23,2
EUA	37,5	71,6
Japão	29,0	5,2
UE+EUA+Japão	100,0	100,0

Fonte: IRELA baseado em dados da OCDE, Central Statistical Office e Ministério da Industria, Comércio y Turismo, Madrid.

Brasil

No caso do Brasil, com base em dados do Banco Central do Brasil, uma avaliação do estoque de investimentos diretos até 1994 pôde ser realizada. O valor total do estoque de investimentos acumulado até 1994 foi estimado em US$ 97,3 bilhões. O estoque de investimentos dos EUA significaram 35,4% do total acumulado, contra 31,7% do Espaço Europeu e 7,5% do Japão.

Em termos de ramo de atividade, com base em estoques acumulados até 1993, tiveram predominância do capital europeus os setores de veículos e de autopeças, bem como o de alimentos, siderúrgico, químico, mecânico e metalúrgico. Tiveram predominância americana os setores de material elétrico e agricultura e fumo. O setor farmacêutico teve uma participação equitativa entre o capital europeu e o americano. Na área financeira, o capital europeu teve maior participação em bancos e outros serviços.

Quanto ao número de empresas transnacionais instaladas no Brasil até 1993, o Espaço Europeu contou com 3.470 empresas, portanto em número superior aos EUA e Canadá que contaram com 2.122 e o Japão com 684. Os setores mais significativos para os europeus foram o da indústria e o de serviços.

TABELA 13 - Estoque de Investimento Externo no Brasil 1994 - US$ milhões e %

País de origem	1994	
	US$ Milhões	%
EUA	34.416	35,4
Canadá	3.813	3,9
Japão	7.304	7,5
Espaço Europeu (5)	30.779	31,7
.Alemanha	10.563	10,9
.França	4.907	5,0
.Reino Unido	7.519	7,7
.Itália	4.329	4,5
.Suíça	3.461	3,6
Demais Países	20.950	21,5
Total	97.261	100,0

Fonte: Banco Central do Brasil

TABELA 14 - Origem do Estoque de IDE no Brasil por Ramo de Atividade 1993 em %

	E.Europeu %	EUA %	Japão %	Outros %
Veículos	63,8	23,5	6,8	6,0
Autopeças	70,9	20,7	3,9	4,6
Der.Petróleo	66,0	28,8	4,7	0,5
Alimentos	54,7	31,2	1,3	12,8
Siderurgia	49,8	1,1	47,1	1,9
Farmacêutico	49,3	47,9	0,3	2,6
Químico	48,9	27,1	5,2	18,7
Mecânica	47,4	39,4	10,6	2,7
Metalurgia	40,0	26,6	19,0	14,5
Material elétrico	34,3	42,9	13,0	9,8
Têxtil	34,2	11,2	45,1	9,5
Agricultura	31,4	40,8	6,8	20,0
Fumo	23,3	61,1	0,5	15,2
Bancos	47,5	26,0	25,8	0,7
Serv.Não Bancários	48,5	26,4	12,6	12,4

Fonte: FIRCE-BACEN (Elaborado por Otávio de Barros)

TABELA 15 - Estoque de IDE no Brasil por Ramo de Atividade - Setor Serviços 1994 em % e US$

País	Financ.	Particip.	Outros	Total
EUA	27,44	22,37	47,34	38,58
Canadá	1,43	4,66	0,77	1,90
Japão	21,22	3,68	2,39	4,55
E.Eur. (5)	30,61	27,98	21,29	24,03
.Alemanha	8,18	2,18	2,75	3,11
.França	9,59	7,51	3,42	5,14
.Rei.Unido	11,17	13,57	12,37	12,59
.Itália	0,64	1,97	0,57	0,96
.Suíça	1,03	2,75	2,18	2,23
Outros	19,29	41,31	28,20	30,95
Total %	100,0	100,0	100,0	100,0
Total US$	3.379,0	9.688,0	22.201,7	35.270,0

Fonte: Banco Central do Brasil

TABELA 16 - Setores de Atuação das Empresas Transnacionais no Brasil
Número de empresas

Setores	EUA+Can.	E.Eur. (7)	Japão	Outros	Total
Agricultura	19	142	21	109	291
Estrat.Vegetal	78	117	22	52	269
Pecuária+Pesca	41	94	47	108	290
Estrat.Mineral	6	14	4	18	42
Indústria	946	1.512	296	797	3.551
Serviços	778	1.396	269	1049	3.492
Portfólio	128	27	0	32	186
Ativ.NãoCarac.	126	169	25	135	455
Total	**2.122**	**3.470**	**684**	**2.300**	**8.576**

Obs. - Espaço Europeu (7) inclui Alemanha, Reino Unido, França, Itália, Holanda, Suíça e Suécia.

Fonte: FIRCE (Elaboração de Otávio de Barros)

Argentina

O investimento estrangeiro na Argentina, na área industrial vem se concentrando nos setores automotivo e autopeças, alimentos e bebidas, e químico e petroquímico. O total acumulado até 1995 foi estimado em US$ 12,3 bilhões.

Tabela 17 - Investimentos estrangeiros na Área Industrial
Estoque 1992 - 1995

Setores	US$ milhões	%
Alimentos	2.321	19
Alumínio	106	1
Automotiva/Autopeças	5.366	44
Papel/Celulose	303	2
Mat.elétrico /eletrônico	127	1
Limpeza/Cosmético	124	1
Mat.Construção	188	2
Minério	891	7
Petróleo/gás	591	5
Farmacêutico	231	2
Química/Petroq.	1.257	10
Siderurgia	625	5
Têxtil	175	1
Total	12.330	100

Fonte: Secretaria da Indústria

III - AS NOVAS CARACTERÍSTICAS DA POLÍTICA DE COMÉRCIO EXTERNO DA UE - UNIÃO EUROPÉIA PÓS RODADA URUGUAI

1 - Um novo referencial para a análise

As relações da UE com o MERCOSUL devem ser analisadas em um contexto amplo incluindo duas vertentes principais. A primeira, interna, consiste no quadro de transformações recentes que marcaram a UE no seu processo de integração, e a segunda, externa, consiste na própria inserção da UE no cenário internacional.

Vertente interna

Na vertente interna, algumas transformações relativas ao processo de integração da UE têm fortes implicações para o quadro das relações entre a UE e o MERCOSUL. Dentre elas:

- a concretização do programa Mercado Interno, a partir de janeiro de 1993, que consolidou o mercado comum através da identificação e desmantelamento de inúmeras barreiras físicas, fiscais e técnicas que impediam a livre circulação de bens, pessoas, serviços e capitais dentro da Comunidade. Várias políticas nacionais ainda existentes foram substituídas por políticas comuns, e o processo de harmonização de políticas setoriais, bem como de padronização de atividades produtivas com ênfase na área ambiental foram incrementadas.

- a entrada em vigor do Tratado de Maastricht, em novembro de 1993, deu nova dimensão a várias políticas comuns, além de criar novas políticas, e estabelecer novos objetivos para a integração européia como a criação da união monetária com uma moeda única e um único banco central, o estabelecimento de uma política externa e de segurança, bem como de uma política de negócios internos e de justiça. Mais ainda, deu um passo além no processo de integração ao transformar a Comunidade em União Européia com ênfase especial ao papel do cidadão. Com novos objetivos, o Tratado deu maior peso ao Parlamento Europeu no processo de decisão e criou o Instituto Monetário Europeu para coordenar o Sistema Central de Bancos Europeus, base do futuro Banco Central Europeu.

- a adesão de três novos membros à União, Finlândia, Suécia e Áustria, a partir de janeiro de 1995, acrescentou 40% de área física à União, mais 7% ao seu PIB, bem como 6% a sua população. Com esse novo alargamento, a União passou a 15 membros, e as instituições comunitárias foram alteradas de forma proporcional, mudando-se assim a geometria do sistema de votação por maioria qualificada, um dos pilares do processo decisório da União.

- a competência da União para tomar decisões acima dos governos dos estados membros foi redefinida como consequência das negociações da Rodada Uruguai. A Corte de Justiça confirmou, em novembro de 1994, que a Comunidade continuava com competência exclusiva para negociar acordos multilaterais na área de bens, mas que a competência para a negociação de acordos nas áreas de serviços e propriedade intelectual deveria ser compartilhada entre a Comunidade e seus membros.

- a Conferência Inter-governamental de 1996 será outro importante acontecimento dentro do processo de integração da União. Prevista no Tratado de Maastricht, a Conferência terá como objetivo, o de efetuar uma revisão ao próprio Tratado, incluindo

as alterações necessárias tanto nas áreas estruturais, quanto nas institucionais, para futuros alargamentos da União, bem como permitir opções para uma União a "várias velocidades", ou uma União de "geometria variável", construída a partir de um "núcleo duro" de países.

Vertente externa

Na vertente externa, o processo de inserção internacional da UE também afeta o quadro das relações entre a UE e o MERCOSUL. Uma das principais características da política externa da UE tem sido, ao longo dos anos, a de construir uma rede de acordos preferenciais com várias regiões do globo. Tal rede vem se expandindo de forma significativa. Dentre os acordos que podem afetar as relações do MERCOSUL com a UE devem ser citados:

- Espaço Econômico Europeu - Espaço Econômico Europeu entre a UE e a EFTA - European Free Trade Association, que criou um quase-mercado comum entre as duas regiões, principalmente nas áreas de bens e serviços, e de certa forma preparou alguns membros da EFTA para a adesão à União. Atualmente pertencem ao EEE os 15 membros da UE e 3 dos restantes membros da EFTA: Noruega, Islândia e Liechtenstein. A Suíça continua a pertencer à EFTA, mas não é membro do EEE, apesar dos fortes laços econômicos que unem tal país à UE.

- Acordos Europeus entre a UE e os 6 países da Europa Central, que estabeleceu um programa de liberalização comercial e econômica entre as duas regiões, visando a adequação das economias da Europa Central a um processo de maior integração, até atingir à adesão, possivelmente a partir do ano 2000. Atualmente, a UE já extinguiu barreiras tarifárias e restrições quantitativas sobre a importação de produtos industriais provenientes da Europa Central, com exceção dos setores de aço até o final de 1995, e de certos têxteis, até o final de 1996. A área agrícola está sendo liberalizada por estágios. Os acordos ainda possuem cláusulas destinadas a promover o diálogo político, econômico, monetário e de cooperação industrial, bem como nas áreas da educação e treinamento. A UE já é o principal parceiro dos países da Europa Central, sendo destino de cerca de 60% das exportações desses países.

- Acordos de Livre Comércio com os países do Báltico, como Estônia, Lituânia e Eslovênia, que tem como objetivo o de preparar esses países também para uma fase de pré-adesão.

- Acordo de Parceria e Cooperação com a Rússia a os demais países da Comunidade dos Estados Independentes, que tem como objetivo o de reforçar os laços políticos, além de promover o comércio e o investimento. O acordo prevê a cláusula da nação-mais-favorecida, não incluindo assim laços preferenciais, mas incluindo a remoção de restrições quantitativas existentes, exceto nos setores de aço e de têxteis.

- Acordo de União Aduaneira com a Turquia, Chipre e Malta, que tem por meta implantar a liberdade de movimento para produtos industriais, a abertura do setor de serviços e a ajuda financeira. Chipre e Malta já foram aceitos pela UE para se tornarem membros na próxima fase de alargamento.

- Novo Acordo de Associação com Israel, que inclui não só a área industrial, como a área agrícola, e visando as áreas de serviços e compras públicas.

- Revisão do Acordo de Lomé IV entre a UE e os países ACP da África, Caribe e Pacífico, que tem como objetivo o de dar acesso livre de tarifas e restrições quantitativas para a maioria dos produtos originados nos países ACP, com exceção à área agrícola.

- Definição de uma nova política para os países do Mediterrâneo, com o objetivo de se estabelecer um Acordo de Parceria Euro - Mediterrânico, baseado em três elementos: político e de segurança, social e humano, e econômico e financeiro. Uma das bases do acordo é o de construção de uma área de livre comércio, a ser progressivamente implantada até o ano 2000, e cobrindo a área industrial, com liberalização progressiva nas áreas da agricultura, serviços e capitais.

- Definição de uma nova estratégia para as relações da UE com a Ásia e a América Latina, aí incluídos o MERCOSUL e também o México e o Chile.

É importante salientar que, de um lado, o aprofundamento do processo de integração da UE beneficia os parceiros internacionais ao construir um mercado com regras comuns de política comercial e práticas harmonizadas de políticas internas. Por outro lado, a política de construção de uma rede de acordos preferencias entre a UE e diversas regiões do globo pressupõe graus distintos de preferências, com a diminuição de barreiras entre as partes, bem como graus diversos de prioridades da UE em relação a seus parceiros internacionais, aí considerados fatores de proximidade, níveis de renda, capacidade de intercâmbio comercial, além de questões de segurança como imigração ilegal, comércio de drogas e crime organizado. Todos esses fatores entram na análise e na definição de prioridades que determinam a forma e o tipo de acordos que a UE vem construindo ao longo dos últimos anos.

E é dentro desse quadro de prioridades para a UE que as relações da União com o MERCOSUL devem ser analisadas.

2 - A Política de Comércio Externo da UE e seus Instrumentos

A conclusão da Rodada Uruguai e a assinatura do Acordo de Marraqueche em abril de 1994 vem causando profundos impactos não só na Política de Comércio Externo da UE, mas também na política dos demais membros do Acordo. Os compromissos assumidos pela UE implicam uma maior abertura dos mercados da União e, como consequência dos cortes de tarifas, a necessidade do fortalecimento das regras na área de defesa comercial como anti- "dumping", anti-subsídios e salvaguardas. Também incluem a liberalização do comércio de têxteis, da introdução de novas regras na área de valoração aduaneira e regras de origem e, mais importante ainda, da liberalização do comércio de produtos agrícolas, o grande "vilão" de toda a Rodada e a origem de inúmeros impasses durante as negociações. Novas áreas também serão liberalizadas, através dos compromissos assumidos pela UE, em serviços, propriedade intelectual e investimentos.

Dentre os instrumentos mais afetados pelas negociações podem ser mencionados:

i) - Tarifas e medidas tarifárias

Como consequência da Rodada Uruguai, a UE vem reduzindo de forma geral as suas tarifas aduaneiras, dentro do período de julho de 1995 até julho de 2000, com seis meses de atraso em relação aos demais membros do Acordo de Marraqueche. O corte das tarifas da UE, seguindo o padrão negociado para os paises desenvolvidos, foi de 36%, na média, para produtos agrícolas e de 40% para produtos manufaturados. Tarifas foram eliminadas nos setores de equipamentos para construção, equipamentos agrícolas, equipamentos médicos, produtos farmacêuticos, siderúrgicos, papel, móveis, brinquedos, detergentes e sabões (WTO,1995,TPR-EU, p.51).

A tarifa média da UE, estimada em julho de 1995, foi de 9,6%, com um aparente aumento em relação a média pré-Rodada, devido a tarificação (transformação em tarifas) dos direitos variáveis aplicados a produtos agrícolas.

Na área agrícola permanecem os picos tarifários (mais do que 15%) para carnes, laticínios, açúcar e derivados, e tabacos. Tarifas permanecem zeradas ou próximas de zero no setor de oleaginosas, frutos, vegetais e plantas, apesar das tarifas sazonais. Tarifas permanecem baixas para café, chá e especiarias, mas os altos impostos determinados por alguns estados membros continuam a afetar o preço desses bens.

Tarifas sobre produtos industriais considerados sensíveis permanecem elevadas (em torno de 10%) como nos têxteis e confecções, e também para certos tipos de veículos, microprocessadores, rádio e televisão, artigos de metal, vidros, calçados e produtos de papel. No entanto, a média tarifária para produtos industriais deve declinar de 6% para 3,7% em 2000.

Como resultado da Rodada, todas as tarifas da UE estão consolidadas. Antes, cerca de 90% das tarifas industriais e cerca de 66% das tarifas agrícolas estavam consolidas. Isto significa que, na eventualidade da UE voltar a praticar tarifas mais elevadas, ela poderá faze-lo, mas terá que compensar os principais parceiros afetados com outros benefícios comerciais.

Os níveis tarifários da UE, bem como as variações tarifárias para os principais produtos ou setores de interesse do MERCOSUL são apresentados a seguir.

TABELA 18 - Comparação dos Níveis Tarifários da UE de 1995 com os de 2001 (%)

Produto	Base de 1995		Base para 2001
	Média	Variação	Média
Total	7,4	0-117	4,5
Floresta e madeira	0,6	0-5	0,2
Pesca	11,0	0-25	9,7
Mineração	0,8	0-18	0,3
Alimentos/beb./tabaco	15,1	0-117	4,5
. prod.alimentares	14,9	0-42	11,3
. frutas/veg.preservados	20,1	0-42	15,3
. peixes preservados	14,9	0-30	12,9
. óleos/gorduras	8,9	0-25	5,6
. rações	9,6	0-30	6,0
. tabaco	66,6	26-117	39,3
Têxteis	9,8	0-25	7,6
. tecidos	9,8	0-25	7,4
. carpetes/tapetes	10,0	3-14	7,5
. confecções	12,4	0-14	10,6
. prod.couro	4,7	0-12	3,2
Calçados	8,4	4-20	7,4
Madeira e móveis	5,0	0-10	1,7
Papel	7,4	0-12	0,3
Químicos e plásticos	7,0	0-20	4,5
Minerais não metálicos	6,1	0-13	3,8
Metais básicos	5,0	0-10	1,1
Máquinas/equipamentos	5,2	0-22	2,7
. máq.não elétricas	4,2	0-12	1,8
. máq.elétricas	5,9	0-15	3,4
Material de transporte	6,3	0-22	4,3
Instrumentos	5,5	0-16	2,5

Fonte: OMC, TPRM - UE (1995)

ii) Restrições quantitativas e medidas de controle

Como consequência da implantação do Mercado Interno dentro da União Européia, uma série de restrições quantitativas estabelecidas para seus produtos sensíveis pelos estados membros, ao longo dos anos, foram desmantelados. Alguns poucos casos foram substituídas por restrições comunitárias como: bananas através da criação de uma organização comum de mercado, automóveis provenientes do Japão, através de um acordo de restrição voluntária até o ano de 1999, e sardinha e atum enlatados através de um regime de quotas até 1996. Um regime comunitário substituiu regimes nacionais no caso de produtos específicos de consumo provenientes da China como luvas, calçados, porcelanas e cerâmicas, vidros, rádios para autos, e certos brinquedos, além de ferro e aço da Mongólia, Vietnã e certos membros da CEI, que estão fora das regras da OMC (WTO,1995,TPR-EU, p.57).

iii) Instrumentos de defesa comercial

Como consequência da Rodada Uruguai, a UE aprovou, no final de 1994, novos regulamentos na área de defesa comercial incluindo anti-"dumping", anti-subsídios e salvaguardas, bem como medidas contra práticas ilícitas ao comércio praticadas por terceiros países, o Regulamento sobre Barreiras Comerciais, criado para se contrapor a Seção 301 dos EUA (WTO,1995,TPR-EU, p.60).

Uma modificação importante nessa área foi a substituição do processo de decisão do Conselho, na aplicação de direitos anti-"dumping" e anti-subsídios, que passou de maioria qualificada para maioria simples. O objetivo foi o de dar maior rapidez e eficiência à aplicação dos instrumentos. Na verdade, essa alteração foi o resultado de uma longa disputa entre dois "grupos" opostos dentro do Conselho, o dos chamados protecionistas, baseado nos membros do Mediterrâneo (Club Med), e o dos liberais, baseado nos membros do Norte da Europa, que possuem uma visão menos intervencionista do papel da Comunidade. Como o sistema de maioria qualificada foi mantido para a aplicação de salvaguardas e contra medidas ditas ilícitas, especialistas já apontam para a criação de um viés na utilização de anti-"dumping" e anti-subsídios dentro da União, contra a utilização de um instrumento menos protecionista como é o caso das salvaguardas.

Os regulamentos da UE na área da defesa comercial estabelecem novas e mais detalhadas regras paras as margens de "dumping" e subsídio, bem como de dano à indústria local e de elos causais, além de novos procedimentos para as investigações. Regras não negociadas na Rodada também foram incluídas como a de absorção do direito pelo exportador do produto e a de anti-"circumvention" , que permite atingir um exportador que procure fugir das penalidades de anti-"dumping" ou anti-subsídios através da montagem do produto atingido no país importador ou em terceiros países.

A UE é considerada uma das grandes aplicadoras de direitos anti-"dumping", ao lado dos EUA, Canadá e Austrália. No início de 1995, 156 medidas anti-"dumping" estavam em vigor na UE, sendo que em 1994, 43 novas investigações foram iniciadas. Já no caso de anti-subsídios, a UE tem pouca tradição quanto a sua aplicação, sendo os casos mais recentes o de fios e fibras de poliester da Turquia de 1991, e o de rolamentos da Tailândia. Na aplicação de salvaguardas alguns casos são já clássicos como: de carvão para a Alemanha, desde 1958, uvas secas desde 1982, e cerejas preservadas desde 1989. Tais medidas devem ser eliminadas até 1999. Em 1993 a UE estabeleceu medidas de salvaguardas contra certos peixes ("white fish") e salmão do Atlântico.

TABELA 19 - UE - Investigações anti- "dumping"
1990 - 1994

Números de casos	1990	1991	1992	1993	1994
Iniciação de investigação	43	20	39	21	43
Medidas tomadas	27	22	16	19	23
. Med. definitivas	18	19	16	19	17
. Acordos de preço	9	3	0	0	2
Inexistência de dumping	0	1	1	1	5
Inexistência de dano	13	6	4	1	1
Medidas em vigor	139	142	158	150	156

Fonte: Comissão da UE

iv) Outros instrumentos

Para evitar a imposição de medidas de defesa comercial, vários países e seus exportadores têm preferido controlar suas exportações de produtos sensíveis para a UE. O Japão monitora suas exportações de gravadores de video, empilhadeiras, rolamentos, tecidos de algodão, porcelana e confecção. Oficialmente, no momento atual, apenas a restrição sobre autos é confirmada, devendo durar até 1999. Segundo o que foi negociado na Rodada Uruguai, no Acordo de Salvaguardas, arranjos de restrições a exportações estão proibidos (WTO,1995,TPR-EU, p.69).

Países do Centro da Europa mantém negociações permanentes com a UE e restringem suas exportações para evitar a imposição de medidas de defesa comercial. Vários dos países Mediterrânicos monitoram suas exportações de produtos sensíveis como têxteis e confecções, para evitar a imposição de medidas de salvaguarda previstas nos acordos bilaterais.

v) Regras de origem

Regras de origem continuam a ser um importante instrumento de comércio externo da UE. Pelo que foi acordado dentro da Rodada Uruguai, regras de origem preferenciais, isto é, dentro de acordos preferenciais, estabelecidos por qualquer membros da OMC, ficaram fora do controle da OMC. O Acordo sobre Regras de Origem negociado na Rodada apenas se refere a regras de origem não preferenciais, ou seja, para serem aplicadas sobre instrumentos de política como tarifas, quotas, ou defesa comercial. O objetivo desse acordo foi o de harmonizar, em nível internacional, os princípios e critérios aplicáveis na determinação e na certificação de origem de um produto, para que esses requisitos não se transformem em barreiras ao comércio (WTO,1995,TPR-EU,p.68).

Quanto às regras de origem preferenciais, a UE vem estabelecendo suas próprias regras dentro da sua rede de acordos preferenciais como o Espaço Econômico Europeu, Acordos Europeus, Convenção de Lomé e com os Países Mediterrânicos. Cada um desses acordos especifica os critérios que um produto deve seguir para ser considerado original no país preferencial e assim obter os privilégios concedidos. Regras de acumulação de origem dentro de zonas preferenciais também são permitidas.

O impacto do estabelecimento tanto de regras de origem preferenciais, como das não preferenciais, pode ser transformado em um importante instrumento de desvio de comércio para os países não preferenciais. Assim, a análise desse instrumento deve se converter em um elemento importante na negociação com a UE, quanto à avaliação da política de comércio da UE e de seus impactos sobre os demais parceiros comerciais.

vi) Padrões e requisitos técnicos

A legislação da UE, nos anos recentes, vem refletindo cada vez maior preocupação com aspectos ambientais, bem como seus impactos sobre o comércio e a produção (WTO,1995,TPR-EU, p.69).

A nova regulamentação sobre embalagem e eliminação de embalagens entrou em vigor no final de 1994 e inclui metas para recuperação e reciclagem, estabelecendo que a partir do final de 1997, apenas as embalagens que estejam compatíveis com tais requisitos serão permitidas dentro da UE.

Na área do "eco-labels", a UE já estabeleceu as condições para a obtenção de selos ecológicos para: máquinas de lavar roupa e louça, papéis de cozinha e papéis de toalete, bem como fertilizantes. Foram levados em consideração fatores como: o consumo de recursos renováveis e não renováveis, a emissão de dióxido de carbono e de enxofre, o rejeito de materiais orgânicos na água, o uso de organo-cloridos e a quantidade do rejeito. Produtos de papel devem estar baseados em madeira de florestas sujeitas a gestão sustentável. A posição da Comissão é de que o selo não afeta o comércio internacional, uma vez que é voluntário e não obrigatório. Tal posição vem sendo contestada por diversos parceiros da UE.

Na área de medidas sanitárias e fitossanitárias, a UE tem negociado com uma série de terceiros países a adoção de equivalência de critérios para medidas sanitárias e fitossanitárias, com o objetivo de estabelecer acordos internacionais que possam ser utilizados para evitar barreiras ao comércio. Alguns casos de guerras comerciais como no caso das carnes com hormônios dos EUA, que estão impedidas de entrar na UE, são exemplos da importância das MSF no comércio mundial.

vii) Sistema Geral de Preferências

O sistema SGP da UE faz parte da rede de acordos preferenciais da União, tendo como característica o fato de ser não contratual e não recíproco, com benefícios concedidos autonomamente pela UE, sendo destinado apenas aos países em desenvolvimento (WTO,1995,TPR-EU, p.28).

A partir de 1995 passou a vigorar uma revisão do sistema do SGP. Atualmente ele é aplicado a cerca de 145 países e territórios, cobrindo todo o setor industrial. Desses países, 45 são considerados como menos desenvolvidos, e recebem um maior grau de benefícios, não só na área industrial como na agrícola. O novo sistema contém um regime geral com dois mecanismos complementares, um de modulação tarifária e outro de graduação. O mecanismo de modulação tarifária substitui o sistema anterior de quotas isentas e tetos, passando a considerar a sensibilidade do produto, como: produtos muito sensíveis (como têxteis, ferro-ligas) onde a preferência é de 85% da tarifa normal; produtos sensíveis (como calçados, eletrônicos, veículos) onde a preferência é de 70% da tarifa normal; produtos semi-sensíveis onde a preferência é de 35% da tarifa normal; e

produtos não sensíveis onde o tratamento é de isenção tarifária. O mecanismo de graduação estabelece um critério para a exclusão de combinações país-produto, levando em consideração o nível de desenvolvimento industrial do país, bem como o nível de especialização de suas exportações, além da renda per capita do beneficiário.

O novo sistema também introduziu um regime de incentivos especiais, de modo a transformar o comércio internacional em elemento de ajuda ao país beneficiário e melhorar a qualidade do seu desenvolvimento, através da aplicação de políticas mais avançadas nas áreas do ambiente e social. Países que possuam práticas de trabalho forçado, exportações de produtos realizados com trabalho de presos, práticas injustas de comércio, ou manifestem menor desempenho no controle de drogas podem ser retirados do programa. Dentre os países afetados após a implantação do novo sistema estão Coréia do Sul, Arábia Saudita, Hong Kong, e Brunei

3 - A Política de Comércio Externo da UE por Setores

Pela sua importância nas relações entre UE e MERCOSUL, alguns setores merecem uma consideração especial.

i) Agricultura

A Política Agrícola Comum da UE vem passando por uma série de transformações desde 1992. Tais transformações foram ocasionadas por vários fatores, dentre eles, restrições orçamentárias, processo de alargamento da UE, e pressões de outros parceiros internacionais dentro das negociações da Rodada Uruguai. As principais consequências são a imposição de maior disciplina sobre o financiamento da produção e sobre subsídios às exportações, e diminuição da proteção nas fronteiras, com a redução gradual das tarifas e dos direito variáveis, via tarificação (WTO,1995,TPR-EU, p.79).

A reforma da PAC de 1992 incluiu um declínio gradual dos preços para cereais, fim dos preços de suporte para oleaginosas e redução nos preços de intervenção na carne. Os produtores de cereais e os produtores de gado, dentro do programa de "set aside", ou indisponibilidade das terras para fins produtivos, passaram a receber um pagamento direto como compensação. A reforma também inclui programas de aposentadoria, de apoio a reflorestação e a proteção do meio ambiente.

A adesão da Áustria, Finlândia e Suécia aumentou a produção agrícola da UE em cerca de 6%, o equivalente ao incremento da população, não sendo assim considerada como causadores de maiores impactos à PAC. Como os preços a serem pagos aos produtores desses países serão menores que os habituais, tais produtores serão compensados durante o período de transição. Tais novos membros, desde a data de adesão, estão subordinados a toda a regulamentação da UE na área agrícola.

Os compromissos sobre acesso a mercado assumidos durante a Rodada Uruguai incluem a redução de tarifas e equivalentes tarifários, em média, de 36% entre julho de 1995 e julho de 2000, com um mínimo de 15% por linha tarifária. Uma cláusula de salvaguarda permite a introdução de tarifas suplementares se os preços de importação declinarem, ou o nível de importação exceder os níveis básicos. Mais ainda, com base em 1995, as importações de produtos agrícolas devem atingir o nível de pelo menos 3% do consumo doméstico por grupo de produto, atingindo 5% no final de 2001. Subsídios dentro de programas de assistência, consolidados nas medidas agregadas de suporte estão

apresentados no âmbito da OMC, e devem ser reduzidos de 20% em relação ao nível de base, até o final do período de implementação. Subsídios às exportações devem ser reduzidos de 36% em valor e de 21% em volume, produto a produto.

Dentro do acordo com os EUA, a UE se comprometeu a reduzir a área básica de produção de oleaginosas em 10%, e a área dentro do programa de disponibilidade de terras para fins não alimentares ("set aside") deve atingir o nível de 1 milhão de toneladas equivalentes de torta de soja. Um pacto até o ano 2003 foi acordado para se restringir o uso de medidas compensatórias contra subsídios dentro dos compromissos da Rodada ("peace clause").

ii) Têxteis e confecções

Conforme o Acordo sobre Têxteis negociado da Rodada Uruguai, a UE iniciou o desmantelamento das restrições quantitativas dentro do AMF - Acordo Multifibra, processo que deverá estar concluído em 2005. Dentro dos Acordos Europeus com os países da Europa Central, a UE deverá liberalizar o setor já em 1998 (WTO,1995,TPR-EU, p.99).

O programa negociado pela UE dentro do acordo não segue o modelo dos EUA que submeteu o seu programa abrangendo todo o período de integração do setor às regras da OMC. A UE optou por um programa por estágios, permitindo maior flexibilidade na identificação de setores sensíveis para poder acomodar pressões internas com as exigências externas.

iii) Metais básicos

A UE aprovou em 1993 um novo programa de restruturação da indústria siderúrgica, com apoio dos estados membros, com objetivo de diminuir a capacidade instalada via reconversão industrial e fechamento de unidades produtivas, e dando apoio para reduzir o impacto social sobre os trabalhadores afetados. O programa inclui controle a priori e a posteriori sobre importações de aço, além de restrições sobre exportações dos países da Europa Central e da CEI (WTO,1995,TPR-EU, p.103).

A UE continua a apoiar a idéia de se estabelecer um Acordo Multilateral sobre Aço, no âmbito da OMC, uma vez que considera que só um acordo desse nível poderá lidar com os problemas estruturais da indústria siderúrgica, principalmente de capacidade ociosa, em nível mundial. O objetivo do acordo seria o de criar regras efetivas sobre anti-"dumping" e outras medidas de ameaças ao comércio, além da aceitação de subsídios passados, e de certos subsídios específicos no futuro, que poderiam até ser estabelecidos de forma mais restritivas do que as negociadas na Rodada Uruguai.

iv) Serviços

O setor de serviços da UE vem crescendo na última década, expandindo a sua participação no PNB da União de 57% em 1980 a 64% em 1992, empregando 63% do total da força de trabalho da UE. Serviços de mercado, isto é serviços fornecidos não por governo ou organizações sem fins lucrativos, contribuiram em cerca de 14% nas exportações em 1992, em contraste com os EUA, onde serviços contribuiram em 19% e com o Japão em 10%. A participação de serviços no comércio total, incluindo exportações e importações, cresceu significativamente de 4% em 1983 para 25% em importações e 29% em exportações (WTO,1995,TPR-EU,p.107).

O comércio externo no setor de serviços se expandiu rapidamente, graças às transformações que ocorreram no setor, em virtude da desregulamentação, do processo de integração forçado pelo Mercado Interno, e também pelo progresso técnico.

O processo de integração européia é considerado menos avançado no setor de serviços do que no setor industrial, uma vez que o Estado ainda é o grande provedor de diversas áreas.

A legislação da UE contém, em várias áreas como bancos, seguros, ações e transporte aéreo, cláusulas de reciprocidade, que podem ser utilizadas dependendo do tratamento equivalente dado às empresas européias pelos parceiros interessados. O instrumento sobre Barreiras Comerciais contra práticas consideradas ilícitas, estabelecido dentro da área de defesa comercial, pode ser utilizado em setores onde acordos multilaterais não tenham sido estabelecidos.

Toda a área de serviços está condicionada aos resultados das negociações ainda em curso dentro do GATS - General Agreement on Trade in Services da OMC.

TABELA 20 - UE - Comércio Externo do Setor de Serviços 1983 e 1992 (% e US$)

Setor	Importações		Exportações	
	1983	1992	1983	1992
Transporte	39,4	27,9	32,8	39,9
Viagens	20,2	26,4	23,3	28,8
Seguros	2,3	2,0	2,9	1,5
Serv.s/comércio ext.	7,0	5,2	4,9	3,4
Bancos	0,1	4,6	2,4	6,7
Propaganda	1,5	1,2	0,1	0,1
Serviços s/ negócios	6,1	6,0	7,6	7,3
Construção	5,7	1,8	9,4	3,5
Comunicação	2,1	2,0	1,6	1,8
Filmes/tv	0,1	1,7	0,1	0,1
Outros	15,5	21,2	14,9	19,5
Total (%)	100,0	100,0	100,0	100,0
Total Ecus bilhões	89,5	151,9	108,5	163,9

Fonte: WTO, TPR - UE (1995)

São esses os principais instrumentos da Política de Comércio Externo da UE, bem como das principais características dos setores econômicos mais envolvidos com o comércio externo, que merecem a atenção dos empresários exportadores e dos negociadores do novo quadro de relações da UE com o MERCOSUL. Tais instrumentos serão retomados a seguir.

IV - PRINCIPAIS BARREIRAS ÀS RELAÇÕES COMERCIAIS E ECONÔMICAS ENTRE O MERCOSUL E A UE

Uma vez analisado o quadro atual das relações comerciais e de investimentos entre a UE e o MERCOSUL, e analisados os principais elementos da nova Política de Comércio Externo da UE pós Rodada Uruguai, é possível identificar algumas das principais barreiras às relações econômicas entre os dois parceiros. Tal identificação se reveste de grande relevância no momento em que se iniciam as negociações para a construção de uma zona de livre comércio entre as duas partes.

Dentre as possíveis áreas de conflito, algumas devem merecer especial atenção durante as negociações com o objetivo de se encontrar uma forma aceitável para ambas as partes. Assim, dentre as áreas que podem ser destacadas temos: produtos identificados como sensíveis, barreiras técnicas, defesa comercial, regras de origem, e estratégia de diversificação da pauta de exportações.

1 - Produtos sensíveis

Como o objetivo a médio prazo do Acordo Inter-regional entre a UE e o MERCOSUL é o da construção de uma zona de livre comércio entre os dois espaços regionais, a análise das relações entre essas duas partes deve incluir um estudo da sensibilidade dos produtos exportados por ambas as partes, uma vez que o processo de integração deve conter cláusulas que procurem dar um tratamento específico para ajustar os conflitos existentes nessas áreas.

Tais produtos foram identificados, para a UE, na área agrícola e de produtos alimentares, e para o MERCOSUL, na área agrícola, na área industrial e na área de serviços, uma vez que vários setores ainda apresentam baixos níveis de competitividade .

A sensibilidade dos produtos agrícolas e de alimentos para a UE pode ser medida através de vários fatores, como tarifas, quotas de importações, e mais recentemente, por direitos variáveis que foram transformados em tarifas (tarificação) como consequência da Rodada Uruguai. De forma geral, tais produtos estão dentro das chamadas OCM - Organizações Comuns de Mercados, e que se constituem em um dos pilares básicos da Política Agrícola Comum. A OCM de cada produto agrícola garante preços comuns para a compra dos produtos pelas instituições responsáveis dentro da União. Para nivelar esses preços, geralmente mais elevados que os preços internacionais, a PAC vinha estabelecendo direitos variáveis para serem aplicados às importações, geralmente com preços inferiores aos produtos comunitários. A função desses direitos era de nivelar os preços e assim garantir a preferência pelos produtos comunitários. Após a Rodada Uruguai tais direitos variáveis foram incorporados às tarifas, e estão sujeitos a rebaixamentos.

A sensibilidade dos produtos para o MERCOSUL pode ser identificada nas áreas industriais e agrícola, pelo nível de tarifas e restrições quantitativas impostas a tais

produtos, e também pelo estágio de desenvolvimento das indústrias em cada um dos membros do MERCOSUL. A questão é ainda mais delicada, uma vez que os quatro membros têm níveis de desenvolvimento industrial e prioridades diferentes. Assim, para o Brasil, produtos sensíveis são bens de capital como máquinas e equipamentos, informática, e certo químicos, e atualmente automóveis; na área serviços são citados bancos, seguros e transporte. Para a Argentina, são produtos agrícolas como carne, trigo, e vinhos, além dos têxteis. Para o Uruguai são têxteis, basicamente de lã. Para o Paraguai são produtos agrícolas.

No início das negociações entre MERCOSUL e UE, a União deu forte ênfase à exclusão para tratamento preferencial de produtos agrícolas ditos sensíveis. No entanto, dada a importância do setor agrícola e de alimentos para as exportações dos quatro membros do MERCOSUL, foi feita forte pressão política para que tais produtos não fossem excluídos. O argumento utilizado foi de que, dentro das regras da OMC (Artigo XXIV), a construção de uma zona de livre comércio só poderia ser efetuada se incluísse parte substancial do comércio entre as partes. Dessa forma, nenhum setor deveria ser excluído a priori, mas cuidado especial nas negociações poderia ser dado ao tema.

2 - Produtos agrícolas e alimentares

Como mais da metade das exportações do MERCOSUL para a UE é constituída de produtos agrícolas, é importante examinar quais produtos dentro desse setor podem ser considerados sensíveis.

Em um documento elaborado pelos países do MERCOSUL "Relações MERCOSUL - UE" (1995), para dar subsídios às negociações, ficou demonstrado que o valor dos produtos sensíveis no total das exportações do MERCOSUL para a UE era menos significativo do que se supunha anteriormente. O valor estimado para 1993 era de apenas 16% das exportações totais. Uma estimativa similar pode ser feita para 1994 com base nos dados do Eurostat apresentados acima, o que reduz esse valor para 14% das exportações. Dentre os produtos alimentares considerados como não sensíveis estão: oleaginosas (sementes de soja) e ração animal porque apresentam tarifas nulas e não estão sujeitas às restrições; frutas frescas que se beneficiam da sazonalidade; animais vivos, peixes, café e chás, e preparados de carne estão sujeitos à tarifas reduzidas. Já carnes, lacticínios, vegetais, preparados de vegetais e de frutas (sucos), cereais e preparados, produtos de moagem, óleos e gorduras, açúcar, bebidas e tabaco estão sujeitos às organizações comuns de mercado e podem ser considerados produtos sensíveis.

No entanto, é importante salientar que, dos itens mais relevantes da pauta, vários podem estar sujeitos à concorrência de produtos substitutos produzidos por países com os quais a UE já tem acordos de pré-adesão como os da Europa Central, ou acordos preferenciais como os Mediterrânicos e os ACP. Dentre tais produtos teríamos as rações com base em girassol e colza, sucos de maçã, frutas frescas e café. A conclusão é de que mesmo esses produtos não sensíveis incorporam em si dois pontos relevantes que podem criar grande incerteza nas exportações do MERCOSUL, quais sejam, os preços de produtos que são determinados nos mercados de commodities e fora do controle do MERCOSUL, e o grau de prioridade que a UE dará às importações da Europa Central e do Mediterrâneo em contraste com as do MERCOSUL.

3 - Produtos industrializados e diversificação da pauta de exportações

Dessa análise pode ser tirada outra conclusão importante, qual seja, da urgência de uma estratégia de diversificação da pauta de exportações do MERCOSUL para a UE. Dentro dessa ótica, vários produtos poderiam ser incluídos nessa estratégia. Dentre eles: têxteis e confecções, fazendo uso do desmantelamento das quotas existentes no Acordo Multifibra da UE, e papel e celulose, uma vez que produzidos dentro de florestas renováveis. Outra série de produtos deveria ser objeto dessa estratégia, quais sejam, os produtos que o MERCOSUL vem exportando para o NAFTA, o que demonstra a sua competitividade, mas que não fazem parte da pauta para a UE, como couros e calçados, metais de ligas especiais, máquinas e aparelhos mecânicos, veículos e autopeças.

Barreiras técnicas

Como parte de tal estratégia de diversificação, além do esforço de ir buscar novos mercados, as empresas exportadoras devem concentrar esforços na busca de informações sobre as possíveis barreiras não tarifárias que afetam vários produtos. Dentre elas: medidas sanitárias e fitossanitárias que tem na UE particularidades específicas; medidas técnicas de padronização e normalização; eco-label de certos produtos que, apesar de não obrigatório, tem importante papel na decisão do comprador; medidas de proteção ao ambiente no processo produtivo que atualmente são importantes peças de propaganda para o produto; e medidas sobre relações sociais, que podem afetar drasticamente a venda de certos produtos, quando informações de abusos sociais são divulgados na midia européia. Assim, uma forma de se administrar esses possíveis obstáculos seria manter dentro do novo quadro de relações MERCOSUL e UE um canal específico de informações que permita o acompanhamento constante de novos regulamentos e diretivas relativas a tais medidas, bem como o estabelecimento de um grupo de especialistas que possa determinar regras de conformidade para tais exigências técnicas, de modo a se chegar a assinatura de acordos de reconhecimento mútuo entre as partes.

Defesa comercial

Outra frente a ser explorada é a da defesa comercial da UE, aí incluindo medidas anti-"dumping", anti-subsídios e salvaguardas. O fato relevante é que, uma vez aplicada a medida protetora, o prazo para a sua possível extinção é suficiente para tirar o produto do mercado, e apenas a ameaça de abertura de uma investigação sobre práticas ditas injustas é suficiente para afetar as exportações, já que os importadores suspendem todas as importações aguardando o final das investigações. Com o final da Rodada Uruguai e a adoção de novas regras para tais medidas de proteção, é de se esperar que um número significativo de novos direitos venham a ser aplicados pela UE. Uma forma de se administrar essa questão é a de se estabelecer um fórum de consultas e negociações dentro do quadro das novas relações MERCOSUL e UE, de modo a se chegar a um entendimento, por exemplo, via acordo de preços, que permita que o fluxo das exportações não se veja prejudicado.

Regras de origem

A utilização do instrumento de política comercial definido como regras de origem vem se tornando, nos anos recentes, em importante exemplo de barreira não tarifária. A questão se torna mais delicada, uma vez que apenas as regras de origem ditas não preferenciais estão regulamentadas na OMC. A UE é uma grande utilizadora de regras de origem como instrumento de seus acordos preferenciais, e as regras de determinação de origem podem significar ponto decisivo no sucesso de exportação de um produto, ao fazer uso das vantagens comparativas que o processo de globalização vem permitindo. Dessa forma, duas podem ser as abordagens do MERCOSUL nas negociações do novo acordo com a UE: a primeira, de acompanhamento e análise das regras de origem estabelecidas pela UE nos acordos preferenciais já negociados, de forma a se verificar como produtos do MERCOSUL podem se ver afetados negativamente; a segunda, de introduzir no novo acordo a cláusula de acumulação de origem, que permita aos produtos do MERCOSUL se aproveitarem de vantagens de especialização e preços mais competitivos nas exportações para a UE.

4 - Investimentos

Como uma das características mais marcantes do cenário internacional do momento atual é a da globalização das economias, um importante elemento a ser destacado no quadro das novas relações entre UE e MERCOSUL é o do investimento direto e o da participação das empresas instaladas no MERCOSUL na rede de "sourcing" das grandes transnacionais européias.

Do lado do MERCOSUL, a manutenção do quadro de estabilidade econômica é condição fundamental para a atração do capital europeu, além da negociação, em nível bilateral ou em nível comunitário, de acordos de proteção ao investimento.

Quando se analisa o porquê da diversidade das pautas de exportação dos membros do MERCOSUL para o Espaço Europeu e para o NAFTA, uma das principais razões apresentadas para explicar a inclusão de produtos de maior valor agregado e de maior conteúdo tecnológico na pauta do NAFTA é a participação das empresas transnacionais no comércio entre as duas regiões, principalmente em produtos como autopeças e veículos, máquinas e aparelhos mecânicos e elétricos, e mesmo na área de informática.

Assim, diante da globalização da economia e do papel cada vez mais significativo da presença das transnacionais no comércio exterior, outra estratégia relevante de diversificação da pauta de exportações do MERCOSUL seria analisar novas formas de apoio para a maior presença das transnacionais européias na exportação de produtos de maior valor agregado e de maior conteúdo tecnológico.

O processo de privatização das empresas estatais em todos os membros do MERCOSUL vem atraindo grande interesse do capital europeu, principalmente na Argentina, e mais recentemente no Brasil. Para as empresas privatizadas produtoras de bens ou serviços exportáveis, a análise e identificação de formas de apoio em nível tecnológico e de abertura de novos mercados para tais exportações pode ser outra maneira de se concretizar a estratégia de diversificação da pauta de exportações

V - UMA NOVA AGENDA DE NEGOCIAÇÕES PARA AS RELAÇÕES COMERCIAIS E ECONÔMICAS ENTRE A UE E O MERCOSUL

As relações entre a UE e o MERCOSUL passam atualmente por um momento decisivo. Em dezembro de 1995 as duas parte assinam um Acordo - Quadro que será o marco legal para o início das negociações de uma Associação Inter-regional entre os dois espaços econômicos, que incluirá novas relações comerciais, econômicas e políticas, e terá como principal objetivo o de se construir uma zona de livre comércio.

O grande desafio que se apresenta é a construção de todo um processo de integração econômico entre duas regiões que, mesmo tendo fortes laços culturais, não desenvolveram ao longo dos anos, laços econômicos mais intensos.

Na área comercial e econômica, apesar da meta ser a construção de uma zona de livre comércio, uma série de especificidades devem ser levadas em consideração.

O quadro de referência desse novo acordo entre UE e o MERCOSUL será o Artigo XXIV do GATT 1994, com o entendimento dado a tal artigo pela Rodada Uruguai. Assim, o acordo deverá incluir uma parte substancial do comércio entre as partes, ser concluído em um período razoável de tempo (no máximo 10 anos), e demonstrar que o nível de restrições ao comércio, posterior ao acordo, de cada uma das partes com os países terceiros, não é maior que o nível de restrições anterior ao acordo de livre comércio.

O acordo deverá prever um tratamento especial para os produtos sensíveis, de modo a adequar as exigências de desmantelamento tarifário e de restrições quantitativas a um período razoável de adaptação dos setores afetados. Assim, no caso da UE, os produtos agrícolas e alimentares considerados sensíveis deverão contar com cláusulas de salvaguardas especiais dentro do acordo. No entanto, essa questão não deverá se converter em ponto de grande conflito de interesses entre as partes, uma vez que existem outras fortes pressões para uma nova adequação da PAC, quais sejam, as pressões sobre o orçamento da União, que continua sendo destinado na sua maior parte ao suporte das atividades agrícolas, e a necessidade de adaptar a PAC a uma nova fase de adesões à União, principalmente pelos países do centro da Europa, que são também grandes produtores agrícolas.

No caso dos países do MERCOSUL, já foram levantados vários produtos considerados sensíveis nas áreas agrícola, industrial e de serviços. O acordo poderá prever, além de cláusulas especiais de salvaguardas, um programa progressivo de desmantelamento tarifário que permita à indústria se adaptar às novas condições de competitividade. Nesse processo, a participação das empresas européias, através de transferência de tecnologia ou de formação de "joint-ventures" pode ser considerado um ponto decisivo.

Quanto às barreiras técnicas que podem criar obstáculos às exportações de produtos do MERCOSUL à União, os pontos que devem ser reforçados no acordo dizem respeito não só ao estabelecimento de um canal eficiente de informações entre a UE e o MERCOSUL sobre regulamentos e diretivas relativas às exigências de nível técnico, como também a transparência dos processos de decisão onde essas normas e padrões técnicos são determinados. Também devem ser negociados a participação de representantes dos países do MERCOSUL nos grupos técnicos onde essas regras são elaboradas, e a negociação de acordos de reconhecimento mútuos entre as partes.

Na área de defesa comercial, as novas regras estabelecidas tanto pela UE quanto pelos países do MERCOSUL relativas a anti-"dumping", anti-subsídios e salvaguardas, além do recente processo de abertura enfrentado pelos países do MERCOSUL, indicam que o uso desses instrumentos se fará de forma cada vez mais frequente. Como a determinação de medidas de proteção, ou apenas o fato de se iniciar uma investigação, podem afetar de forma irreversível todo o fluxo de exportações, um dos pontos mais relevantes do futuro acordo pode ser a constituição de um fórum de solução de conflitos comerciais envolvendo representantes das duas partes, que procuraria chegar a um entendimento negociado para resolver o conflito e impedir rupturas nos fluxos comerciais.

Na questão das regras de origem, dois pontos devem ser incluidos. Primeiro, uma negociação conjunta na determinação de regras de origem que deverão constar no acordo, para que as partes integrantes possam usufruir das preferências estabelecidas. Segundo, a introdução da cláusula da acumulação dentro dos países do MERCOSUL na determinação da origem do produto, de modo a que se faça uso das vantagens comparativas que cada país possa garantir ao preço final do produto, que poderá ser então exportado para a UE.

Na área de serviços, setores recém privatizados no MERCOSUL, ou setores em fase de expansão de serviços que exijam grandes investimentos em infra-estrutura são aqueles que mais atração podem exercer ao investidor europeu. O acordo poderá incluir um canal privilegiado de informações que possa fornecer todos os dados requeridos pelo interessado, e mais ainda, criar um ponto de apoio especial que possa dar suporte institucional aos investidores em todas as etapas de concretização de suas atividades.

A negociação de acordos paralelos de proteção ao investimento, em níveis nacionais ou em níveis regionais é prerequisito para o sucesso dessa atividade.

Partindo-se da constatação de que mais da metade da pauta de exportação do MERCOSUL para a UE é constituída por produtos alimentares, que envolvem sérios pontos de potencial incerteza, como as flutuações dos mercados de "commodities" e o nível de prioridade que a UE deve dar a seus parceiros preferenciais, é fundamental que o MERCOSUL desenvolva toda uma estratégia de diversificação da sua pauta de exportações. Dentro dessa estratégia, papel fundamental deve ser dado a presença de empresas transnacionais européias instaladas no MERCOSUL, e o apoio à participação de produtos do MERCOSUL na rede mundial de compras dessas empresas.

Papel do segmento empresarial

Um dos principais objetivos econômicos de uma maior integração entre a UE e o MERCOSUL é, certamente, a ampliação das relações comerciais e de investimentos entre as duas regiões. Sendo assim, um dos principais atores dessas negociações deve ser o segmento industrial e de serviços de ambas as partes, uma vez que são eles os agentes econômicos mais interessados na concretização desse acordo. Algumas questões, então, se colocam de forma decisiva:

- a definição dos passos necessários para se incrementar os fluxos comerciais e de investimentos entre os dois espaços regionais.

- a definição de uma estratégia para diversificar a pauta das exportações do MERCOSUL para a UE, basicamente concentrada em produtos agrícolas.

- a definição do papel do segmento empresarial durante as negociações do acordo.

A análise da política de comércio externo da UE demonstrou que, como resultado da Rodada Uruguai, os níveis tarifários praticados pela UE são reduzidos, fora algumas exceções. Sendo assim, um acordo de livre comércio não trará grandes mudanças nessa área. No entanto, a mesma análise demonstrou que a UE, por ser o maior parceiro comercial da atualidade, utiliza de forma eficiente e, algumas vezes abusiva, de todos os demais instrumentos que lhe são permitidos. Em síntese, os exportadores do MERCOSUL, além de se preocuparem com preços competitivos e agressivos programas de financiamento, devem estar atentos para as demais barreiras não tarifárias aplicadas pela UE, dentre elas, restrições fitossanitárias e técnicas, medidas de defesa comercial como anti-"dumping", anti-subsídios e salvaguardas, regras de origem, e restrições de ordem ecológica e de proteção social.

Para esse tipo de barreiras comerciais, as negociações do acordo devem privilegiar a criação de órgãos formais e informais de intercâmbio de informações, tanto de ordem técnica como de solução de conflitos. No caso do MERCOSUL, a grande concentração de exportações de produtos agrícolas e o baixo nível de exportações de produtos industriais demonstram, na verdade, um grande desconhecimento do mercado europeu por parte dos exportadores do MERCOSUL, que ainda não descobriram como funciona o mercado interno da UE, e como foram harmonizadas as restrições de ordem técnicas e fiscais de todos os seus membros. Somente a multiplicação de pontos de encontro e a organização de contactos entre empresários poderão diminuir a principal barreira do MERCOSUL com a UE que é o desconhecimento das principais regras da sua organização.

Quanto à fase de negociações, o momento atual exige toda uma mobilização do setor empresarial de ambas as partes para a identificação e a priorização dos pontos que se deseja incluídos na pauta dessas negociações. Sem a clara definição de tais pontos, e sem que o setor empresarial faça chegar às mãos dos negociadores do acordo, que são a Comissão por parte da UE e os governos dos membros do MERCOSUL, quais são as suas prioridades, corre-se o risco de se estabelecer um acordo que não contemple elementos essenciais para um processo de integração que mobilize ambas as partes.

VI - CONCLUSÕES

A nova fase das relações comerciais e econômicas entre a UE e o MERCOSUL precisa ser entendida dentro de um quadro mais amplo, qual seja, o das grandes transformações por que passam as duas regiões em negociação.

A UE define as suas políticas e as suas prioridades como respostas a desafios de natureza diversa. Na vertente interna, a UE prossegue no seu caminho de "integração profunda", fortalecendo o seu mercado comum e desmantelando as barreiras físicas, fiscais e técnicas identificadas durante o programa de construção do Mercado Interno. Mais ainda, passa atualmente pelo processo de absorção de três novos membros, e se prepara para uma nova fase de alargamento, agora com candidatos com níveis de renda inferiores às médias comunitárias, o que exigirá da União um esforço financeiro e administrativo de portes consideráveis. Passo seguinte, se mobiliza para implantar uma união monetária com uma moeda comum e um banco central único, o que vem impondo a todos os estados membros um regime monetário com altos custos sociais. Finalmente, coloca todo o processo de integração sob severa revisão, o que atualmente vem sendo discutido na preparação da grande Conferência Inter-governamental de 1996.

Na vertente externa, nos últimos anos, a UE partiu com grande ênfase para a negociação ou renegociação de uma série de acordos preferenciais que são peças fundamentais na sua rede de influência política em várias regiões do Globo. Dentre eles, os Acordos Europeus com a Europa Central, e os acordos preferenciais com os países do Mediterrâneo e os ACP, além da nova série de acordos com os países da Comunidade dos Estados Independentes. Mais do que uma forte presença política, tais acordos possuem forte conteúdo econômico, procurando assegurar mercados importantes para a exportação de produtos europeus que se caracterizam pelo seu alto conteúdo tecnológico e valor agregado.

Do lado do MERCOSUL os desafios não são menores. O MERCOSUL enfrenta atualmente a construção simultânea de quatro processos diferentes de integração. O primeiro é o de consolidação e aprofundamento da própria união aduaneira entre os seus quatro membros. O segundo é a construção, por etapas, de uma zona de livre comércio na própria América do Sul, o ALCSA. Os dois últimos são o de abertura de negociações simultâneas de liberalização comercial com dois dos seus parceiros mais importantes, quais sejam, a UE via um acordo inter-regional e o NAFTA, via uma integração hemisférica. A magnitude de uma tarefa desse porte significa um enorme volume de informações e dados a serem manipulados, bem como um complexo conteúdo de informações a serem analisadas, que representam enormes desafios para os negociadores dos membros envolvidos nesses processos de integração. A grande questão que se coloca é o grau de compatibilidade de todos esses acordos com as regras estabelecidas na OMC.

A magnitude de todos esses desafios pode melhor ser avaliada se levarmos em consideração que a política de abertura e de inserção internacional dos países do MERCOSUL data do final da década dos 80 e início da de 90.

Todo o processo de reavaliação e retomada de posições dentro de um quadro de relações internacionais tem como base interesses comuns de cunho político e econômico. Do lado da UE, os interesses regionais envolvidos estão claramente identificados com o receio dos países europeus em perderem suas posições políticas e econômicas na América Latina, o que ficou evidente com o avanço da proposta americana dentro da Iniciativa para as Américas de 1990, e que atualmente se transformou na proposta de Integração Hemisférica.

Do lado do MERCOSUL, os interesses regionais são múltiplos. Primeiro, o quadro de redução de incertezas na conquista de um grande mercado que passa a ser assegurado aos exportadores e produtores com a assinatura de um acordo de livre comércio. Segundo, o impacto positivo que a abertura de mercados causa aos setores produtivos do MERCOSUL, obrigando as empresas domésticas a se adequarem a novos níveis de competitividade, dentro de um programa previsível e programado de desmantelamento das restrições às importações.

Em síntese, com uma participação no comércio mundial de apenas 1,4%, o MERCOSUL precisa se preparar para negociar não só dois, mas muitos mais acordos preferenciais de comércio, como política de sobrevivência da sua inserção internacional no mundo de hoje, onde as economias estão se globalizando e operando em espaços regionais cada vez mais superpostos.

ANEXO

TABELA 21 - Exportações do MERCOSUL para a UE por País Membro e por Produto 1994 (% e Ecu bilhões)

	BRASIL	ARGEN	PARAG	URUG	MERCO
Totais (Ecu milhões)	10.561	3.605	193	360	14.719
	%	%	%	%	%
- Animais,prod.reino animal					
01-Animais vivos	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0
02-Carnes e miudezas	3,0	10,2	4,1	26,5	5,4
03-Peixes e crustáceos	0,1	6,9	0,0	5,6	1,9
04-Leite,laticínios,ovos,mel,deriv.	0,4	0,8	0,1	1,0	0,2
05-Outros prod.origem animal	0,4	0,6	1,4	3,2	0,5
- Prod.reino vegetal					
06-Plantas,prod.floricultura	0,1	0,0	0,0	0,0	0,1
07-Prod.hortículas	0,0	1,8	0,2	0,3	0,5
08-Frutas	1,2	4,4	0,0	10,3	2,2
09-Café,chá,especiarias	6,1	0,1	0,1	0,0	4,4
10-Cereais	0,0	2,5	0,0	0,4	0,6
11-Prod.ind.moagem	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
12-Sem.frutos oleaginosos	9,4	16,3	58,4	1,3	11,5
13-Gomas,resinas vegetais	0,1	0,0	0,0	0,0	0,1
14-Material p/trançaria	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
- Gorduras e óleos					
15-Gorduras/óleos anim/veg.	0,4	1,8	0,2	0,0	0,7
- Prod.ind.alimentares					
16-Prod.carne e peixes	1,9	2,4	0,0	3,4	2,1
17-Açúcares e prod.confeitaria	0,2	0,0	0,0	0,0	0,2
18-Cacau e derivados	0,6	0,0	0,0	0,0	0,4
19-Prod.cereais e farinhas	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
20-Prod.horti./fruti.	4,7	0,5	0,0	0,4	3,5
21-Prod.alim.diversos	0,4	0,0	0,0	0,0	0,3
22-Bebidas alcoólicas/vinagre	0,3	0,3	0,1	0,0	0,3
23-Rações	15,3	28,3	6,8	0,2	18,0
24-Fumo e tabaco	3,1	1,4	4,3	0,0	2,6
- Prod.minerais					
25-Sal,enxofre,pedras,cal,cimento	1,5	0,1	0,0	0,0	1,1
26-Minerais	10,7	0,1	0,0	0,0	7,7
27-Combustíveis minerais	0,5	1,1	0,0	0,0	0,6
- Prod.químicos					
28-Prod.quím.metais preciosos	0,3	0,7	0,0	0,0	0,4
29-Prod.quím.orgânicos	1,2	0,5	0,0	0,2	1,0
30-Prod.farmacêuticos	0,2	0,4	0,0	0,9	0,3
31-Adubos/fertilizantes	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
32-Extratos tanantes/tintas	0,2	0,8	1,4	0,0	0,4
33-Óleos essenciais/resinóides	0,2	0,4	1,8	0,1	0,2
34-Sabões/ceras/prod.limpeza	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
35-Materiais albuminóides/colas	0,2	0,1	0,0	0,0	0,1
36-Pólvoras e explosivos	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
37-Prod.foto/cinema	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
38-Prod.diversos	0,2	0,0	0,0	0,1	0,2

- Plásticos/borrachas e deriv.					
39-Plásticos e derivados	0,5	0,1	0,0	0,0	0,4
40-Borrachas e derivados	0,5	0,2	0,0	0,1	0,4
- Peles/couros e derivados					
41-Peles e couros	2,1	4,7	10,5	10,4	3,0
42-Prod.couro	0,2	0,2	0,6	2,2	0,2
43-Peleteria	0,0	0,5	0,1	2,2	0,2
- Madeira/carvão derivados					
44-Madeira e deriv. e carvão veg.	4,4	0,5	7,7	0,8	3,4
45-Cortiça e derivados	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
46-Prod.de cestaria	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
- Pastas de madeira e celulose					
47-Pastas de madeira/celulose	2,8	1,0	0,0	0,0	2,3
48-Papel e cartão e derivados	2,3	0,0	0,0	0,1	1,7
49-Livros e jornais	0,0	0,1	0,0	0,0	0,1
- Matérias têxteis					
50-Seda	0,1	0,0	0,0	0,0	0,1
51-Lã,fios,tecidos de crina	0,2	3,1	0,1	25,6	1,5
52-Algodão	0,3	0,5	1,0	0,1	0,3
53-Outras fibras veg.	0,2	0,0	0,0	0,1	0,1
54-Filamento sintético/artificial	0,1	0,0	0,0	0,0	0,1
55-Fibras sintéticas descontínuas	0,1	0,0	0,0	0,0	0,1
56-Pastas,feltros,falso tecido,cordas	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0
57-Tapetes e revestimentos	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
58-Tecidos especiais,rendas	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
59-Tecidos impregnados	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
60-Tecidos de malha	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0
61-Vestuário/acessórios de malha	0,5	0,0	0,1	0,2	0,4
62-Vestuário/acessórios em geral	0,2	0,0	0,1	0,4	0,2
63-Prod. têxteis confeccionados	0,7	0,0	0,0	0,1	0,5
- Calçados,chapéus,acessórios					
64-Calçados	2,3	0,3	0,3	0,2	1,7
65-Chapéus	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
66-Guarda-chuvas,bengalas	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
67-Penas,flores,enfeites	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
- Prod.pedra,gesso,cerâ.,vidro					
68-Prod. pedra,gesso,cimento	0,1	0,1	0,0	0,0	1,7
69-Prod.cerâmicos	0,4	0,1	0,0	1,1	0,3
70-Vidro e derivados	0,1	0,0	0,0	0,0	0,1
- Pérola/pedra e metal precioso					
71-Pérola/pedra e metal preciosos	1,1	0,2	0,0	0,1	0,8
- Metais comuns e derivados					
72-Ferro fund./ferro e aço	2,9	0,3	0,0	0,0	2,2
73-Derivados de ferro e aço	0,3	0,2	0,0	0,0	0,2
74-Cobre e derivados	0,4	0,0	0,0	0,3	0,3
75-Níquel e derivados	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
76-Alumínio e derivados	2,3	0,9	0,0	0,0	1,8
78-Chumbo e derivados	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
79-Zinco e derivados	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
80-Estanho e derivados	0,4	0,0	0,0	0,0	0,3
81-Metais comuns e derivados	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0
82-Ferramentas/cutelaria	0,2	0,7	0,0	0,0	0,3
83-Prod.diversos metais comuns	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
- Máquinas /equip. elétricos					
84-Caldeiras e máquinas mecânicas	4,1	1,1	0,1	0,8	3,3
85-Máquinas/aparelhos elétricos	1,4	1,2	0,0	0,2	1,3
- Material de transporte					
86-Veículos/mat.vias férreas	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
87-Veículos automóveis/tratores	3,5	0,8	0,0	0,1	2,7
88-Aeronaves/equip.aéreo	0,3	0,0	0,0	0,0	0,2
89-Embarcações/estruturas	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0
- Instrumentos de precisão					
90-Instrumentos	0,4	0,2	0,0	0,4	0,3

91-Relógios	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
92-Instrumentos musicais	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
- Armas e munições					
93-Armas e munições	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
- Mercadorias e prod.diversos					
94-Móveis/mobiliário	1,1	0,1	0,2	0,0	0,8
95-Brinquedo/prod.esporte	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
96-Obras diversas	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1
- Objetos de arte					
97-Objetos de arte	0,0	0,1	0,0	0,1	0,1
99-Reservado para uso especial	0,1	0,3	0,2	0,2	0,2

Fonte: Eurostat 1995 (Elaboração VT)

BIBLIOGRAFIA

- Buigues,P.; Jacquemin,A.; Sapir,A. (eds), (1995)- European Policies on Competition, Trade and Industry - Conflicts and Complementarities, E.Elgar, UK.

- GATT (1993) - Trade Policy Review - European Communities.

- GATT (1991) - Trade Policy Review - European Communities.

- IRELA (1994) - Foreign Direct Investment in Developing Countries: the case of Latin America.

- Misiones del MERCOSUR en Bruselas (1995) - Relaciones MERCOSUR - Union Europea.

- Thorstensen, Vera, 1993, Comunidade Européia: líder do comércio internacional, Edições Aduaneiras.

- Thorstensen, V.; Nakano, Y.,1994, Brasil frente a um Mundo Dividido em Blocos, Editora Nobel.

- UE (1994) - Towards a New Asia Strategy, COM 314 final.

- UE, Commission (1994) - Pour mieux integrer les pays en developpment dans le commerce mondial - Le rôle du SPG pendant la décennie 1995-2004, Europe Documents, 11/6/94.

- UE, Conseil (1994) - Déclaration commune CE - ASEAN, Europe Documents, 29/9/94.

- UE, Commission (1994) - Au-dela des Accords Européens - Préparation des pays d'Europe centrale et orientale a l' adhésion.

- UE (1994) - Strategie a long terme pour les relations futures de l' UE avec le MERCOSUR.

- UE, Conseil (1995) - Conférence Euro-Méditerranéenne, Rapport de synthèse, Europe Documents, 27/4/95.

- UE (1995) - Communication de la Commission au Conseil pour recommander d'autoriser l'ouverture des négociations pour la conclusion d'un accord-cadre interrégional de coopération commerciale et économique avec le Mercosur.

- UNCTAD (1995) - Transnational Corporations and Competitiveness, World Investment Report.

- UNCTAD (1993) - Transnational Corporations and Integrated International Production, World Investment Report.

- UNCTAD (1994) - Transnational Corporations, Employment and the Workplace, World Investment Report.

- WTO (1995) - Trade Policy Review - European Union.

- WTO (1995) - Regionalism and the World Trading System.

- WTO (1995) - International Trade - Trends and Statistics

Vera Thorstensen é Doutora em Administração de Empresas pela Fundação Getúlio Vargas em São Paulo, com programas de Pós-Doutoramento nas áreas de Economia Internacional e Políticas de Comércio Externo em Harvard (EUA), Centro de Estudos Europeus (Lisboa), Centre for European Policy Studies (Bruxelas), GATT (Genebra) e BID (Washington). É diretora do Instituto Sul-Norte de Política Econômica e Relações Internacionais em São Paulo. Atualmente é pesquisadora sobre a OMC em Genebra.

65

IAI *IEEI* *ISLA*
Roma *Lisbona* *Milano*
CONFINDUSTRIA *(Roma)* - **IRS/ FIESP** *(San Paolo)*

IV FORUM EURO LATINO AMERICANO

Cooperazione economica e politica tra Unione Europea e Mercosur

Roma, 9 - 11 maggio 1996
Sala Giunta - Confindustria

THE DEVELOPMENT OF ECONOMIC COOPERATION ANTRADE RELATIONS BETWEEN THE EUROPEAN UNION AND THE MERCOSUR: COMMON INTERESTS AND CHALLENGES

by Vera Thorstensen

This paper is divided into six parts. The first provides the background to the analysis of trade and economic relations between the two regions by assessing the new characteristics of the international economic system. The latter is characterized by the new 'rule' of the World Trade Organization, by regionalization and by globalization.

The second part of the paper examines actual trade and economic relations between the EU and the Mercosur. With the creation of the Mercosur, Latin America has become a priority for the European Union, and it must make efforts to increase its relations with the region in order to maintain a competitive edge vis-à-vis the United States. The key points made about the Mercosur is that its share of world trade is still very small, that its main trading partner is the European Union, with Brazil leading the pack, and that Europe is the main source of imports for the region, closely followed by other South American countries, NAFTA and the Asian-Pacific region.

A closer analysis of Brazilian and Argentinian exports and imports reveals that while the export profiles of the two countries are quite different depending on the destination of their exports, their import profiles are quite similar. Moreover, the level of added value of exports and imports is quite high, although the export of products to the EU with a medium or high technological content is low, with approximately 80% of exports based on products such as food and minerals.

A country by country analysis of Mercosur exports to the EU by product is undertaken in order to identify the key barriers to increased exports from the region to Europe. The majority of exports from Brazil and Argentina to the EU are concentrated in agricultural products. As far as direct investment is concerned, US investment outstrips investment coming from the countries of the European Union.

The third part of the paper assesses the nature of the European Union's trade profile in the post GATT Uruguay Round period. Two aspects affecting trade are examined: internal and external factors. The consolidation of the Single Market in Europe, the coming into force of the Maastricht Treaty in 1993, the accession of Finland, Sweden and Austria to the EU, the changes in trade policy decision-making with a re-balancing of powers between the Commission and the Member States and finally, the impact of the revisions of the Maastricht Treaty with the 1996 Intergovernmental Conference are the key points considered on the internal European front. As far as external factors are concerned, it is argued that relations between the Mercosur and the European Union have to be analysed in the broader context of the wide range of agreements between the EU and other regional projects and countries, namely: EFTA, the agreements with the six Central European countries, those established with the Baltic states, the cooperation agreement with Russia and the other Independent States, the Customs Union with Turkey, Cyprus and Malta, the new association agreement with Israel, the Lome Convention system, the definition of a new policy towards the Mediterranean and finally, the establishment of new guidelines for relations with Asia and the rest of Latin America.

Relations between the EU and the Mercosur also have to be assessed in light of the key trade policy instruments available to the EU. Tariff measures, quantitative restrictions and control measures, the instruments for the defense of trade such as 'anti-dumping' and 'anti-subsidy' policies, rules of origin, technical requirements and standard setting and finally the General System of Preferences are all examined insofar as they affect interregional trade and economic relations. This is followed by an analysis of European Union exports from specific sectors, namely agriculture, textiles, basic metals and services.

The fourth part of the paper examines the key barriers to increased trade and economic relations between the European Union and the Mercosur. The problems presented by sensitive products, agricultural products and foodstuffs, industrial products and issues of diversification, technical barriers, trade protection, rules of origin and investments are all analysed.

Finally, the paper proposes an agenda for negotiations to improve trade and economic relations between the two regions. The key issues to be dealt with are the question of sensitive products in the agricultural, industrial or service sectors, the imposition of technical barrierts by the EU, and anti-dumping measures. Given the key role that the entrepreneurial classes of both regions will have to play in consolidating and increasing trade and investment, it is also suggested that an agenda be established to permit business people to overcome main obstacles to the increase of mutual investment and the lack of mutual understanding of local and regional market conditions.

In conclusion, the paper states that the relations between the European Union and the Mercosur have to be understood within the wider framework of the world economy and the changes occurring within it, as well as the wider regional challenges faced by the European Union and the Mercosur with the establishment of trade and association agreements in the former case and the development of a multiplicity of integration schemes in the latter case.

7

IAI
Roma

IEEI
Lisbona

ISLA
Milano

CONFINDUSTRIA *(Roma)* **- IRS/ FIESP** *(San Paolo)*

IV FORUM EURO LATINO AMERICANO

Cooperazione economica e politica tra Unione Europea e Mercosur

COOPERACIÓN FINANCIERA: SOLIDARIDAD EN UN CONTEXTO DE GLOBALIZACIÓN Y VOLATILIDAD DE LOS MERCADOS FINANCIEROS

ROBERTO LAVAGNA

Roma, 9 - 11 maggio 1996
Sala Giunta - Confindustria
Viale dell'Astronomia 30

15/3/96 11:42

(**) *Este "paper" fue preparado para la reunión de Lisboa (junio de 1995), actualizado para la de Montevideo (diciembre 1995) y ajustado en su versión final en febrero de 1996.*

La cooperación financiera internacional y por ende la específica cooperación entre Europa y Latinoamérica, que es el objeto de este IV Foro, puede ser abordada desde, al menos, tres ópticas diferentes.

La primera es la "conceptual", esto es, la discusión, comprensión y acuerdo sobre los fenómenos económicos derivados de las profundas transformaciones que se desarrollan en los mercados financieros internacionales, proceso que, lógicamente, es previo a la fijación de políticas económicas que actúan como macro-regulaciones.

La segunda es la "instrumental", es decir las formas concretas que la cooperación puede asumir en los campos de la banca, los fondos de inversión, los mercados de capitales y el seguro, esto es en el campo financiero en el sentido unificado y amplio que la desregulación y la interdependencia han ido y van creando. Es éste el nivel micro de las regulaciones.

La tercera es la de "financiamiento" propiamente dicho, las fuentes y usos de fondos.

La importancia relativa de estas tres ópticas es, desde mi punto de vista, inversa respecto de lo que cotidianamente se definiría como lo concreto. Usualmente, nada más concreto que discutir acerca de apoyo financiero. Lo instrumental es accesorio, pasa a segundo lugar, y lo conceptual a un tercer escalón, más propio del mundo académico o de las especulaciones teóricas, que el de los hombres de gobierno y/o de empresa. Este orden de importancia, que podría ser aceptable para épocas de escaso cambio y, por ende baja innovación, parece ser particularmente errado en momentos de transformaciones profundas a escala global y regional.

De poco sirve ser "práctico" o "concreto" cuando el marco conceptual, que permite hacer un diagnóstico y los instrumentos que sirven para operar sobre la realidad, son inadecuados.

La actual, desde finales de los años 70, es una época de transformaciones radicales en el campo financiero y ello invierte la importancia relativa de los enfoques. La definición de un marco analítico común pasa a ser el más importante elemento de la cooperación financiera internacional.

IV FORO EURO LATINOAMERICANO

Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais

Roma 9-11 de mayo de 1996 (**)

"Cooperación Financiera: Solidaridad en un Contexto de Globalización y Volatilidad de los Mercados Financieros"

Roberto LAVAGNA (1)

(1) De la Universidad de Buenos Aires, del Instituto de Economía Aplicada y Sociedad (IdEAS) y del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), Buenos Aires, Argentina.

Lo instrumental tiene una inmediata "segunda" prioridad y el financiamiento no es más que la resultante de ese nuevo marco analítico y de los instrumentos que permiten operar. Precisamente por ello estas notas se concentran en los dos primeros aspectos: lo conceptual en la Parte I y lo instrumental en la Parte II. Ayudar a distinguir lo esencial de lo accesorio es así el primer paso necesario en la definición de **una agenda de discusión de formas de cooperación y solidaridad**, en este caso específico, entre Europa y Latinoamérica.

I. El Marco Conceptual

I. 1. El Nuevo Contexto Financiero

Los cambios habidos en los mercados financieros internacionales han recortado la capacidad y la efectividad de las políticas económicas de lo Estados. Esta es una nueva realidad global que es, además, particularmente clara en el caso de los gobiernos de países en desarrollo.

Tanto la política fiscal como la política monetaria se definen hoy en márgenes marcadamente más estrechos que en los existentes desde l930 y, aun más, desde los acuerdos de Bretton Woods. Los mercados y entes oficiales independientes de autoridades libremente electas (Bancos Centrales, Cajas de Conversión) han cobrado -o deberían cobrar según el saber convencional de quienes operan capitales líquidos- importancia decisiva en determinar la política macroeconómica.

Aun bajo condiciones de mercados que operan eficientemente, trasladar todo el poder al mercado recortando el poder de las democracias electivas significaría establecer un sistema donde la democracia funciona sólo para quienes tienen fondos disponibles. Se vota sobre la base de decisiones de asignación de fondos financieros o si se lo quiere denominar de otra manera, de fondos de portafolio.

Peor aun, bajo condiciones de mercados imperfectos, con costos de transacción importantes, con falta de transparencia en la información, con concentración en la capacidad de incidir, ni siquiera habría igualdad y, por ende, condiciones de competencia entre los que tienen fondos y sí participan en esos mercados. Si además se opera con horizontes de corto plazo, sensibles a los beneficios inmediatos y a las modas, no sólo se discriminaría políticamente sino

también en términos de la eficiencia del funcionamiento del sistema económico como un todo. Ejemplos recientes no faltan [1].

Desde 1980 el stock de activos financieros ha crecido a tasas entre dos veces y media y tres veces más rápidas que el Producto Bruto de los países desarrollados. Las transacciones diarias en monedas, bonos y acciones superaban ya en 1992 a 1,0 trillón de dólares [2]. Los números aun provisorios para 1995, indicarían que sólo en monedas las transacciones alcanzan 1,3 trillones de dólares. La relación entre comercio internacional y transacciones en monedas ha pasado a una relación de 10 a 1 en 1983, a 60 a 1 en 1992 y 67 a 1 en el estimado de 1995.

El volumen en bonos ha subido en 10 años más de 10 veces alcanzando los 2 trillones de dólares. De ellos el 25 % han sido bonos de los gobiernos, es decir deuda soberana, los que por su tendencia de crecimiento alcanzarían a 35 % en el año 2.000. En lo que hace a las acciones, el FMI estima que el total de compras por extranjeros alcanza a 2,5 trillones de dólares.

Con todo lo extraordinario del proceso de crecimiento éste no ha hecho más que comenzar. Basta advertir el bajo peso de las colocaciones de inversores institucionales de Estados Unidos en los mercados de acciones fuera de sus fronteras (alrededor del 6 a 8 % del total de los activos), para entender que este proceso habrá de continuar . Se estima que el stock total de activos financieros negociados en el mercado global de capitales se ha incrementado de $ 5 trillones en 1980 a $ 35 trillones en 1992, con una proyección de $ 83 trillones en el año 2.000, es decir tres veces el PBI de los países de la OCDE.

Con este poder de expansión y con la toma de decisiones concentrada en un número de **operadores** y **analistas** mucho menor que el número de **poseedores** del capital, queda claro que el poder de fijar políticas nacionales habrá de continuar recortándose. Una sola política económica [3] irá definiéndose como viable (*sound*) a la luz de como analizan, evaluan y operan estos mercados imperfectos.

---

1 Desde los casos individuales ligados a instrumentos derivados (Metallgesellschaft, el Condado de Orange y la Baring Brothers) hasta ataques especulativos más globales como los que doblegaron al Sistema Monetario Europeo en 1992-93 o burbujas especulativas de tipo mobiliario o inmobiliario (caso Japón) pasando por falta de transparencia y prácticas inapropiadas (Banco Daiwa), o subsidios a pésimas políticas crediticias (Banco Credit Lyonnais y Savings and Loans en USA) .

2 Por razones de sencillez se usará la notación americana
1 billón u$a = 1.000 millones
1 trillón u$a = 1 billón

3 Los franceses la han definido como la economía de la "pensée unique".

Históricamente no es ésta la primera globalización. En parte del siglo XIX y especialmente en los 25 años anteriores a la Primera Guerra Mundial bajo el patrón oro los flujos de capitales jugaban un rol esencial y limitaban el poder de acción de los gobiernos. La segmentación de los mercados y los controles aparecieron en 1930 y alcanzaron su pico en 1970 en los que el proceso de regulación empieza a ceder. Sin embargo, lo característico de esta nueva globalización tiene que ver por lo menos con cuatro factores:

i) los **volúmenes brutos** de transacciones son mucho mayores,

ii) la **velocidad** de los cambios es mucho mayor,

iii) el **poder en los mercados ha tendido a concentrarse** en los fondos de pensión, compañías de seguros y otros inversores institucionales y

iv) el efecto de las **innovaciones financieras** que vía la securitización han llevado a la desintermediación financiera de los bancos y las operaciones derivadas (*derivatives*). Estas casi no existían en 1980 y a fines del año anterior alcanzaban un stock de 20 trillones de dólares que al costar un décimo de lo que cuestan las operaciones al contado con los activos subyacentes amplifican enormemente el poder de los operadores frente al de los Estados.

Las **políticas de nueva generación** deben atender a esta nueva realidad y difícilmente puedan y deban hacerlo por la vía de "desintegrar" o segmentar estos mercados crecientemente interrelacionados. Bajo ciertas condiciones, del funcionamiento libre de los mismos debería surgir una asignación de los ahorros mundiales más eficiente y por ende una mejora en el nivel y tendencia de la productividad y, en definitiva, del bienestar.

Para cumplir con condiciones de funcionamiento cercano al óptimo de estas políticas de nueva generación deberían proponerse algunos objetivos básicos no inferiores a:

◊ **evitar que la democracia calificada de los mercados imperfectos reemplace a la democracia de los votos,**

◊ evitar que las fallas en los mercados den lugar a **reacciones muy lentas** provocando luego *overshootings* costosos en términos de actividad, empleo y distribución del ingreso;

◊ evitar que por similares razones, de los mercados **emerjan señales perversas** que agraven los desequilibrios fundamentales.

Sin embargo, estos objetivos no son fáciles de alcanzar. La cooperación internacional y, más aun, la coordinación de políticas es requisito para alcanzarlos. **Sin cooperación internacional que cree, o intente crear disciplinas globales, los Estados verán reducida su capacidad a la mínima expresión** . Cuanto más fallas presenten los mercados, más ineficiente serán las políticas inducidas por éstos y mayores serán las pérdidas de bienestar social.

A **escala global** la cooperación ha retrocedido respecto de los acuerdos de realineamiento cambiario del Plaza en 1985 y los del Louvre en 1987. Las recientes acciones coordinadas de Estados Unidos, Japón y Alemania destinadas a revalorizar el dólar, menos publicitadas que los dos casos anteriores, pero efectivas al menos en el corto plazo, han abierto nuevas expectativas [4] .

La limitante mayor es por cierto el grado de compromiso que las potencias deseen alcanzar cuando los objetivos internos predominan por sobre los internacionales.

En la práctica no hay decisión de coordinar políticas fiscales, hay permanentes dudas sobre las políticas de tipo de interés y sólo hay cierta disposición a intervenir en el caso de desalineamientos cambiarios extremos como los que hubo a inicios de este año entre el dólar y el yen.

A **escala de los países en desarrollo** la cooperación ha sido más bien la resultante, un sub-producto de la cooperación -básicamente del gobierno americano- con los bancos privados que participaron de la burbuja crediticia de finales de los 70, inicios de los 80. Las diferentes renegociaciones primero, la creciente participación de capitales multinacionales públicos (FMI, BID, BIRF) en reemplazo de los créditos bancarios privados luego y, finalmente, la securitización, no han modificado esencialmente la situación de las economías endeudadas pero sí han reducido de manera sustancial los riesgos para el sistema financiero internacional privado.

---

4 Parte de la efectividad tiene, a mi juicio, que ver con un dato central que es el papel de la información y la transparencia sobre el funcionamiento de los mercados.
Es posible interpretar que el realineamiento del dólar y el yen y, en menor medida, del dólar y el marco, tiene más que ver con que -además de las intervenciones de los gobiernos en los mercados- se han "transparentado" por un lado, los enormes defectos del sistema financiero japonés, revelando una información que era sistemáticamente ocultada y, por el otro, una reevaluacion del grado de solidez fiscal de Alemania.
Subsiste un riesgo importante que es la cantidad de activos europeos y americanos comprados con créditos en yens a bajísimas tasas de interés. Cualquier alza de estas tasas podría desatar una pesada ola de ventas.

El cambio entre la década en que América Latina tuvo flujos negativos de recursos externos -década que por cierto afectó de manera extrema el crecimiento y las condiciones sociales- y los años recientes de abundancia de fondos, poco o nada tuvo que ver con los llamados planes Baker y Brady y mucho que ver con un cambio en las condiciones financieras internacionales. Los planes antedichos sirvieron en lo esencial para reforzar la situación de los acreedores y en lo accesorio a crear una "imagen" diferente de los países endeudados. Este cambio de imagen más una situación de alta liquidez derivó en un transitorio ingreso neto de fondos durante el lapso 1990-1994.

Dados estos antecedentes, la definición de políticas de nueva generación requiere un análisis de cómo funcionan los mercados internacionales en diferentes fases del ciclo financiero y cómo las economías en desarrollo se han adaptado pasivamente, viviendo entre la crisis del ajuste permanente y *booms* de corto plazo de los que se gesta -a término- el ajuste siguiente. La cooperación, para ser efectiva, debe tener un contenido diferente en cada una de esas fases del ciclo.

El Consenso de Washington que ha influido positivamente en las políticas de equilibrio fiscal, privatizaciones, desregulaciones y apertura de la economía, no es ya suficiente para crear, sin sus debidos complementos, condiciones de desarrollo sostenible.

I.2. Cooperación y ciclos en los mercados financieros

En materia de flujos financieros y de cooperación financiera entre los países centrales y los países en desarrollo, el análisis puede ser hecho desde dos perspectivas diferentes. Por un lado está el enfoque de la ***availability*** de recursos, por el otro el de ***requirements.***

Si bien ambos análisis incluyen el mismo conjunto de variables macroeocómicas, las relaciones de causalidad son inversas. En el caso de la *availability*, o disponibilidad, el monto de recursos que un país es capaz de generar (vía exportaciones) o captar (vía créditos, financiamiento, inversiones extranjeras directas, ayuda, etc.) menos sus compromisos externos, determina su capacidad de importar. Esta a su vez determina la tasa de crecimiento del producto. Es éste un modelo de adaptación pasiva a los flujos financieros.

Desde la perspectiva de los *requirements* las metas establecidas de crecimiento del Producto Bruto y los compromisos externos en materia de deuda externa, menos los ingresos por exportaciones, fijan, en función de las elasticidades, los requerimientos de fondos para garantizar importaciones compatibles con la

expansión propuesta del Producto Bruto. El hecho que el Producto no sea la resultante sino la variable objetivo, acuerda al esquema un carácter de tipo activo.

En el primer enfoque cualquier factor exógeno que afecte la disponibilidad del flujo de capitales tiene un efecto negativo inmediato sobre la tasa de crecimiento. En el segundo, un factor exógeno similar lleva a un aumento en el costo de captación de fondos externos, o a un conflicto entre el objetivo de crecer y el de cumplir con los compromisos previos de pago de deuda externa. El aumento del costo de captación afecta el crecimiento de una manera más gradual que el conflicto entre objetivos, pero ambos tienen el mismo signo desacelerante de la expansión. Este será mayor cuanto más predominante sea el objetivo de cumplimiento con pagos de deuda respecto del de crecimiento.

Bajo condiciones de alta liquidez internacional hay una tendencia al predominio del enfoque de la *availability* y una clara predisposición a que la economía se ajuste "hacia arriba" con el impacto positivo derivado de una alta disponibilidad de capitales. Por el contrario, en condiciones de escasez de financiamiento internacional, predomina el enfoque de los requerimientos y aparecen los procesos de *trade off* entre el objetivo interno de crecimiento y las necesidades de financiamiento para cumplir con compromisos de pagos externos.

A las distintas fases del ciclo en los mercados financieros internacionales -fases de abundancia o escasez global de recursos financieros- corresponde, como se señaló, el predominio de alguno de los dos enfoques. Adicionalmente cada uno de ellos puede llevar a desajustes macroeconómicos de características específicas. **La cooperación internacional, para cumplir eficazmente su papel, debería reconocer estas diferencias cíclicas de enfoques y proponerse identificar los desajustes "tipo" propio de cada uno de ellos a fin de trabajar sobre su administración.**

I.3. Los desajustes "tipo"

Las circunstancias vividas en los hoy llamados mercados emergentes desde la crisis de la deuda, han hecho que el grueso de los análisis y las consiguientes propuestas de política económica estuvieran mayoritariamente orientadas a analizar el caso de la insuficiencia de recursos. Entre 1982 y 1991, durante la llamada década perdida en América Latina, los países han tenido una baja capacidad de captar recursos externos y los **requerimientos** se convirtieron en el tema central de la política económica.

Desde que México desatara la crisis de la deuda, luego generalizada a toda la región, los países de América Latina desaparecieron de los mercados voluntarios de crédito y ha transferido al mundo desarrollado una suma global del orden de entre 220.000 y 250.000 millones de dólares [5]. Sin lugar a dudas estos flujos negativos jugaron un papel condicionante central del bajo crecimiento durante la década y muestran no sólo la falta de recursos externos sino, también, el predominio del objetivo pago de deuda sobre el objetivo de crecimiento del Producto.

Simplemente a modo de repaso, en esta etapa los desajustes macroeconómicos más notables además de la desaceleración o no crecimiento en absoluto [6], han sido altos déficits fiscales [7], altas tasas de inflación [8], elevados tipos de cambio reales, baja inversión [9] y represión financiera interna.

En este contexto, la extrema necesidad de recursos externos, cuanto más no sea para cumplir con compromisos de deuda, determinó de facto una identidad:

cooperación = flujo positivo de recursos financieros.

---

5 Durante 1985, tres años después de desatada la crisis, América Latina hizo una transferencia neta de recursos al exterior equivalente a 4.8 % de su PBI. Ocho años después, en 1990, esta cifra era aun de 2,3 % del PBI (fuente:Banco Mundial) . Hay casos extremos -como el de Argentina- donde estos giros de ahorro al exterior alcanzaron respectivamente a 6,6 % y 5,5 % de su PBI. Casos intermedios como el de Brasil donde los giros fueron 5,2 % y 1,7 % y casos de una más temprana recuperación como el de México que giró 5,1 % en 1985 pero ya en 1990 recibió un ingreso neto del 1,2 % del PBI.

6 La tasa de crecimiento per cápita en América Latina y el Caribe fue de:

1965- 1973	4,1 %
1973-1980	2,4 %
1980-1989	1,3 % negativa

7 Déficits de los gobiernos centrales en porcentaje del PBI

	1972	1988
conjunto de América	(1.9)	(5,3)
México	(2,9)	(10,0)
Brasil	(0,3)	(12,2)

8 Tasa media de inflación en América Latina

1976-85 promedio anual	67,5 %
1989	363,3 %
1990	480,2 %

9 Inversión en América Latina - Inversión interna bruta tasa de variación anual

1965-80	8,3 %
1980-88	3.2 % negativa

Bajo esas circunstancias, si bien es posible que la cooperación comprenda otros aspectos, el factor determinante es la capacidad de la misma de generar recursos adicionales. En otras palabras, en este caso, no hay cooperación real si no hay recursos.

Sin embargo, lo ocurrido en esa década no es más que una de las fases de los efectos derivados de cambios en los mercados mundiales de capitales. La otra fase es la de la abundancia de recursos, de su volatilidad, de su dudosa asignación, y de los efectos reales y financieros que ella genera. En este caso la identidad entre cooperación y flujos positivos carece de sentido, hay abundancia de recursos y la libre operatoria de los mercados predomina. La cooperación internacional tiene en consecuencia un sentido totalmente diferente y hasta inverso, ya que la existencia de recursos abundantes opera en contra de la necesidad de diseñar una cooperación diferente.

Los problemas que vivieron los países en desarrollo en 1995 fueron los problemas propios de la interrupción de una fase de abundancia de recursos [10], pero los cinco años precedentes han sido de alta disponibilidad de fondos. Entre 1991 y 1995 las transferencias netas de recursos hacia América Latina han sido positivas y del orden de los 80 billones de dólares [11]. Estas fases de abundancia cuyo curso parece retomarse en 1996, no están exentas de desajustes macroeconómicos de un tipo diferente a los antes indicados que por ser menos conocidos vale la pena explorar en detalle.

---

10 El Subsecretario del Tesoro de Estados Unidos Lawrence Summers ha dicho recientemente en la Asamblea del BID en Jerusalem que " de ahora en más los países de la región (Latinoamérica) deben considerar la entrada de capitales externos como una excepción y (quizás exagerando) la fuga como una regla". El movimiento de hecho comenzó aun antes de la situación de México, ya que el ingreso de capitales privados a América Latina fue en 1994 de 60 billones de dólares, frente a 75 billones en 1993. La estimación para 1995 es de solo 1,3 billones. (Fuente:Instituto Internacional de Finanzas-IFI)

11 En 1992, por primera vez en una década, los saldos netos de ahorro son favorables a América Latina en un equivalente al 1,3 % del PBI con situaciones diferentes para las tres grandes economías de la región. México, con una gran entrada de capitales captando un ahorro externo de 6,5 % del PBI, Argentina comenzando a recuperarse con una captación de 1,6 % del PBI y Brasil desmejorando su situación precisamente con una salida de 3,4 % del PBI (Estudio Económico y Social Mundial 1994, cuadro A11, pág. 341). Los flujos netos de capital hacia PeD tuvieron un promedio de $ 130 billones de dólares entre 1990-1994, casi cuatro veces mayores que los de 1983-1989.

MEDIA ANUAL EN BILLONES DE DOLARES			
FLUJO NETO DE CAPITALES	1977 - 1982	1983-1989	1990-1994
TODOS LOS PeD	30.5	8.8	104.9
AMERICA LATINA	26.3	-16.6	40.1

I.4. El Desajuste más reciente

Disponibilidad de Recursos Financieros y la "Mexican Disease"

Dos veces, en poco más de una década, en 1982 y 1994, México no pudo obtener suficiente crédito "voluntario" para financiar o refinanciar sus deudas. Esto significa que dos veces dentro de un corto período, el país estuvo técnicamente en *default*. Mientras que en la primera vez, 1982, el *default* fue "abierto", esta vez ha sido "disfrazado" . Sin embargo, esto no cambia el hecho esencial que no hay suficientes reservas[12] o suficiente crédito voluntario, y se ello decidió un forzado "paquete de rescate" [13]. Esta vez, la rápida reacción de los prestamistas permitió a México evitar una pública cesación de pagos, eludiendo en consecuencia el efecto "dominó" y permitiendo así controlar también los efectos sobre otras economías y, en particular, en los que post-1990 se han denominado mercados emergentes.

¿Cómo pudo México pasar dos veces por esta situación? La respuesta a esta pregunta debe atender tanto a los síntomas de la enfermedad como a las causas que han llevado a ellas. En lo que se refiere a los síntomas es importante destacar:

i. Un retraso en el precio de las divisas extranjeras vis-a-vis los precios internos y la distorsión en los precios relativos internos de la economía con una elevación de los precios de bienes no transables a una tasa mayor que la de los precios de los bienes transables o comercializables internacionalmente [14].

ii. Una permanente oferta de moneda extranjera en el mercado interno de capitales que provisionalmente mantiene el sistema cambiario con oferta excedente a pesar de una alta demanda neta en el área del comercio de bienes

---

12 Las reservas de México cayeron fuertemente durante 1994. En febrero eran de $ 29 billones de dólares. En diciembre de sólo $ 7 billones y al momento de decidirse el realineamiento cambiario (20 de diciembre 1994), alcanzaba a sólo $ 3,5 billones. El déficit en cuenta corriente que acumuló el presidente Salinas, alcanzó a 8 % del PBI ($ 25,5 billones de dólares en 1994). En estas circunstancias el presidente entrante, Zedillo, al afirmar "la hora de la verdad ha llegado" se rindió al veredicto de los mercados.

13 El paquete de rescate a México, el más grande que se haya conocido para un país individual, alcanza a $ 52,8 billones de dólares de los cuales $ 20 billones, son del gobierno de Estados Unidos; $ 17,8 del FMI; $ 10 del Banco de Basilea; $ 1 de América Latina; $ 1 de Canadá y $ 3 de la banca privada. Sólo el FMI y los Estados Unidos están desembolsando la totalidad de lo prometido. En el caso de la banca privada se descarta que no hará el aporte comprometido. El Tesoro americano en un comunicado del 18 de enero del 95, señaló que este paquete "es un acontecimiento único y no constituye un precedente".

14 Hacia 1993 el precio de los productos mexicanos había subido un 45 % respecto de los precios de los Estados Unidos (R. Dornbusch, enero 1995 en Cronista Comercial-Buenos Aires).

por efecto de importaciones crecientes a tasas muy superiores a las de las exportaciones.

Esta "enfermedad mexicana" tiene algunos puntos de contacto con la tradicional "enfermedad holandesa" (*dutch disease*), ya que es el resultado de un exceso de oferta de moneda extranjera en los mercados cambiarios, de una revaluación de la moneda nacional y, como consecuencia de ello, de un cambio en los precios relativos internos. La diferencia entre ambos es, sin embargo, sustancial. El caso holandés puede, en su origen, ser considerado ***exógeno*** a la política económica y mas bien debido a una combinación "permanente" o al menos durable de sucesos naturales y tecnológicos [15]. Por contraste, el caso mexicano es ***endógeno***, precisamente como resultado de una deliberada política económica elegida y que, a mi juicio, es incapaz de reconocer el carácter "transitorio", más aun de corto plazo, de parte importante de los flujos financieros.

En síntesis, el factor externo, la alta liquidez internacional, combinado con permanentes requerimientos políticos de generar soluciones inmediatas, tienden a definir un modelo económico extremadamente inestable y dependiente del capital especulativo. Un cambio en el factor externo, la menor ***availability*** causa el fracaso del modelo. En los '80, el resultado fue generar una alta deuda externa. En los '90, el resultado tiene la apariencia de ir creando un problema similar [16] algo relativizado por el proceso de *debt-equity swap* utilizado en los programas de privatización de activos públicos. [17]

A pesar de existir muchas similitudes entre las crisis de los '80 y las dificultades a inicios de los '90 hay también algunas diferencias. La apertura de la economía y las

---

15 La disponibilidad de un nuevo recurso (gas y petróleo), operó en este caso tradicional, luego repetido en Venezuela, Nigeria, Indonesia, etc., determinando un tipo de cambio de equilibrio inferior y, por ende, una fuerte presión sobre ciertos sectores productores cuya productividad relativa respecto del resto del mundo era, comparativamente, inferior.

16 Una vez más se corre el riesgo de reabrir la discusión sobre si estas situaciones son de liquidez o de solvencia. Después de negar durante largos años el aspecto de la solvencia, en un reciente artículo (Managing International Debt, febrero 1995), William Cline reconoce que los pronósticos acerca de que la crisis estaría terminada en 1987 resultaron errados, que había problemas fiscales ligados al pago de la deuda, que siguiendo a Krugman había una curva de Laffer aplicable a los pagos de la deuda y que en 1994 todavía se estaban instrumentado programas dentro del esquema Brady. Al mismo tiempo reconoce que todos creen, "esta vez sí",que el problema es diferente y es sólo de liquidez.

17 Puede ser útil recordar que en 1982, el total de la deuda externa de los países en desarrollo era de alrededor de $ 700 billones mientras que la última estimación para 1994 era de $1.9 trillones . La última cifra toma además en cuenta la transferencia neta de capital (amortizaciones) entre 1983 y 1990, la reducción de la deuda pública y privada (Plan Brady), y el régimen de capitalización de la deuda externa (debt-equity swaps), que comenzó en 1987 y ha llegado a ser más importante desde 1990.

virtudes de introducir grados mayores de competencia está mejor enraizada en las sociedades. Similarmente, el concepto de equilibrio fiscal ha llegado a ser ampliamente reconocido. Hoy, los ciudadanos han hecho de la estabilización una prioridad.

Además, la privatización y desregulación han producido mejoras en los niveles de eficiencia aun cuando la transferencia (que debía darse -vía baja de precios en los servicios-), sobre la totalidad del sistema sea lenta o no exista. La pregunta que uno puede formularse es si ¿Son estas diferencias suficientes para mantener estos modelos basados en capitales de corto plazo y en el retroceso del tipo de cambio? Desde mi punto de vista estas diferencias no alcanzan para afirmar que ahora, a diferencia de los '80, estos modelos sean sostenibles. Desequilibrios en la cuenta corriente externa en una proporción de más del 2,5 % a 3,0 % del PBI no son sostenibles [18].

Hablar de una "*mexican disease*" no significa por cierto señalar a México como el único país que aceptó estas políticas. Puede incluso no ser el mejor ejemplo. En realidad, en los '80, Chile y Argentina cumplen el paradigma más estrechamente. Pero México fue el primero en fracasar en los '80 y en los '90, México fue sobre todo el "mejor ejemplo" entre los mercados emergentes y fue, otra vez, la primera evidencia de *non sequitur* entre esta clase de política y el crecimiento "sostenido" sin inflación. [19]
[19 bis]

---

[18] El problema no es el déficit, sino su magnitud. De hecho, un país en vias de desarrollo probablemente tiene mayor tasa de retorno sobre las inversiones fijas y, como tal, mayor poder de atracción de capitales. El problema es la naturaleza volátil del capital disponible durante los períodos de alta liquidez y por tanto la relación "riesgo de volatilidad ÷ magnitud de la dependencia de ahorro externo".

[19] Dado lo reciente de los acontecimientos de México, en la primera reunión preparatoria del IV Foro (inicios 1995), este punto fue más extensamente desarrollado. En esta oportunidad dicho material forma parte del Anexo.

[19 bis] El "uso" diferente del shock de financiamiento externo resulta central para diferenciar la calidad de las políticas económicas:

USO DE LOS INGRESOS DE CAPITAL RESPECTO DEL PERÍODO PREVIO AL AUMENTO DE DISPONIBILIDAD		
USO DE ABSORCION DOMESTICA (EN %)		
PAIS	CONSUMO	INVERSION
MEXICO	69	31
ARGENTINA	73	27
CHILE	21	79
MALASIA	13	87
BOLIVIA	20	80

I.5. Cooperación en un enfoque flexible

• *Consideraciones Globales*

En los análisis convencionales se suelen enfatizar los efectos negativos que sobre el crecimiento tienen los períodos de baja liquidez internacional. Los efectos no sólo son importantes por la magnitud del ahorro interno que absorben y por las restricciones que imponen al crecimiento sino que son, además, de impacto inmediato. Por el contrario, hay menos conciencia sobre los efectos potencialmente negativos de los períodos de alta liquidez internacional por los desajustes estructurales que suelen generar. La menor visualización de estos potenciales problemas tiene que ver con que los efectos estructurales requieren más tiempo para ser apreciados y porque en definitiva, los impactos son diferidos en el tiempo.

El caso de México y, en menor medida el de Argentina, acaban de mostrar con claridad que más allá de tres o cuatro años de auge se ocultaban (1990-1994) u ocultan desajustes estructurales con repercusiones negativas sobre el crecimiento de los próximos años [20].

El análisis anterior tiende a mostrar que tanto las etapas de insuficiencia de flujos financieros como la etapa de alta liquidez y disponibilidad de recursos pueden dar lugar a efectos negativos, de corto o mediano plazo según el caso. Conduce por tanto, a que la cooperación en su diseño debe tener una **visión global** de las diferentes necesidades según la fase del ciclo y un **diseño flexible** como para amoldarse a los diferentes propósitos que debe satisfacer.

La idea básica es que -aceptado que la cooperación debe asumir formas instrumentales macro diferentes en cada fase- el criterio de la *availability* entendido como un mecanismo que aumente la disponibilidad de recursos y flexibilice las restricciones financieras, reemplace al criterio de los *requirements*. Este último, en los **momentos de escasez de recursos** se limita a administrar, vía el activismo interno, la restricción entre el financiamiento al crecimiento y el cumplimiento de pagos externos .

El principio sería reemplazar el activismo interno del esquema de *requirements* donde normalmente la variable crecimiento pasa a un segundo plano frente a la necesidad de pagos de deuda externa, por un activismo externo destinado a mejorar

---

20 En los pronósticos de crecimiento para el quinquenio 1995/1999, Argentina ha reducido su tasa esperada promedio anual del crecimiento del 5,25 % al 4,66 %. Aun esta cifra es considerada como una sobre-estimación ya que 1995 presentará previsiblemente una caída absoluta del PBI y que 1996 es pronosticado con optimismo en un 3 % . En el caso de México, la situación es mucho más extrema, con una caída, en 1995, en términos absolutos, del Producto Bruto.

la disponibilidad de recursos por medio de la cooperación internacional o sea, relajar algunas de las restricciones al crecimiento.

Contrario sensu, en **épocas de alta liquidez** el criterio de *requirements* debería reemplazar al criterio de *availability*. En este caso la idea es que la fijación activa de metas de crecimiento **sustentables** en el tiempo debe primar sobre un *boom* transitorio derivado del ingreso irrestricto, desordenado y volátil de capitales, evitándose la acumulación de déficits de balance comercial y de cuenta corriente ligados a la sobrevaluación de las monedas nacionales y a la distorsión de los precios relativos de la economía. Efectos éstos últimos con impactos negativos en términos de asignación de recursos y, por ende, en las tasas de crecimiento en el mediano plazo. Los gráficos adjuntos (Cuadro A), muestran el cambio que es posible derivar de un esquema global y flexible de cooperación. Los restantes gráficos (Cuadro B), muestran las diferentes variables en cada fase del ciclo, partiendo de la situación de alta liquidez internacional.

- *Consideraciones de Política*

Sobre esta base hay ciertos aspectos de "*policy*" que conviene tomar en cuenta para instrumentar una cooperación comprensiva de las diferentes fases de la liquidez internacional. Por supuesto en todos los casos la responsabilidad es compartida entre países desarrollados y países en desarrollo si bien en algunos puntos una cuota de iniciativa mayor corresponde a alguna de ambas categorías. Creo conveniente señalar como necesario:

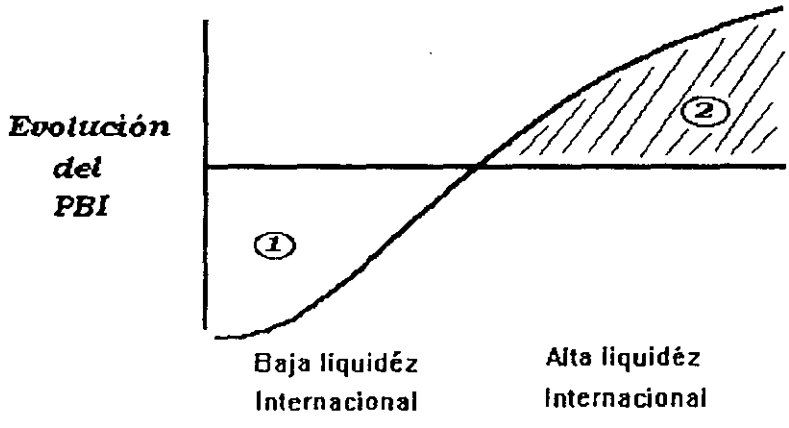
i) **mejorar los sistemas de información internacional y, además, crear un enfoque cíclico de la información que es relevante.** En los momentos de alta liquidez la mejora debe centrarse en detectar y evitar el deterioro de la evaluación macro y micro del riesgo. Hoy se evalúa de manera incorrecta el riesgo país, minimizando, o descubriendo con desfasajes demasiado largos, la aparición de fuertes déficits en las balanzas comerciales [21]. Igualmente se evalúa incorrectamente la capacidad de repago micro como si las condiciones de alta actividad económica derivada de una sobredósis crediticia, fueran

[21] Debe ser leído de manera totalmente diferente, por ejemplo, el déficit en cuenta corriente de Australia, de 6 % del PBI, dirigido hacia el consumo y financiado con capitales de corto plazo que el déficit de 6 % de Malasia o Tailandia que están atrayendo fuertes dósis de inversiones directas y que además tienen un ahorro interno alto. No sólo la forma de evaluar debe cambiar sino también la creencia sobre la capacidad del mercado para detectar rápidamente estas diferencias. Vale entonces la reciente manifestación del Subsecretario de Asuntos internacionales del Tesoro de Estados Unidos, Lawrence Summers en el sentido que "el mercado no resuelve todo".

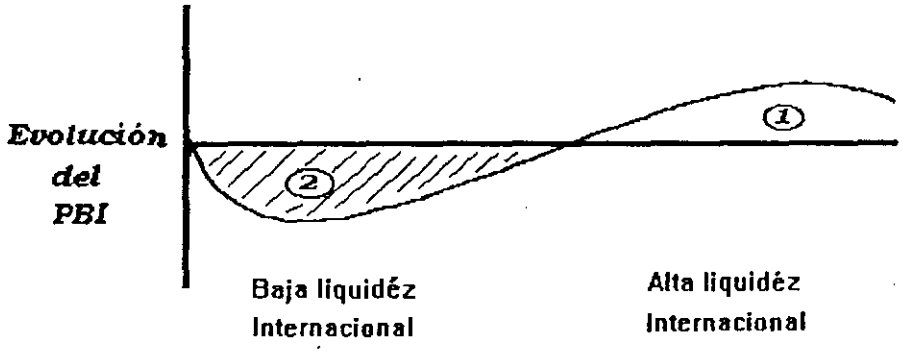
CUADRO A

CICLOS DE FINANCIAMIENTO Y CRECIMIENTO

Sin cooperación Internacional



Con cooperación Internacional



NOTA: 1. predominio del criterio de requirements
2. predominio del criterio de availability

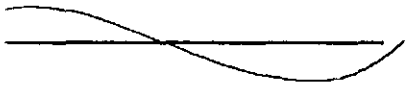
CUADRO B

CICLOS DE FINANCIAMIENTO

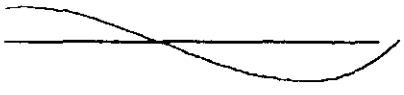
EFECTOS SOBRE VARIABLES MACRO

EFECTOS CENTRALES

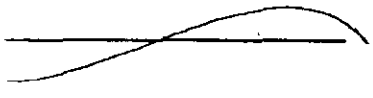
1. Ingreso de fondos externos



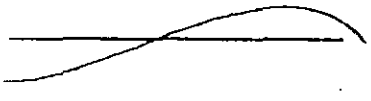
2. Producto Bruto Interno

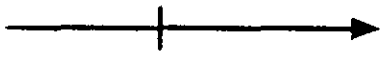


3. Tipo de Cambio Real



Cuenta Corriente Balance de Pagos



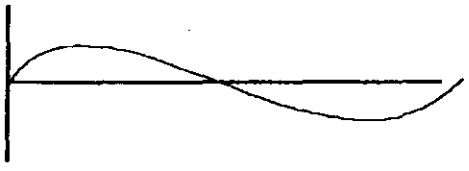


a liquidez
ernacional

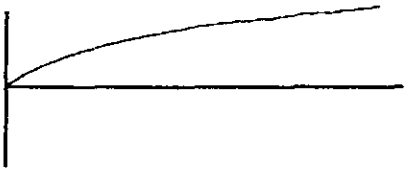
Baja liquidez
Internacional

EFECTOS COLATERALES

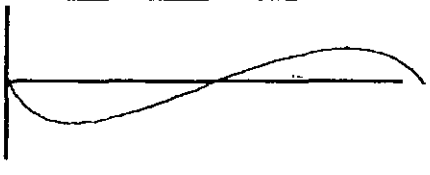
5. Situación Fiscal



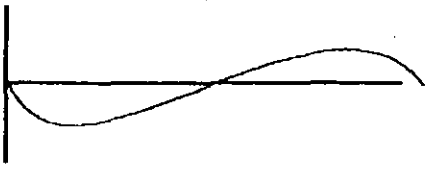
6. Deuda Externa



7. Calidad del Crédito (nuevos créditos)



8. Inflación



Alta liquidez
Internacional

Baja liquidez
Internacional

sostenibles. En lo micro se viabilizan así créditos no justificables y se reduce -a término- la solidez del sistema financiero con sus posteriores efectos macro cuando llega el momento del salvataje bancario.

A su vez, en los momentos de baja liquidez se insiste en tratar como problemas de liquidez lo que en realidad constituyen verdaderos problemas de solvencia. Esto lleva a fijar condiciones de repago de la deuda no sostenibles en el tiempo. Aun después de cuatro años de alta liquidez y relativa bonanza económica el Banco Mundial y el FMI han comprendido que deben prestar más atención a las políticas sociales dado los fuertes desequilibrios que fue generando la deuda contraída antes de 1982 y la consiguiente caída en el crecimiento. Confundir liquidez con solvencia lleva a generar presiones insostenibles sobre las economías en desarrollo [22]. En lo micro, en esta fase, debe dirigirse la mirada hacia la concentración de capital empresario producido por simple efecto de diferencias de acceso al financiamiento, sin que existan justificaciones de orden tecnológico, management, escalas, etc., para dicho diferencial.

ii. colaborar con los mercados financieros en mejorar **la identificación de unidades económicas**, sean éstos países o grupos de países ligados por acuerdos regionales relevantes. El actual proceso por el cual se opera regionalmente aun cuando la regionalización carezca de racionalidad económica (Latinoamérica, Sudeste Asiático, África) no ayuda a separar y evaluar el riesgo adecuadamente. En consecuencia en épocas de alta liquidez se invierte en países sin políticas económicas consistentes y compatibles con la globalización y en época de baja liquidez se penaliza a países o grupos de países que han llevado adelante procesos de transformación, modernización y liberalización;

iii. **hay que hacer de la inversión extranjera directa el principal** canal de flujo de fondos hacia los países en desarrollo. En momentos de alta liquidez ello asegura que un súbito cambio de situación internacional no produzca salidas repentinas de fondos desequilibrando los esquemas macro y alterando las condiciones micro en las economías en desarrollo.

En los momentos de baja liquidez la inversión directa ligada a proyectos que atienden a la dotación de factores naturales o adquiridos y a las ventajas

22 La reciente preocupación del FMI y del Banco mundial y los problemas sociales, desde ya bienvenida, no deja de ser una tardía respuesta a los errores en el tratamiento de la crisis de la deuda de 1982 en que se insistió en considerar como problemas de liquidez lo que en realidad eran problemas de solvencia y por ende se sostuvieron y apoyaron políticas económicas que en algunos de sus componentes impulsaron un proceso de deterioro de las condiciones sociales.

comparativas que pueden desarrollarse dinámicamente juega en favor del crecimiento y al mismo tiempo ayuda al proceso de globalización y expansión del comercio respetando, por supuesto, la racionalidad de la rentabilidad privada de los proyectos.

Esta es por supuesto una tarea conjunta donde el mundo en desarrollo tiene la responsabilidad de crear las condiciones internas por medio de desregulaciones, privatizaciones, trato igualitario al capital, libre repatriación y giro de utilidades, y garantías al inversor [23]. Al mundo desarrollado corresponde facilitar arreglos fiscales evitando doble imposición tributaria y/o no captando una parte demasiado grande de la imposición cuanto ésta sea repartida por efecto de acuerdos tributarios. Le corresponde asimismo contribuir analítica y efectivamente a diferenciar positivamente este tipo de inversiones de los meros movimientos de portafolio. La herramiento tributaria es esencial a estos fines;

iv. **hacer de la expansión del comercio de bienes y servicios un elemento central** de análisis y juicio de cada medida propuesta. Aquellas medidas que tienden globalmente a satisfacer requerimientos financieros sobre la base de ajustes recesivos y contrarios a la expansión sustentable del comercio deben ser juzgadas adversamente. El papel de la Organización Mundial de Comercio debe crecer y lograr que otras instituciones internacionales (FMI y Banco Mundial) incorporen en el diseño de sus criterios de política el elemento expansión del comercio. La "apertura" no es útil si es generadora de desequilibrios comerciales permanentes. La apertura comercial debe conducir a crear condiciones de expansión equilibrada en el mediano plazo de importaciones y exportaciones de bienes y servicios;

v. **atender en la evaluación al "destino" de la inversión distinguiendo entre bienes transables y no transables.** Altas concentraciones de inversión en áreas de bienes no transables auguran en épocas de baja liquidez falta de capacidad de respuesta macro (países) y micro (empresas) en términos de generación de divisas [24];

vi. asegurar el **avance y la racionalidad de la reforma del Estado** impulsando los procesos de privatizaciones y concesiones de largo plazo con inversión extranjera directa pero atendiendo a que las privatizaciones -por tener

---

[23] Las políticas erradas de muchos países en desarrollo de discriminar entre capitales locales y capitales internacionales ayudaron a profundizar los efectos negativos de las políticas de ajuste sostenidas desde las organizaciones multinacionales de crédito y por extensión por la comunidad financiera internacional .

[24] Argentina es un ejemplo (1991-1994) de crecimiento del PBI extremadamente sesgado hacia el sector de bienes no transables.

subsidios implícitos o explícitos- no desplacen inversión en el área de bienes transables. Igualmente, que no generen monopolios desregulados con capacidad de alterar los precios relativos y afectar la competitividad sistémica lo cual a corto o mediano plazo conduce a producir déficits durables en el balance comercial;

vii. **asegurar procesos de transformación en los sistemas financieros** a fin de disminuir el peso de entidades públicas, reducir la segmentación del mercado, mejorar la capitalización y bajar los altos costos operativos. Estos procesos de reforma estructural son más fácilmente ejecutables en momentos de alta liquidez. La falta de control y de reformas en los momentos de alta liquidez da lugar a que subsistan y aun se expandan entidades estructuralmente no eficientes. La alta disponibilidad de recursos existentes y el carácter de intermediarios o canalizadores que las entidades del sistema tienen aseguran la vigencia de entidades que no resisten los momentos de baja liquidez.

En la etapa de reversión de los flujos y del inicio de escasez de fondos estas entidades sobre-dimensionadas suelen hacer frente a fuertes retiros de depósitos, incobrabilidad alta de sus carteras y terminan afectando tanto la parte más sólida del sistema como al gasto público dado que los Estados directamente o vía sus bancos centrales, terminan haciéndose cargo del pago de los depósitos a los ahorristas.

viii. Dos recomendaciones son esencialmente aplicables a los casos de fuerte escasez de recursos.

- La primera, relativa a la inconveniencia que los Estados directa o indirectamente ofrezcan seguros de cambio u otros sistemas por los cuales se terminan socializando las pérdidas de grandes conglomerados empresariales y, muy particularmente, los que operan en el sector financiero [25].

- La segunda, lo contraproducente de forzar al extremo repagos netos de las obligaciones del sector público. Ellas tienen alto impacto sobre el presupuesto y fuerte responsabilidad en la generación de déficit y en definitiva de la alta inflación, tipos de cambios subvaluados y fuga de capitales.

---

25 México lleva gastados más de 12 billones de dólares en sostener su sistema bancario. Esto representa el doble del valor del capital de las 34 entidades asistidas las cuales por su parte fueron pasadas del sector público al privado hace solo algunos años.

ix. Dos recomendaciones, por otra parte, están ligadas específicamente al caso de los momentos de alta liquidez.

- La primera se refiere a la adopción de un marco analítico macro que considere qué déficits de cuenta corriente mayores a 2,5 ó 3 % del Producto Bruto Interno, **permanentes** y **crecientes**, no son aceptables. Si ello ocurriera los países deben adoptar las modificaciones de políticas macro necesarias para atender esos desajustes externos [26].

- La segunda, ligada a la anterior, es la aceptación del criterio que es necesario diferenciar la "calidad" de los flujos de capital y especialmente aceptar la imposición de des-incentivos no burocráticos al ingreso de capitales especulativos de corto plazo. Mecanismos no burocráticos que operan por el lado de aumentar la "incertidumbre" sobre el retorno de las colocaciones de corto plazo juegan en favor de menores flujos especulativos y por ende, un menor desarrollo de "burbujas" crediticias altamente volátiles. Chile, Colombia, Malasia y Brasil son ejemplos válidos [27].

Quedan por último algunas recomendaciones de carácter general, válidas bajo cualquiera de los dos escenarios analizados y tienen que ver con los factores que operan sobre la variable decisoria central en términos de influir sobre los flujos de recursos hacia los países en desarrollo. Esta variable es, sin duda, el **diferencial de rendimiento, tasas internas de retorno o la tasa de interés**, respecto a la obtenible en los mercados de los países desarrollados. Por supuesto se trata de diferenciales expresados en monedas de reserva. **Cualquier intervención que altere de manera artificial estos diferenciales**, es decir, que no respondan al efectivo rendimiento de los factores, debiera ser identificada y penalizada en el contexto de políticas de cooperación. Algunos de los factores que usualmente han influenciado en los diferenciales elevándolos artificialmente son:

---

26 Algo se ha avanzado desde que traté este tema en la primera reunión en Lisboa. En efecto, recientemente (23 de setiembre de 1995), el Subdirector Gerente del FMI Stanley Fischer sostuvo que el 3 % de déficit en cuenta corriente es el límite adecuado. Algo similar ha sostenido Cline. Summers por su parte sostuvo un límite del 5 % .

27 El informe anual del Banco Mundial 1995, así como el Vicepresidente del Banco Mundial Sharid Javed Burki, miembros de la institución como Sebastian Edwards o académicos como Jeffrey Frankel (Universidad de California), han sostenido la importancia de efectuar algún tipo de control a los movimientos de capitales de corto plazo al mismo tiempo que han asignado un poder mayor que el aceptado hasta ahora a las políticas de esterilización monetaria por su efecto en modificar expectativas.

En todo caso si la esterilización es imposible o incompleta será necesario recurrir a la restricción fiscal.

i. déficits fiscales, nacionales o de los gobierno locales, que se financien permanentemente en los mercados monetarios internos expandiendo la demanda de crédito y produciendo un *crowding out* [28],

ii. políticas macro definidas en torno al uso de regímenes cambiarios que actúan como "ancla" del proceso inflacionario, que tienden a una sobre-valuación contínua, y que combinadas con tasas de interés acorde a los niveles inflacionarios locales, usualmente altas respecto de los patrones internacionales, aseguran grandes rendimientos en monedas de reserva,

iii. sistemas financieros con garantía amplia del Estado, no competitivos y fuertemente segmentados no por especialización sino por niveles de riesgo crediticio de las entidades financieras [29],

iv. economías muy cerradas al comercio con alta protección arancelaria impulsan la suba de precios y al ampliar la brecha entre costos y precios (casos de protección efectiva positiva) generan altas utilidades [30],

v. empresas públicas deficitarias o monopólicas que de hecho actúan como si no tuvieran restricción presupuestaria y desplazan hacia arriba la demanda de crédito y

vi. privatizaciones con grandes subsidios explícitos o implícitos y operando en condiciones no competitivas y de débil regulación estatal.

Por cierto la lista no necesariamente agota los factores que aumentan el diferencial pero son elementos suficientemente contundentes como para ser tomados en cuenta. Cualquiera de ellos en épocas de baja liquidez atraen capitales a costos tan elevados que terminan afectando el nivel de endeudamiento externo, aumentando

---

28 Trabajos recientes del FMI han demostrado, siguiendo la línea de trabajos anteriores de R. Barro (1992) o Ford y Laxton (1995), el efecto de la deuda pública sobre el crecimiento de las tasas de interés. Tanto a nivel nacional como a nivel de tasas globales de interés real. Al mismo tiempo han establecido la relación entre las tasas reales de interés locales y las tasas reales globales.

29 El papel de entidades financieras públicas, dependiente de gobiernos estaduales es particularmente negativo en cuanto a crear tasas de interés diferenciales con garantía directa o indirecta de los estados. De allí la importancia de la privatización de estas entidades o, más aun, su posterior fusión en entidades más grandes.

30 La suba de la tasa de retorno en la economía real ha sido asimismo identificada como un factor importante en la suba de las tasas reales de interés (FMI, Helbling y Wescott, World Economic and Financial Surveys, 1994).

la rigidez de los presupuestos fiscales y, por ende, condicionan a mediano plazo el proceso de crecimiento y de distribución del ingreso. Este último aspecto está esencialmente dependiendo del hecho que el grueso de estos factores que elevan el diferencial tienen, por razones legales o de información, un carácter discriminatorio y excluyen la posibilidad que sea aprovechado por parte del grueso de la población.

Por otro lado, en épocas de alta liquidez, estos diferenciales tienen efectos negativos inmediatos porque se acelera la entrada de capitales especulativos sobre-valorando la moneda nacional. Si bien la propia entrada tiende a reducir los diferenciales éstos continúan siendo lo suficientemente altos como para jugar el papel de atractores en condiciones de garantía o "anclaje" cambiario. En todo caso las fases de alta liquidez nunca duran tanto como para hacer desaparecer los diferenciales o éstos desaparecen cuando ya se han generado desequilibrios macro y se entra en la fase de crisis del modelo.

Desde el punto de vista sostenido en este análisis sólo una vez que se han tomado en cuenta estas recomendaciones tiene sentido avanzar en algunos de los esquemas de **"red de seguridad"** internacional que empezaron a ser discutidos en la reunión del G7 de Halifax (Canadá, junio 1995). La cooperación financiera internacional no registra éxitos importantes luego de los acuerdos del Plaza y del Louvre en los años 80 [31]

---

[31] Quizás recientemente se ha avanzado algo no sólo por el realineamiento del yen y el dólar sino por el anuncio de la Reserva Federal de los Estados Unidos que apoyaría cualquier necesidad de financiamiento por parte de Japón como consecuencia de la crisis financiera en ese país. Las pérdidas en el sistema bancario japonés se estiman entre 400 y 800 billones de dólares. A diferencia de las intervenciones *ex post* de 1987 ante la baja de valores bursátiles, en esta oportunidad se hace un anuncio *ex ante* tratando de despejar cualquier duda sobre la solidez del sistema financiero internacional.

Sobre la mesa de propuestas hay un menú de opciones que incluyen:

- asignaciones de derechos especiales de giro por montos de hasta 55 billones dólares de los cuales la mitad integraría un fondo de intervención contingente para los casos como los de México. Esta idea sostenida por el director gerente del FMI Camdessus, no ha contado con el apoyo de Estados Unidos, Gran Brataña y Alemania.

- duplicaciones de las cuotas o sea del capital del FMI que alcanza hoy a 220 billones de dólares (145 bn de DEG);

- autorizar al FMI a solicitar fondos en los mercados de capitales por hasta 50 billones de dólares. La propuesta de Lamberto Dini de Italia encuentra oposición por cuanto presupondría la posibilidad de ofrecer las reservas en oro del FMI como colateral.

- expandir los márgenes de crédito (GAB) dentro del FMI (al costo vigente en los mercados) por un total de u$s 25 billones, respaldado por los 10 países más ricos, y u$s 2 billones aportados por Arabia Saudita. Esta medida cuenta con la oposición de países como Brasil y Australia que consideran que ello crearía una "aristocracia" de países que disminuiría la capacidad de influir de los que estuvieran

Si las propuestas de cooperación hoy existentes no le dan a la cooperación un sentido informativo y analítico del tipo del antes analizado, enfrentan dos problemas. Por un lado el "*moral hazard*" de países que sabiendo de la existencia de redes de seguridad actúen irresponsablemente. Por otro, que aun en el mejor de los casos no habría capacidad para atender más de dos hechos del tipo México, siendo que hay varios países con situaciones similares a la de este país precisamente por haberse seguido recomendaciones de políticas similares en medio de una fase de alta liquidez internacional [32]. En un mercado global donde en pocos años las operaciones financieras han pasado de $ 300 billones diarios a $ 1 trillón diario, la sensibilidad de los mercados pasaría por encima de cualquier red de seguridad del tipo de las propuestas.

La combinación de una cooperación internacional en el sentido profundo antes discutido y mecanismos puntuales de reforzamiento del crédito como los que se están considerando, serviría para contar con apoyos transitorios que generen tiempo para atender las **causas** llevando adelante las reformas requeridas.

Está claro también que la cooperación se torna más viable en un contexto en el cual la tasa mundial de ahorro, hoy ubicada en torno al 23 % pueda recuperar niveles como los de los años 70 e inicios del 80 donde se alcanzaban tasas del 25 %. Este problema de ahorro está fuertemente ligado a una pérdida de más de 3 % (respecto del PBI) del ahorro en los países desarrollados y a los altos déficits públicos de buena parte de estos países.

II. La cooperación en su faz micro-instrumental

Lo analizado en el punto anterior tiende esencialmente a identificar los efectos negativos de políticas económicas inadecuadas debido a insuficiencia analítica, por operarse en horizontes temporales muy reducidos, y por incapacidad de registrar y evaluar en tiempo real los efectos derivados de los cambios en los niveles de liquidez internacional. La cooperación para entender estas realidades debe llevar a una reducción de los riesgos sistémicos a escala global y regional.

Hay otro amplio campo de cooperación que es el que tiene que ver con la evaluación micro del riesgo y con la definición de instrumentos de acción que

---

excluidos, cambiando aun más el balance de poder en el FMI. En estos casos se respalda la idea de emitir nuevos DEG. También el IIF (Institute of International Finance), que refleja opiniones de los bancos privados, se opone a esta ampliación crediticia del FMI, desde una óptica por cierto diferente.

32 El FMI dispone de una liquidez de 70 billones de dólares y se estima que dados los compromisos asumidos, tendrá escasez de recursos hacia fines de 1997.

expandan sustentablemente las posibilidades de negocios de orden financiero, en los campos bancarios, de seguros y en los mercados de capitales. **En este caso, con independencia de los efectos sistémicos, hay elementos instrumentales sobre los cuales acordar criterios, transferir *know how*, hacerlos operacionales y aumentar la transparencia financiera internacional. Especialmente en momentos de profundas modificaciones normativas, cuando las normativas nacionales son cada vez más insuficientes y cuando un nuevo cuerpo de normas a ser aplicable más allá de las fronteras nacionales está en plena elaboración.**

Varias son las cuestiones que están planteadas que de hecho definen una agenda sobre la cual se puede y se debe cooperar:

i) la estructura institucional y los órganos de supervisión
ii) los parámetros de la supervisión
iii) los criterios frente a situaciones de crisis
iv) los conglomerados financieros
v) el grado de información y transparencia pública
vi) la instrumentación del GATS [33]

II.1 Estructura institucional y órganos de supervisión

La experiencia internacional es sumamente variada y en todo caso está en proceso de mutación. Muchos de los **esquemas de organización institucional** responden aun al período de alta regulación donde seguros, banca y mercados de capitales funcionaban con fuerte grado de separación. Más aun, son numerosos los

[33] General Agreement on Trade in Services.

casos en que hay jurisdicción nacional superpuesta con jurisdicciones de orden estadual o provincial [34] .

Estas barreras han ido cayendo, las diferencias en lo esencial de estos negocios han ido desapareciendo y corresponde por tanto la definición de nuevos esquemas de supervisión. Los criterios de supervisión única o de supervisión coordinada deben avanzar sobre el simple intercambio de información o las inspecciones conjuntas que suelen ser usadas.

La fragmentación de la supervisión aumenta los riesgos por falta de globalidad y, por ende, de transparencia en la información, encarece las operaciones y en muchos casos limita la creatividad y la expansión de servicios y mercados.

Los temas de unificación de supervisión o al menos de fijación clara del primer responsable (concepto de "primer regulador"), la relación Estados nacionales/reguladores locales, la inclusión de operaciones *off-balance sheet*, la capacidad de inspecciones *in situ*, el papel y responsabilidad de las auditoras externas, la responsabilidad de los directores, la posibilidad de inducir procesos de venta o de reemplazo del *management*, la calidad de los accionistas, la responsabilidad o no de los conglomerados cuya supervisión está hoy limitada en muchos países sólo a las entidades reguladas, son áreas institucionales de cooperación.

El principio de la unificación y consolidación tanto de estados económico-financieros como de instituciones reguladoras, parece ser el camino más adecuado dada la similitud esencial de las actividades de cada rama del sub-sector financiero y la desregulación normativa. Las auditorías y la evaluación de *performance* pasada

---

34 Ejemplo de ello son los Estados Unidos:

ORGANOS DE FISCALIZACION BANCARIA EN LOS ESTADOS UNIDOS	
TIPO DE INSTITUCION	FISCALIZADOR
HOLDING BANCARIO	FEDERAL RESERVE (FR)
EMPRESAS CONTROLADAS POR HOLDINGS BANCARIOS	SECURITIES EXCHANGE COMISSION (SEC) FR
BANCOS NACIONALES (actuación nacional)	OFFICE OF THE COMPTROLER OF THE CURRENCY (OCC)
BANCOS ESTATALES (actuación regional)	FEDERAL RESERVE (FR) O FEDERAL DEPOSIT INSURANCE CORPORATION (FDIC)
BANCOS COOPERATIVOS	FR / FDIC
COMPAÑIAS ESPECIALIZADAS EN FINANCIACION DE PLANES DE VIVIENDA	OFFICE OF THRIFT SUPERVISION (OTS)
BANCOS EXTRANJEROS	OCC / FR /FDIC

de las auditorías externas y de las calificadoras de riesgo, parece ser otra norma esencial cuando el papel de ambas han ido creciendo y muchos países han, de hecho, "privatizado" si no todo, una parte sustancial de los controles.

II.2 Los parámetros de supervisión

Si en materia institucional es aun posible mantener esquemas institucionales diferenciados en los diversos países para adecuarse a las realidades nacionales, el margen de diferenciación en cuanto a los parámetros cuantitativos y cualitativos con que la supervisión se lleva a cabo se estrecha -y seguirá estrechándose- de manera superlativa.

Uno de los parámetros de mayor relevancia es el relativo a los **capitales mínimos requeridos** y al tipo de operaciones consideradas [35]. Hasta ahora los criterios predominantes han sido los del Acuerdo de Basilea de 1988. Hay sin embargo en curso un proceso de modificación sustancial cuya operatividad se espera esté vigente a partir de fines de 1997. Incluye tanto nuevos principios como la discusión sobre la convergencia entre este régimen internacional y el régimen vigente en la Unión Europea.

El acuerdo de Basilea fija los requerimientos de capital como porciento (8 %) de la exposición al riesgo crediticio de un banco tanto para las operaciones de crédito como para las operaciones *off-balance* de los contratos derivativos, previa su conversión a un equivalente de crédito. Estos criterios se concentraban en el concepto de "riesgo de crédito" ignorando los "riesgos de mercado" que son más adecuados a la nueva actividad financiera.

Las debilidades de este esquema han dado lugar tanto a un nuevo proyecto del Comité de Supervisión de Bancos de Basilea (abril 1993) como a una nueva directiva (*Capital Adequacy Directive*) de la Unión Europea que tiene implementación desde enero de 1996.

En ambos casos se separan las actividades estrictamente bancarias, cuyos requisitos de capital siguen establecidos como en 1988, de las actividades de *trading* que tomarán en cuenta los riesgos de mercado según el "tipo" de producto financiero de que se trate (acciones, tasas de interés, tipos de cambio). Cada tipo de producto

---

35 Los cambios habidos en el negocio bancario donde las actividades han ido pasando de la tradicional operación de crédito a las actividades en los mercados de derivativos y donde los ingresos bancarios por operaciones tradicionales han caído de 70 % en 1987 a menos de 50 % en 1994 exigen estos cambios. A fines de 1992 los derivativos sobre tasa de interés que estaban fuera de los balances superaban dos veces los activos que figuraban en los balances.

tendrá sus propios requisitos y la suma de ellos (*building block approach*) fijará el requerimiento total.

La aplicabilidad de estos nuevos criterios (Basilea y Unión Europea), está aun en discusión por críticas diversas tales como la inadecuación a un contexto de estrategias dinámicas de *trading* (cambio permanente de portafolios en función de determinados objetivos de exposición al riego), a bancos pequeños o de países en desarrollo de menor sofisticación, por resultar en requerimientos de capital muy elevados por errores metodológicos[36] , o porque ignoran la correlación entre diferentes clases de productos o los riesgos de cambio en la sensibilidad de los precios de los derivados respecto del activo que le dio origen (*gamma risk*) o el riesgo de cambios en la volatilidad del activo de origen -*underlying asset*- (*vega risk*). La falta de adaptación de algunos de estos criterios a nuevos productos y nuevos mercados puede, por ejemplo, demorar la expansión e integración de los mercados emergentes.

Claramente la agenda está abierta y el Comité de Basilea ha propuesto un nuevo *approach* el "*internal risk management model*" que permitiría a las entidades financieras usar sus propios modelos de valuación de riesgo para determinar los requerimientos de capital mínimo. La discusión se centra actualmente no en el concepto de uso de los modelos propios, que por cierto es fuertemente apreciada por los bancos, sino en ciertos criterios que hagan comunes la medida del riesgo. La medida propuesta es la de "*value at risk*" que es un estimado de la pérdida máxima posible en el valor de una posición financiera, en un determinado período y con grado de confianza estadística determinado [37] .

El riesgo usado para determinar el capital puede ser el mayor de los últimos días o la media del de los últimos 60 días, multiplicado por un "*safety factor*", entre 1 y 3, en función de la *performance* pasada de los modelos individuales, de cada banco,

---

36 Ejemplos en el tratamiento de los *spread risk* (riesgo que se modifiquen precios relativos entre dos activos de madurez similar) o *gap risk* (riesgo que se modifiquen precios relativos de activos idénticos pero de madurez diferente) .

37 La medida propuesta usa como horizonte el período de diez días y un intervalo de confianza del 99 % . Si el valor del riesgo es de 10, significa que en un período de 10 días el riesgo de pérdida máximo será de 10 con una probabilidad estadística del 99 % . Por supuesto a su vez las técnicas de valuación del riesgo son diversas con distribuciones de riesgo normal, con distribuciones "t", el método delta normal (usado por la Unión Europea donde las opciones se valúan por el precio de la opción en el mercado multiplicado por la sensibilidad del precio de la opción respecto de los cambios en el valor del activo de origen-, el *delta gama risk* que agrega el factor de riesgo del cambio del delta, modelos de simulación tipo Monte Carlo, simulando muchos y diversos senderos de precios de los activos, métodos históricos de cómputo de los pasados cambios en los retornos de los activos o la comparación entre el riesgo estimado con otros métodos y el de pérdida máxima. Hay además problemas del período de datos que debe usarse, si las ponderaciones deben ser decrecientes para datos más viejos, etc..

de evaluación del riesgo. Aquellos cuyos modelos internos subestiman el riesgo tendrán un factor de seguridad mayor.

A este tipo de exigencias cuantitativas se unen exigencias cualitativas tales como establecer la relación entre los directivos de los bancos y las unidades de evaluación de riesgo, el análisis de *performance* de estas unidades, su plena independencia, métodos internos de control, procedimiento y archivo, auditorías internas del sistema de evaluación y tests permanentes sobre los efectos bajo condiciones extremadamente duras (*stress test*) .

Prueba clara de la indeterminación aun existente entre los sistemas actuales y los cambios a ser implementados a partir de 1997 es la actitud de la Unión Europea que no acepta los modelos internos de evaluación de riesgo y determinación de capital.

Por otro lado está pendiente la cooperación entre las supervisiones bancarias y las normas de los mercados de capitales. Mientras el problema de los riesgos sistémicos es la mayor preocupación de los bancos, en los mercados de capitales el mayor interés está centrado en la protección de los inversores y en la disponibilidad de capitales líquidos para cumplir con sus obligaciones [38] .

Los mercados de capitales, particularmente los de los países desarrollados han aumentado crecientemente su tendencia a moverse en forma correlacionada [39] . Esto es menos evidente aun con los mercados emergentes, lo cual ha llevado a muchos *managers* a recomendar aumentar la exposición en dichos mercados en un intento de escapar a las tendencias bursátiles demasiado uniformes. Esta actitud crea riesgos adicionales de volatilidad en estos mercados. Todo aquello que ayude a una integración creciente (mejores tecnologías, bajos costos, menores regulaciones, standards contables), y donde la diferenciación se base más en datos individuales que en tendencias globales puede ayudar a quitar volatilidad a los mercados emergentes.

Igualmente, la fijación de parámetros uniformes para el funcionamiento de los mercados bursátiles para empresas medianas y pequeñas (estilo del francés Nouveau

---

38 Esta diferencia ha hecho que se avanzara poco en los intentos de cooperación entre el Comité de Basilea y la International Organization of Securities' Commissions (IOSCO).

39 La correlación media entre los mercados de la Unión Europea respecto del mercado alemán que era menor a 0,05 en 1983/85 ha subido en 1992/95 a 0,28.

Marché, Nasdaq o el esquema aun en elaboración para el Easdaq) son de particular interés para los mercados emergentes [40].

II.3 Los criterios ante situaciones de crisis

Las crisis financieras de inicios de los 80 y de inicios de los 90 han planteado no sólo su relación con el contexto macroeconómico ya analizado en la parte I, sino que han también creado el problema de como actuar frente a fallas financieras sistémicas y como asignar las pérdidas que de ellas se derivan.

En la práctica las pérdidas han sido mayoritariamente soportadas por los ahorristas y por el gobierno, esto es, el conjunto de la sociedad. Bajo ciertas circunstancias los accionistas y *managers* de las instituciones fallidas han asumido responsabilidades y pérdidas pero ello no siempre ha ocurrido.

Hasta el presente hay dos grandes modelos de actuación frente a estas situaciones. Por un lado el enfoque original de los EE.UU., seguido en principio también por Japón, de permitir que entidades que tienen capitales efectivos por debajo de los requerimientos mínimos sigan operando en la intención que en el marco de una economía en recuperación sean capaces de generar, vía utilidades, una recapitalización.

Este esquema se usó en los primeros años de la crisis de la deuda soberana de Latinoamérica, donde las refinanciaciones sucesivas con grandes *spreads* y comisiones fue permitiendo a los acreedores mejorar su situación; se usó también en el caso de los Savings and Loans en años recientes y fue usado por Japón frente a la crisis que enfrentan las cooperativas de crédito desde, al menos, l993.

Por otro lado está el modelo usado recientemente por los países nórdicos, Suecia, Noruega y Finlandia y por Francia y México y poco antes (inicios de los 80) en el Cono Sur de América Latina, por el cual los Estados recapitalizan los bancos o impulsan fusiones, haciendo uso de grandes fondos públicos.

Francia con el Crédit Lyonnais, Estados Unidos en una segunda instancia en el caso de los Savings and Loans y, más recientemente Japón, han usado este sistema. En el pasado la securitización de la deuda soberana de países emergentes (Plan Brady) ha sido un caso de transferencia de parte de la deuda a acreedores multinacionales (Banco Mundial, BID, etc.) y, por ende, de descargo de la cartera de

---

[40] Los requisitos actuales para participar en este mercado en Francia son 3.9 millones de dólares de activos, 20 millones de dólares en capital , mínimo 100.000 acciones disponibles al público. No se requieren ni ventas ni ingresos mínimos, ni estados financieros anteriores.

los bancos privados. El reciente apoyo a México para el rescate de los Tesobonos tuvo el mismo sentido.

El primero de los modelos tiene el riesgo de forzar aumentos de tasas de interés y alienta operaciones especulativas. El segundo lleva consigo el riesgo del "*moral hazard*".

Ambos distorsionan las condiciones de la competencia tanto interna como internacional [41] y suelen no penalizar suficientemente los errores de gestión.

Frente a este tipo de crisis hay muchos criterios a fijar, *know how* a trasmitir y hay, por ende, un amplio campo de cooperación. Está claro que ninguno de los dos *approachs* puede resultar exitoso sin un simultáneo refuerzo de los mecanismos de supervisión.

En el segundo caso resulta además esencial analizar la forma de aporte de capitales públicos ya que algunos países (los nórdicos) han usado agencias de administración y rescate de las acreencias (*bad banks*) que han bajado sensiblemente el costo final del rescate bancario.

Hay igualmente en curso un análisis de las condiciones de liquidación judicial de entidades financieras donde resulta claro que existen numerosos instrumentos a modificar y rediseñar para bajar el costo para los ahorristas y/o eventualmente, para el Estado.

II.4 Los conglomerados financieros

Los bancos universales de Europa, capaces de realizar diversas actividades financieras sin restricciones y la creciente desregulación en los Estados Unidos plantean cada vez con mayor urgencia la necesidad de establecer mecanismos específicos de control de los conglomerados financieros y, más aun, de los conglomerados en general, en la medida en que la actividad financiera no queda al margen de formación de *holdings*. Este tema es de particular importancia en los países en los que se están llevando a cabo procesos de privatización intensa, precisamente porque se han ido creando, de hecho o de derecho, *holdings* mixtos financieros y no financieros escasamente regulados y potenciales creadores de riesgos para el conjunto de la economía.

---

[41] El caso del Crédit Lyonnais es objeto de análisis y preocupación dentro de la Unión Europea.

II.5. El grado, la calidad de la información y la transparencia pública

Queda por último el tema de la información y el grado de publicidad de la misma.

De la misma manera en que hay aun enfoques diferentes acerca de las formas de agregación de los riesgos debido a problemas de correlación entre ellos, hay numerosas diferencias en cuanto a la transparencia a dar a la información. Las tendencias a dar informaciones cuantitativas deben ser completadas con informaciones de orden cualitativo que tomen en cuenta datos de orden legal y sobre todo operacional .

Hay igualmente cuestiones de "uniformidad" de los datos que se brindan para evitar falsas comparaciones, cuestiones acerca de indicadores de calidad del *management*, frecuencia de las informaciones a partir del hecho que datos anuales o bi-anuales parecen ser cada vez menos útiles en mercados rápidamente cambiantes, aplicabilidad de los códigos de conducta y el papel y la responsabilidad de las calificadoras de riesgo y de los auditores externos.

Las cuestiones ligadas a auditoría o calificación de riesgo tienen además por definir los *standard* de contabilidad donde todavía subsisten marcadas diferencias entre las prácticas nacionales. De hecho el sistema americano organizado en las detalladas normas del Financial Accounting Standards Board de Estados Unidos se ha ido imponiendo por su orientación a dar información válida a los potenciales inversores.

La FASB está tomando algunas decisiones en materia de cómo contabilizar los derivativos, hecho que generará presiones sobre otros mercados que tienen, como los europeos, normas más flexibles en la materia. En el pasado ha ocurrido, al contabilizarse complejas operaciones financieras, que los balances presentaran como activos operaciones que en realidad eran pasivos y, como capital, lo que en realidad era deuda.

Otro de los problemas es la presentación a valores históricos. La idea es ahora *"mark to the market"*, es decir a valores corrientes lo cual deberá hacerse de manera integral no solo para los derivativos, sino también para todos los activos y pasivos financieros. Más aun, hay quienes extienden este criterio a compañías no financieras y defienden la idea que este criterio debería abarcar todos los activos y pasivos y no solo los ligados a aspectos financieros [42].

---

[42] Cuando una compañía no financiera usa un derivativo para hacer un *hedge* de una operación que tiene que ver con su negocio, debe tomarse en cuenta que al registrarse contablemente sólo el derivativo pueden aparecer pérdidas que en realidad están compensadas por la ganancia en el otro lado del *hedge*.

Por otro lado cabe señalar la cooperación ligada a The Finantial Action Task Force on Money Laundering, un cuerpo establecido por el G7 pero que deberá interactuar crecientemente con los mercados emergentes.

Por último en el plano netamente operativo un nuevo, más seguro y más rápido sistema de *clearing* de pagos está en desarrollo, por el momento en el plano privado (20 grandes bancos), pero también en estudio en Basilea.

II.6 Aplicación del GATS

Hay finalmente el amplio campo de cooperación que ha quedado definido en los Acuerdos de la Ronda Uruguay en términos de poner en aplicación efectiva la progresiva liberalización de servicios.

Los compromisos nacionales de liberalización de servicios (*schedules of commitments*) son el elemento central del GATS (General Agreement on Trade in Services) dado que de ellos depende la lista de industrias y sub-industrias acerca de las cuales se asumen obligaciones específicas, y dentro de ellas **las condiciones y limitaciones de acceso a los mercados y las condiciones y calificaciones relativas al tratamiento nacional.** El libre comercio es, en el caso de los servicios, asimilado a la falta de restricciones discriminatorias para cada una de las cuatro formas posibles de oferta de servicios [43].

Siendo éste el elemento central, es importante la cooperación que ha quedado enmarcada en los compromisos relativos a los países en desarrollo y que implican básicamente el acceso a aspectos comerciales y tecnológicos de servicios específicos, y el mejoramiento de acceso a las redes de información, incluyendo la existencia de "*contact point*" en los países desarrollados capaces de proveer no sólo el marco jurídico sino información sobre cuestiones técnicas, etc..

Claramente aparece entonces el problema de distinguir entre *hedges* de transacciones y *hedges* de especulación.

[43] Las cuatro formas son :

- la oferta desde el territorio de un país en el territorio de otro (*cross border supply*),
- la que implica la movilidad del consumidor al territorio del ofertante del servicio,
- la que es brindada en el territorio de un país por empresas radicadas en el mismo pero originadas en otro país y
- la que implica la movilidad temporaria de personas de un país hacia el territorio donde se prestará el servicio.

Síntesis y Conclusiones

Dos enfoques de la cooperación internacional han sido analizados previamente. En la parte I lo referido a los aspectos conceptuales con que se evaluan, desde una óptica macro, las políticas económicas y la necesidad de corregir insuficiencias precedentes.

Consensos analíticos diferentes a los vigentes en los últimos años [44] para los países en desarrollo, deben servir para formular políticas de nueva generación que atiendan esas insuficiencias.

En la parte II, los campos micro e instrumentales de la cooperación financiera que pasan fundamentalmente por las condiciones de desarrollo, liberalización y seguridad de las operaciones financieras.

Ambos conjuntos definen una **agenda** densa para la cooperación financiera internacional . Detrás de ambos conjuntos de temas hay en realidad una idea unificadora, cual es la de establecer que el tema central de la cooperación entre la Unión Europea y América Latina es el de una **articulación a nivel del pensamiento.** Nada más importante en épocas de gran cambio como los que se vienen produciendo en el mundo de las finanzas, cambios que han recortado el poder de decisión de las naciones. Este recorte de poder derivado de la globalización financiera es compensado - en alguna medida- en los países desarrollados por su capacidad de producir cambios analíticos y conceptuales que les permiten mantener cierto grado de activismo y por ende recuperar parte del poder de decisiones. En el caso de los países en desarrollo la globalización financiera no tiene compensación alguna. Los ejemplos de años recientes muestran una adaptación pasiva en lo analítico y conceptual y, por ende, en la evaluación y acción frente a determinados hechos del mercado financiero mundial.

Ser escuchado y partícipe de la fijación de los nuevos consensos y de las nuevas políticas es por tanto central para un mundo en desarrollo. La agenda de negociación entre la Unión Europea y América Latina debería ir dirigida precisamente a desarrollar esa articulación del pensamiento tanto en los aspectos macro como micro.

Del grado de cooperación y de la capacidad de tomar en consideración al mundo en desarrollo depende en alguna medida el que la globalización sea sustentable sin generar conflictos socio-políticos de difícil manejo.

---

[44] Básicamente del llamado Consenso de Washington, que ha resultado ser una condición necesaria pero no suficiente.

La Unión Europea y el Mercosur o el Mercosur más sus países relacionados pueden y deben ser actores relevantes en esta agenda. El acuerdo marco de cooperación firmado recientemente, si bien no contiene provisiones específicas en materia financiera, ha creado por la vía de un entendimiento entre dos entes de integración regional un espacio particularmente apto para afrontar los desafíos de esta agenda.

Programas que abarcan todos los campos (analítico, normativo, legislativo, puesta en operación) de una **preparación progresiva para la integración a los mercados financieros mundiales** en general y a un entendimiento especial con la Unión Europea son de alta utilidad.

La Unión Europea tiene experiencias asimilables con el Programa Phare (para países de Europa Central y del Este) y Tacis (para los ex-países miembros de la ex U.R.S.S.).

Frente a la realidad actual de los mercados financieros la forma de recuperar poder de decisión en la fijación de políticas fiscales y monetarias en particular y económicas en general, no pasa ni por impedir el funcionamiento de los mismos, vía regulaciones, ni por tratar de afianzar con políticas aislacionistas el carácter nacional y el manejo autónomo, ni por rendirse a las exigencias de los inversores volátiles de transformar a funcionarios no electos (Bancos Centrales, Cajas de Conversión) en los únicos decisores.

La interdependencia y la cooperación internacional en torno a marcos analíticos adecuados, macro y micro, y de instrumentos de supervisión uniformes, es la única forma de no quedar a merced de mercados imperfectos, de las reacciones orientadas por el corto plazo o de las reacciones que sobreajustan.

Para ello en este *paper* se ha sostenido:

1. El argumento central del trabajo es que, erróneamente, la cooperación ha sido vista hasta ahora como algo sólo valido en épocas de baja disponiblidad de recursos financieros y, de hecho, se ha confundido con la idea de atender urgencias aumentando los recursos al mundo en desarrollo. En realidad, para ser más precisos, con disminuir el giro de ahorro al exterior ya que la experiencia de la crisis de la deuda indica que la cooperación nunca alcanza a modificar el efecto perverso del movimiento de capitales en épocas de baja liquidez.

Según mi opinión hay fuertes razones para una cooperación financiera diferente, aun en épocas de muy alta liquidez, ya que los efectos

negativos sobre el crecimiento, la distribución del ingreso y el comercio mundial han sido tan nocivos en este caso como en el de la falta o insuficiente cooperación en momentos de baja liquidez internacional.

2. La crisis de la deuda de 1982 a 1990 sirve para recordar rápidamente los efectos sobre el desarrollo de las fases de baja liquidez internacional. El repaso de lo ocurrido con los niveles de déficit fiscal, aceleración de la inflación, fuga de capitales, sub-valuación de las monedas nacionales, etc., ilustra las consecuencias de la combinación de iliquidez internacional con políticas internas erradas o impotentes.

3. Las "crisis" de alta liquidez vivida entre 1977 y 1980 y entre 1990 y 1994 aporta un ejemplo de políticas inadecuadas tanto en lo interno como en lo internacional y sus efectos negativos sobre la tasa de crecimiento en el mediano plazo. Dado que esta óptica ha sido menos tratada que la anterior se analiza la, a mi juicio, poco sorprendente "sorpresa" creada por México a fines de diciembre de 1994. Un análisis más detallado del modelo de alta liquidez, sobre-valuación cambiaria, déficits externos crecientes, etc., conduce a lo que he definido como la "*mexican disease*" para usar como patrón de referencia y diferenciación a la tradicional "*dutch disease*".

5. A partir de repasar las situaciones 1982/1990 y 1977/1980 -1990/1994- se formulan ciertas recomendaciones, "*policy oriented*", cuya base es reconocer que los movimientos internacionales de capitales pasan por fases cíclicas de alta y baja liquidez y que la cooperación debe tener por tanto una visión abarcativa del ciclo y un diseño instrumental flexible como para adaptarse a esa realidad [45].

6. A partir de esa base se hacen once recomendaciones tendientes al diseño de un esquema de cooperación internacional, señalando que hay co-responsabilidad en la puesta en marcha de estas recomendaciones si bien en algunos casos la responsabilidad es algo mayor en uno de los dos lados (el mundo

---

45 Acaban de ocurrir dos hechos de signo contrario. Uno, favorable al tipo de análisis aquí propuesto. Otro contrario, en la línea tradicional. Como hecho favorable a la conveniencia de diferenciar los análisis y por tanto las políticas económicas en función de las fases del ciclo, debe registrarse la negociación abierta en la Unión Europea a propuesta de Alemania de modificar los "*target*" en materia de déficit fiscal del 3 % del PBI fijado en los criterios de Maastrich, a sólo 1 % en los momentos de auge económico. Este principio de diferenciación no deja de ser una saludable reactualización de conocimientos económicos post 1930.

Como hecho contrario debe computarse la decisión de la Organización Mundial de Comercio en contra de Brasil al rechazar el argumento de problemas de balance de pagos como razón para la aplicación de protecciones en el sector automotriz. El argumento central para el rechazo, es la idea que las reservas de Brasil han crecido de manera sustancial en los últimos meses sin hacer la menor distinción y diferenciación en las razones de esta suba. A la OMC no le parece relevante, siguiendo al FMI que fue expresamente consultado, que hoy se estime que al menos la mitad de esas reservas están constituidas por capitales altamente volátiles.

desarrollado o el mundo en desarrollo). Se sostiene asimismo que las instituciones internacionales como el FMI, el Banco Mundial y la hasta ahora limitada Organización Mundial de Comercio tienen un papel esencial a jugar en aceptar, diseñar en detalle y trasmitir la puesta en marcha de este tipo de políticas.

7. Un total de dos recomendaciones corresponden específicamente a las fases de baja liquidez y otros dos a las de alta liquidez. Las siete restantes corresponden a la totalidad del ciclo.

8. Por último, siempre dentro de un enfoque "*policy oriented*", se consideran seis factores básicos generadores de alzas en los diferenciales de tasas de interés a través de los cuales se atraen capitales en condiciones que si bien pueden satisfacer el corto plazo comprometen la idea de un desarrollo sostenido por afectar equilibrios macro y micro económicos.

9. Finalmente, debido al "*moral hazard*", a la inviabilidad de atender más de dos casos mexicanos a la vez, y al tamaño y volatilidad de los mercados financieros, se recomienda no confundir **cooperación internacional** con "redes de seguridad" internacional. El requisito para que estas "redes" cumplan el papel de proveer tiempo para los ajustes y tengan sentido, es que la cooperación preste atención a cuestiones de información e interpretación analítica enfocados a los *fundamentals* y a los equilibrios estructurales en el marco del mediano plazo.

10. A partir de los consensos macro hay un amplio campo de cooperación en materia de mercados financieros (bancos, seguros, mercados de capitales), especialmente en momentos en que a escala global están en juego profundas transformaciones derivadas del crecimiento de estos mercados, su internacionalización, la velocidad de crecimiento y la permanente innovación en materia de productos y servicios.

11. Una parte sustancial de esta cooperación pasa por los temas aun no resueltos, algunos de los cuales estarían normativamente vigentes recién a partir de fines de 1997. Son los que hacen a las **formas institucionales** de la supervisión financiera, los **parámetros** para la supervisión y establecimiento de requisitos de funcionamiento, los **modelos de acción frente a crisis** en los sistemas financieros nacionales, la actitud frente a los **conglomerados financieros** y el grado y calidad de **información y transparencia** pública en el marco financiero.

Estos temas en discusión escapan al mero tecnicismo operativo, no son *neutrales* en cuanto a la capacidad de adaptarse de los países en desarrollo y/o de orientar las relaciones y beneficios económicos entre países de diferentes regiones.

Toda supervisión financiera discriminatoria atenta contra la globalización y la eficiencia. Toda supervisión no-adaptativa y no-cooperativa con el mundo en desarrollo conlleva el bloqueo del poder de decisión nacional, genera concentración y afecta la competencia.

El delicado equilibrio requerido no es indiferente a las formas que asuma la cooperación y a los actores que participen en este proceso de redefinición de las reglas legales y técnicas que enmarcan la actividad financiera. La liberalización no tiene el mismo ritmo ni los mismos impactos según el tipo de modelos con que la misma se haga.

12. Queda asimismo como campo de negociación lo relativo a la instrumentación y puesta en marcha de la liberalización progresiva prevista en los acuerdos multilaterales para servicios (GATS) resueltos a partir de la última ronda GATT (1986-1995) de Uruguay. Es éste un campo enorme de transferencia de información, tecnología, recursos y expansión de la oferta.

Buenos Aires, febrero de 1996

A N E X O

"*MEXICAN DISEASE:* Crisis por exceso de recursos y alta volatilidad [46]

Un conjunto de factores políticos, económicos y sociales aparecen en las dos circunstancias (I982 y I995) definidos como casos de *mexican disease:*

i. una alta liquidez en los mercados de capitales internacionales, y *ex-ante*, un exceso de ofertas de capital;

ii. la existencia, en países medianamente desarrollados, *ex-ante*, de una demanda global excedente, ligada una demanda social por mayor consumo y más rápido crecimiento que, en general, se expresa a través de un mayor gasto e inversión pública;

iii. una fuerte demanda política, formulada por políticos con horizontes temporales de corto plazo, por satisfacer dicha demanda global más alta que tiene la sociedad y

iv. un grupo de tecnócratas (algunos hablan por estos días de tecnócratas "arrogantes"), decididos a aplicar una nueva, "*sound*" política económica para satisfacer las condiciones de los puntos ii y iii.

La forma en que estos cuatro componentes se combinan para dar lugar a una crisis merece un análisis.

- ***El Desarrollo del Modelo con alta disponibilidad Financiera***

El primer componente, mercados de capitales financieros altamente líquidos, era, en los años '80, consecuencia del reciclaje de fondos derivado del shock petrolero. Hacia fines de 1980 y comienzos de 1990 se debía a la recesión en las economías centrales y a la política monetaria de la Reserva Federal que al intentar evitar la desaceleración económica produjo un descenso en las tasas nominales de

---

46 La cercanía de la reunión preparatoria de Lisboa a la crisis de México y el desconcierto inicial que generó, hacían necesario explorar con algún detalle el caso para incorporar sus enseñanzas al diseñar nuevas formas de cooperación internacional. Este Anexo agrega comentarios y debe leerse conjuntamente a los hechos en las páginas 11 a 13 de la Parte I.

interés de más del 9 % al 3 % por año [47]. Simultáneamente, la tasa de inflación de las economías centrales estaba en un moderado proceso de reducción. Como resultado, los mercados internacionales enfrentaron los niveles más bajos en las tasas de interés nominales y reales producidos en muchas décadas. Al mismo tiempo se aceleró la "desintermediación" en los servicios tradicionales de los bancos, se impuso la creación de nuevos productos financieros y una dura competencia de los intermediarios financieros en la colocación de recursos y/o en la participación de los nuevos servicios financieros.

La existencia de alta liquidez y una más aguda competencia por colocar los fondos determinó en los dos períodos analizados una degradación en la evaluación y en las condiciones usualmente requeridas para asignar recursos ya sea que se tratara de crédito o de inversiones de portafolio. Esto ocurrió tanto con la deuda privada -vía créditos o vía colocación de bonos- como, especialmente, con la deuda soberana y otros créditos relacionados con las empresas públicas. En períodos de excedentes financieros los préstamos directa o indirectamente respaldados por los Estados se convierten en el canal de más rápida colocación de préstamos, tanto bancarios como securitizados.

Esta degradación crediticia y el deterioro de la capacidad para diferenciar entre deudores pudo ser puesta en evidencia durante 1993 y 1994 por el caso de Brasil. Meses antes del nuevo -y hasta ahora exitoso- plan económico (el Plan Real, de mediados de 1994), el país recibía importantes aportes de capital. En ese momento el país iba rápidamente camino a una hiperinflación que terminó con una inflación anual del 5.000 % y una aguda crisis política. La falta de un serio programa de privatizaciones que podría quizás haber justificado este movimiento de fondos internacionales quitaba esta razón de ser a los flujos financieros. ¿Bajo qué racionalidad económica se tomaron estas decisiones respecto a Brasil ? Quizás no otra que los fuertes excedentes existentes, el bajo costo de oportunidad y la imposibilidad de ignorar un mercado del tamaño de Brasil. Que el primero de estos elementos es el más importante lo dice claramente el hecho que durante los períodos de escasez de recursos Brasil no se diferenció en lo sustancial del resto de la economías latinoamericanas.

En resumen, la situación en los mercados internacionales altamente líquidos resulta en el establecimiento de una política de crédito e inversiones menos responsable.

Desde el tercer componente, es decir la demanda de los políticos, surge el deseo de usar recursos adicionales -en este caso, ahorros externos- para atender una demanda social insatisfecha. Este sesgo de corto plazo en el

---

[47] Los flujos anuales para toda América Latina fueron de 5,1 % del PBI en los años 1991-1994, aun mayores que el 4,7 % de los años 1976-1982 (Fuente: BID, Marzo 1995).

funcionamiento de los gobiernos y muy particularmente dentro del sistema democrático ocurre con tanta frecuencia que todo *policy maker* en el campo económico debe esperarlo. La responsabilidad, pasa por incorporar esta demanda como un dato y tratar de compensarla en las propuestas técnicas favoreciendo un alargamiento de los horizontes de acción.

Dentro de este marco, en ambas oportunidades, los 80 y los 90, los técnicos o técnico-políticos pusieron en funcionamiento políticas económicas en muchos aspectos correctas. Particularmente en cuanto a metas antiinflacionarias basadas en el equilibrio fiscal y en la apertura de sus economías, tanto en el sector real como en el financiero. Sin embargo, los problemas aparecieron tanto en 1982 como en 1995 debido, en parte, a que las metas antiinflacionarias dependían del uso del tipo de cambio como el instrumento central, como ancla. Hacia atrás para detener la inercia del sistema de precios y hacia adelante para operar sobre las expectativas.

La aceptación de un flujo de capital externo que consistía tanto en la repatriación del capital que previamente había fugado como de reales inversores extranjeros, creó condiciones para que la absorción interna de recursos fuera mayor que el PBI y consecuentemente para permitir más altos niveles de consumo e inversión. Este hecho básico, que es la captación de ahorro externo para equilibrar el balance ahorro-inversión no cambia, pero el equilibrio futuro es diferente según los fondos se canalicen al consumo o a la inversión.

En los años '80 debido a la preferencia de los centros financieros por la deuda soberana, la mayoría de los préstamos los usó el Estado y la oferta se canalizó fundamentalmente a través de préstamos bancarios respaldados por sindicatos de bancos. En los '90 por el lado de los oferentes hubo una mayor dispersión ya que a los bancos se agregaron los inversores institucionales (fondos de pensión y fondos mutuales), y los tomadores particulares de bonos y acciones de los mercados emergentes. La preferencia no se apartó de manera fundamental de lo acostumbrado. Una parte sustancial de los fondos fue hacia el Estado o a las empresas privadas o privatizadas, cuyos beneficios estaban explícitamente relacionadas con las decisiones contractuales del Estado.

Cuando la dependencia es directa del sector público ha tendido a generar inversiones con largos periodos de gestación y altos coeficientes de capital/producto. Cuando como ha ocurrido más recientemente la dependencia es indirecta -vía contratos de privatización o de concesiones de largo plazo- en general se distorsionan hacia arriba los precios en el sector no transable de la economía. Aun cuando las inversiones se hacen con criterios privados de rentabilidad y eficiencia su efecto no se traslada a toda la economía debido a los términos de los acuerdos y contratos con el Estado. Estos usualmente permiten una captura privada del aumento de productividad y la alta tasa de retorno de las inversiones es generalmente

garantizada a largo plazo.

El flujo de capitales externos y la monetización que del mismo se deriva genera además un aumento en la disponibilidad de crédito interno para el consumidor. Siendo que el crédito ha sido generalmente muy escaso en economías que han tenido una larga historia inflacionaria y represión financiera, durante estos períodos se produce expansión en el consumo en la clase media y aun entre la población de bajos recursos. La apertura del sector real de la economía a través de la reducción de las barreras arancelarias y no arancelarias, permite el aumento de la importación de toda clase de bienes y acentúa la baja del precio de los bienes comercializables internacionalmente.

Bajo estos tipos de programas el tipo de cambio es ligado (*peged*) a una moneda dura. Puede ser un sistema de cambio fijo, con o sin convertibilidad (*currrency board*), una flotación dentro de una banda (*snake*) o algún otro mecanismo de flotación "sucia". El hecho es que se usa el tipo de cambio como un "ancla" para reducir la tasa de inflación. Por lo menos durante los primeros 12 meses del programa es usual que no haya modificaciones nominales del tipo de cambio o incluso que haya, lisa y llanamente, una revaluación inicial de la moneda nacional [48]. Aun una vez flexibilizado el programa y admitido algún ajuste, la variación ocurre a una tasa menor que la tasa interna de inflación menos la inflación externa. Este fue el caso de Chile y Argentina durante los '80. Ha sido el caso de México y, más recientemente, de Brasil.

La sobrevaluación de la moneda local crea un estímulo adicional por el lado de las importaciones y un sesgo contra las exportaciones. Debido a la previa restricción sobre bienes importados la elasticidad ingreso de las importaciones a corto plazo es muy alta. Por contraste, la elasticidad de ingresos de las exportaciones es reducida o más aun el signo en ambas variables es opuesto, particularmente en países que tienen poca experiencia en mercados internacionales y que exportan productos primarios cuyo consumo interno tiene una alta elasticidad-ingreso. En otros palabras, donde la exportación responde a los excedentes una vez atendido el mercado interno.

Bajo este tipo de modelos debe agregarse el aumento del déficit en los servicios reales que también tienen una elasticidad mayor a 1. Transporte y seguros aumentan debido a la combinación de una economía más abierta y a una baja oferta interna de aquellos servicios. El turismo se expande por la alteración entre los costos internos e internacionales, y la transferencia de beneficios y *royalties* crece a medida

---

48 Fue el caso de Argentina después del Plan de Convertibilidad en 1991 o, más recientemene el de Brasil, con el Plan Real de mediados de 1994.

que la economía se integra más en la economía mundial.

- *Los Desajustes del Modelo*

El resultado combinado de todos estos hechos conduce a un aumento en el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos y a una creciente necesidad de recurrir al ahorro externo.

En las dos experiencias (los '80 y los '90) que permiten caracterizar esta "mexican disease" los responsables de la política económica se han comportado igual. El *sostenido* crecimiento del déficit fue rechazado por los *policy makers* como una evidencia negativa o como el indicador de que es necesario hacer algunos cambios en la política económica. En los '80, el enfoque monetario a la balanza de pagos de Chicago se usó como soporte teórico de los programas. En los '90 el Consenso de Washington, Harvard, MIT, Yale y la política de cambios estructurales, sirvieron de excusa intelectual, muchas veces sin el legítimo uso de los nombres de estos centros académicos.

En general, el único cambio permitido por los *policiy makers* entre los 24 y 38 meses posteriores al lanzamiento del programa -si éste comenzó a principios del ciclo de alta liquidez internacional- es un aumento de los diferenciales de las tasas de intereses internas respecto a tasas similares en el mercado internacional. Esto sirve para compensar a los inversores por el aumento del riesgo/país ligado al aumento acumulativo de la deuda en moneda extranjera, pública y privada y para mantener el flujo de capitales o impedir su reversión.

Internamente, eso prolonga el "modelo" e implica un cambio no discriminatorio en favor de los acreedores. No discriminatorio porque todos los inversores quedan habilitados para acceder a estos mayores márgenes de tasas de interés.

El segundo cambio posible y aceptado es interno y discriminatorio en favor de los deudores. Es discriminatorio porque, de hecho y por medio de información confidencial (*inside information*), se alienta un cambio oculto en la composición del portafolio por el cual algunas unidades del sector privado comienzan a reemplazar deudas en monedas duras por deudas en moneda local. Esto está usualmente acompañado por un cambio opuesto en cuanto a la tenencia de activos, los que tienden a constituirse, interna o externamente, en monedas duras. Este es el inicio del proceso de reversión de la alta disponibilidad de fondos externos pero que puede aun ser demorado compensando el efecto macroeconómico del cambio de activos a moneda local de los inversores privados ya que el Estado o las empresas públicas proceden de manera inversa al sector privado bien informado y reemplazan

su deuda interna por deuda externa. Esta es una bien conocida política de transferencia de pérdidas potenciales a toda la sociedad.

Finalmente, el segundo componente, la demanda en sociedades de bajo nivel promedio de ingresos de mayor cantidad de bienes y servicios asegura, combinada con el crédito, un aumento en el consumo y en el nivel de la actividad económica. Este aumento del bienestar, aun con una desigual distribución, da a los políticos algún soporte y les crea ilusiones acerca de lo correcto de sus decisiones.

El hecho de que estas economías operen generalmente por debajo del nivel del PBI potencial y con gran capacidad ociosa -esencialmente en el sector industrial- deja espacio para un rápido aumento del nivel de producción. Este aumento, que usualmente ocurre al principio del programa es, por supuesto, un aumento en la productividad y da lugar a la aparición de un inusual bajo coeficiente marginal capital/producto. Esta clase de productividad, que a veces no significa sino recuperar niveles anteriores, es a menudo confundido con cambios permanentes y estructurales en la eficiencia del uso de factores. Quienes defienden estos programas de alta necesidad de ahorro externo o, lo que es lo mismo, de déficit sostenido y creciente en la cuenta corriente del balance de pagos, suelen proyectar linealmente los aumentos iniciales de la productividad y usarlos como supuesto factor de compensación por el atraso en el tipo de cambio y por el cambio perverso en los precios relativos. De este efecto productividad deben, según esta visión, emerger aumentos de competitividad que limiten el déficit en cuenta corriente sin afectar el alto nivel relativo de actividad económica.

La evolución hasta ahora descripta lleva a formularse ciertas preguntas adicionales como ser:

1. ¿Cuál es el factor **esencial** en la especificación de este modelo? A mi juicio sólo uno de los componentes tiene este carácter. La demanda global insatisfecha y los políticos cortoplacistas son elementos casi siempre presentes. Los tecnócratas son siempre fáciles de atraer. Lo que hace que este preciso modelo sea específicamente posible de ser implementado, es el alto nivel transitorio de la liquidez internacional. Sin una alta disponibilidad de recursos externos no habría disponibilidad para el sendero de política macroeconómica ni para los comportamientos micro antes detallados.

2. ¿Es posible evitar los perversos efectos que normalmente tardan en emerger? Técnicamente, es posible moderar la fase expansiva en el ciclo económico, evitando la sobre-expansión del crédito vía alguna disuasión de orden económico y/o administrativo del ingreso del capital especulativo de corto plazo. Algunos ejemplos tan diferentes como Chile y Brasil en los '90 demuestran esta posibilidad. México y

Argentina podrían en cambio ser ejemplos del flujo de capitales de corto plazo muy parcialmente limitados (México), o no limitados en absoluto (Argentina).

Estos mecanismos reducirían la posibilidad de sobre-valuación de la moneda local, moderando el aumento de las importaciones, y algunas veces el descenso -relativo o absoluto- de las exportaciones. Simultáneamente resulta más fácil de manejar la "burbuja" financiera. Estas políticas tienden a reducir la certidumbre en el tipo de cambio y, por tanto, en la tasa de retorno para inversiones a corto plazo y en consecuencia generan presiones menores hacia la sobrevaluación cambiaria. Chile usó este instrumento cuando estableció una relación con una "canasta" de monedas, reemplazando al dólar, en un momento en el cual las monedas duras estaban sufriendo cambios relativos entre ellas en los mercados internacionales. Esto introdujo algun riesgo acotado al calcular la tasa de retorno en términos de dólares.

Bajo esta clase de programas si no se ha tomado a tiempo algún tipo de acción para prevenir la sobrevaluación y los desajustes macro, aparecen situaciones críticas en cuanto se modifican las condiciones financieras internacionales. Casi inevitablemente se piensa en una devaluación "bien manejada". Sin embargo, esta clase de cambios nunca ocurren, ocurren demasiado tarde o son instrumentados de forma juzgada no creíble por los mercados. La reciente crisis en México prueba que nunca hay un buen momento para devaluar [49]. Nadie, y menos que ninguno los tecnócratas cuyo poder deriva del "milagro" económico que han realizado y de la confiabilidad externa que han "alquilado" a los inversores a corto plazo, quiere asumir el riesgo.

Si desde el principio se acepta y "explica" como positivo el hecho del aumento del déficit en la cuenta corriente y se rechaza el diagnóstico acerca de la necesidad de algunos cambios de política económica, es posible afirmar que el pronóstico futuro está en riesgo. Eso es aun más evidente en países que tenían ya no menos del 2 % de su PBI comprometido en pagos externos como consecuencia de una deuda externa previa.

---

[49] Ya en febrero de 1994 el FMI comenzó a advertir que México estaba viviendo como un "*credit-card addict*". En marzo Estados Unidos debió acordar un fondo de 6 billones de dólares para sostener el peso. Entre abril y agosto tanto la CIA como el Departamento del Tesoro de Estados Unidos hicieron advertencias privadas a México. La actitud pública era sin embargo diferente y el 9 de diciembre, menos de 20 días antes de la crisis, el presidente Clinton elogia públicamente a México como un "perfecto ejemplo de desarrollo económico". IHT 5.4.95

- *El Desenlace del Modelo: Los Lados Financiero y Fiscal en la Fase de Transición.*

Los mercados terminan haciéndose cargo de buscar el equilibrio, primero aumentando el diferencial neto de la tasa de interés y finalmente - y lógicamente desde la óptica de la racionalidad privada- retirando el capital. Durante el período de transición, cuando el crédito externo voluntario resulta insuficiente, aparecerán dos efectos negativos:

Primero, el aumento en la fragilidad financiera interna, que resulta de las dificultades de pago de los créditos acordados por el sistema bancario local. Usualmente, a través de todo el programa antes analizado, la tasa de interés interna es alta debido a algunos factores concurrentes. Fundamentalmente por el alto costo de la inadecuada estructura del sistema financiero subdesarrollado. Los ratios "depósitos/empleados" y "total de activos financieros/cantidad de bancos" son, ambos, comparativamente bajos en términos internacionales. Además, porque los Bancos Centrales ponen altos requerimientos de reservas a fin de limitar el multiplicador de crédito dada la alta creación primaria vía expansión de la base monetaria ligada al flujo de capitales externos.

En la esfera real de la economía estas tasas son aceptadas por las empresas tomadoras de créditos debido al importante alza en la demanda global, al uso de factores ociosos y al aumento de la productividad, lo cual permite a los tomadores suponer que tendrán capacidad futura de repago. Por el lado de las familias la aceptación de estas tasas es función del aumento real en el poder de compra de sus salarios durante la primera etapa de un programa de estabilización y de la fuerte demanda reprimida por los previos racionamiento del crédito.

Sin embargo, las perspectivas cambian para las empresas cuando la expansión de la demanda tiende a achatarse y aun a descender y cuando, por el lado de la oferta, queda claro que las subas de productividad son difíciles de sostener sin comprometer aumentos en la inversión fija. El panorama cambia también para las familias cuando empiezan a percibir que el freno de la inflación genera un efecto *"one shot deal"* sobre el poder adquisitivo y que los pagos en cuotas respecto de salarios fijos, combinados con mayor desempleo, absorben una porción demasiado alta del ingreso disponible.

Los otros efectos del lado fiscal están igualmente ligados a diversas causas. Primero, está el impacto fiscal que causa el aumento de las tasas de interés sobre la deuda pública interna. Segundo, el permanente reclamo de aumento en las transferencias desde las autoridades provinciales y locales y desde los fondos de desempleo.

Esta segunda causa está relacionada con el cambio en los precios internos relativos en favor de los bienes no-transables los cuales impulsan el nivel de actividad en el sector servicios y especialmente al sector financiero definido en el sentido amplio, esto es, incluyendo además de bancos inversores institucionales, agentes de bolsa, etc. Es este sector el que canaliza los fondos externos y, en general, el aumento de disponibilidad de los activos financieros. Estas actividades están normalmente más concentradas en las grandes áreas urbanas de modo que la transferencia sectorial de ingresos implica automáticamente una transferencia regional, dejando a las áreas rurales o a las ciudades menores donde predominan las pequeñas y medianas empresas con menor actividad económica. Eso reduce tanto la capacidad de cobrar impuestos como las posibilidades de los gobiernos locales de una situación menos dependiente vis-a vis el gobierno central.

El tercer problema es la transferencia de los fondos de desempleo y subempleo. El aumento en el nivel de la actividad económica se produce sin un aumento equivalente en el nivel de empleo. En otras palabras, la elasticidad del empleo es baja en relación al nivel de actividad. Además en el caso de lá experiencia de los '90 aparecieron problemas nuevos debido a las privatizaciones y a la consecuente reducción del empleo que con ellas se produce. El descenso en la demanda de trabajo con relación a la población potencialmente activa se debe así a una combinación de las "virtudes" de la privatización (mayor eficiencia) y los "vicios" de una insuficiente tasa de inversión en general y, en particular, en el sector productor de bienes transables y de las empresas pequeñas y medianas. El resultado es una demanda por mayores transferencias públicas.

Por el otro lado del presupuesto, los ingresos fiscales enfrentan una tendencia negativa. Al tiempo que los gastos resultan muy inelásticos, el descenso en la capacidad del cobro de impuestos -aun a nivel del gobierno central- es creciente. La capacidad del cobro de impuestos sigue el mismo camino, o aun uno peor, que el del sistema financiero interno cuando trata de recuperar los créditos acordados.

7s

IAI *IEEI* *ISLA*
Roma *Lisbona* *Milano*
CONFINDUSTRIA *(Roma)* - **IRS/ FIESP** *(San Paolo)*

IV FORUM EURO LATINO AMERICANO

Cooperazione economica e politica tra Unione Europea e Mercosur

Roma, 9 - 11 maggio 1996
Sala Giunta - Confindustria

FINANCIAL COOPERATION: SOLIDARITY IN A CONTEXT OF GLOBALIZATION AND VOLATILE FINANCIAL MARKETS

by Roberto Lavagna

The issue of international financial cooperation and, more specifically, financial cooperation between the European Union and the Mercosur, is examined from a conceptual, "instrumental" point of view and includes an assessment of the sources and use of funds.

Given the radicial transformations taking place in the financial world since the 1970s, the first task at hand is to define an agenda for the discussion of the forms of cooperation and solidarity to be established.

The paper sets out with a conceptual analysis which focuses on the new world financial context. This is followed by an analysis of cooperation between financial markets during different financial cycles. As far as financial cycles are concerned, the author deems it necessary to consider how to manage markets in times of abundance, a topic which has not often been explored in analyses of emerging markets due to an overwhelming focus on situations of crisis and scarcity. The Mexican example is analysed in light of the management of the aforementioned cycles. This is followed by an examination of the policies that need to be developed to improve the management of these cycles affecting financial markets as a whole. Policy recommendations are made to deal with situations of scarcity and situations of abundance.

The conceptual section summarized above is followed by an analysis of micro-level financial cooperation for the development of specific instruments and norms for control. The institutional structure and organs for supervision, the parameters established for supervision, the criteria to adopt in the face of crises, issues affecting financial conglomerates, the degree of information and public transparency as well as the instrumentalization of the General Agreement on Trade in Services are elements which need to be dealt with at the micro level. The author examines each of these elements in turn, outlining

the problems inherent in each case and suggesting possible steps.

Finally, the conclusions discuss the need for the European Union and the Mercosur to participate in the definition of an agenda to resolve both the conceptual and instrument-related problems affecting global as well as regional financial markets. Summarizing the key arguments and recommendations put forward in the paper, the author states that interdependance and international cooperation based on a sound analytical framework, both on the micro and macro levels, and the establishment of uniform supervisory instruments, is the only way to overcome market imperfections, and reactions which are either too slow or too drastic. On these grounds, the author argues furthermore that it is necessary to develop an analytical framework which takes into account the need for strategies to deal with scarcity and abundance, given that the latter situation, normally preceding crises of scarcity, also contribute to the problem of financial management.

8

IAI
Roma

IEEI
Lisbona

ISLA
Milano

CONFINDUSTRIA *(Roma)* - **IRS/ FIESP** *(San Paolo)*

IV FORUM EURO LATINO AMERICANO

Cooperazione economica e politica tra Unione Europea e Mercosur

UNIÃO EUROPÉIA-MERCOSUL
COOPERAÇÃO PARA A PAZ E A SEGURANÇA

ALFREDO G. A. VALLADÃO

Roma, 9 - 11 maggio 1996
Sala Giunta - Confindustria
Viale dell'Astronomia 30

IV FORUM EURO-LATINO-AMERICANO

Roma 9-11 de Maio de 1996

UNIÃO EUROPÉIA-MERCOSUL

COOPERAÇÃO PARA A PAZ E A SEGURANÇA

Alfredo G. A. Valladão

Abril de 1996

SUMÁRIO

I - A URGÊNCIA DO DIÁLOGO POLÍTICO BILATERAL

1) OS ALICERCES DA COOPERAÇÃO POLÍTICA UE-MERCOSUL

À primeira vista, um diálogo União Européia-Mercosul sobre a paz e a segurança pode parecer um exercício futurista e meramente intelectual. Nem uma nem outra entidade conta com uma política exterior comum ou políticas de defesa e de segurança próprias. A UE tem alguma experiência recente, porém muito limitada, de «ações conjuntas» humanitárias e «posições comuns» declaratórias. Foram também tentadas algumas formas mais avançadas de cooperação política no campo da não-proliferação nuclear, no controle das exportações de produtos sensíveis ou na administração da cidade de Mostar, na Bósnia. Mas os resultados foram, no mínimo, ambíguos. Na verdade, a Política exterior e de segurança comum (PESC) -prevista pelo tratado de Maastricht- ainda se encontra no limbo, e por certo não será a Conferência Intergovernamental (CIG) de Turim que abrirá o caminho para mudanças radicais nesse campo. O drama da Bósnia e a cacofonia das diplomacias européias veio confirmar claramente as profundas divergências que permanecem entre os Estados do Velho Continente.

O Mercosul, por sua parte, ainda está muito longe das embrionárias experiências européias. A entidade não conta com nenhuma instância política supranacional e nem mesmo pretende trilhar este caminho. É verdade que o Conselho de Ouro Preto (Dezembro de 1994) definiu para o grupo uma estrutura institucional com personalidade jurídica, permitindo a negociação coletiva de acordos com outros Estados ou regiões do mundo. Mas os quatro países membros fazem questão de afirmar que não existe nenhuma intenção de ir além da simples coordenação intergovernamental. Neste campo a questão ainda se resume essencialmente à cooperação bilateral Brasil-Argentina sobre temas específicos como, por exemplo, o problema nuclear. No mais, visto a sensibilidade da questão, cada um pretende manter a sua autonomia diplomática.

Apesar das dificuldades ligadas à representação política da UE e do Mercosul, não se trata, de maneira voluntarista, de *inventar* um diálogo. Desde o princípio dos

anos oitenta, a Europa voltou a se interessar pelas questões de segurança nas Américas. A declaração franco-mexicana sobre o conflito em El Salvador e o apoio da CEE ao Grupo de Contadora em 1983, abriram o caminho para a institucionalização do diálogo político UE-Grupo do Rio, complementado pelos encontros paralelos à Assembléia Geral das Nações Unidas.

No âmbito bilateral, a UE e o Mercosul decidiram, nos últimos quatro anos, avançar decididamente para a institucionalização do diálogo. Primeiro, com o Acordo Interinstitucional de 1992, promovendo o intercâmbio de informações e a cooperação nos campos da assistência técnica e das políticas de integração. Depois com a Declaração Solene Conjunta de Dezembro de 1994, lançando as bases de um «diálogo político reforçado» cujos objetivos são dos mais amplos: «garantir uma concertação mais estreita sobre questões multilaterais, nomeadamente através da coordenação das posições respectivas nas instâncias multilaterais competentes». Para tanto, foram previstas reuniões de cúpula, quando forem de «interesse mútuo», encontros anuais a nível ministerial e reuniões regulares dos Diretores Políticos. Finalmente, o Acordo-Quadro de Madrid, de Dezembro de 1995, não só define uma via para a criação de uma «associação interregional» pela liberalização do comércio até o ano 2006, mas também oficializa definitivamente os mecanismos do diálogo político entre as duas partes.

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

2) DA GUERRA FRIA À «SEGURANÇA COOPERATIVA»

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

Uma nova agenda, transnacional, impõe-se a todos os Estados democráticos. Na ordem do dia encontram-se problemas que não podem ser enfrentados sem uma coerente cooperação internacional, tais como: a proliferação de armas de destruição de massa e armamentos convencionais, o tráfico de drogas e suas seqüelas mafiosas, as ameaças aos regimes democráticos e as instabilidades regionais provocadas por conflitos inter ou infraestatais (tribais, religiosos, étnicos), o êxodo de populações inteiras, a defesa do meio ambiente...

No mundo de hoje, a eficiência dos transportes e das comunicações, a estabilidade e o crescimento dos mercados financeiros e do comércio, e o estabelecimento de regras do jogo internacionais (jurídicas, econômicas, sociais, ambientais) tornaram-se imperativos estratégicos para todos. Tudo que vier ameaçar o bom funcionamento desses processos constitui um desafio claro não só às grandes potências, mas também às potências emergentes e, de fato, ao conjunto da comunidade internacional. Em 1991, a tentativa iraquiana de anexar o Kuwait e controlar -direta ou indiretamente- as maiores reservas petrolíferas do planeta não representou um simples problema «médio-oriental» ou «euro-norte-americano», mas sim um risco considerável para todos os equilíbrios do mercado mundial da energia. O tráfico de droga e a lavagem do dinheiro podem desestabilizar os mercados financeiros internacionais e muitos governos democráticos. Da mesma forma, a crise do peso mexicano, em Janeiro de 1995, ameaçou a estabilidade dos mercados de capitais da Europa, das Américas e da Ásia-Pacífico.

A característica principal das relações internacionais na era do pós-Guerra Fria é portanto a interdependência crescente dos Estados, nações, povos. Idéias, mercadorias, pessoas, fundos e até empresas, circulam cada vez mais livremente. O desenvolvimento econômico, os emprêgos, o bem-estar de populações inteiras dependem dessa imensa rede de intercâmbios planetários. A integração acelerada do mundo tem seus aspectos positivos e negativos. Por um lado, essa extraordinária abertura dos mercados e das culturas estimula as reformas políticas e a produtividade econômica, fortalece as liberdades individuais e o diálogo intercultural. Em outras palavras: é um possante motor de democratização. Não se pode negar que, na última década, a democracia avançou decididamente em várias regiões do mundo, os diferentes processos de abertura alimentando-se uns aos outros.

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

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

Não é mais possível portanto, separar a ação econômica, nacional e internacional, do seu alicerce de segurança. Também não é mais viável «delegar» as responsabilidades a uma ou duas grandes potências com a esperança de que elas tudo resolvam. Nem mesmo os Estados Unidos -a última superpotência- tem condições (ou vontade) de assumir o papel de «polícia do mundo». A Bósnia, a Somália, o Ruanda, o Haiti, o conflito entre o Peru e o Equador, a crise China-Taiwan.... demonstraram amplamente a necessidade de políticas e até de ações multinacionais conjuntas.

3) LATINOS E EUROPEUS: A NECESSIDADE DE UMA «IDENTIDADE DE SEGURANÇA»

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

Tanto a União Européia quanto o Mercosul defrontam com grandes mudanças nas condições da segurança das suas regiões respectivas. Na Europa, a queda do Muro de Berlim e o desaparecimento do Pacto de Varsóvia transformaram por completo os equilíbrios eestratégicos. A perspectiva do alargamento da UE aos países da Europa central e oriental (PECO), a insistência desses últimos a serem rapidamente integrados na NATO, a incógnita do futuro político da Rússia, o perigo de desestabilização no Mediterrâneo e, *last but not least*, as lições da tragédia da Bósnia-Herzegovina, obrigam os dirigentes europeus a encarar de maneira urgente a questão de uma política exterior comum (PESC) e de uma «identidade européia de segurança e defesa» (IESD).

Por enquanto, por causa de suas próprias divergências internas, a UE continua apelando para o protetor norte-americano, como ficou patente no caso da ex-Iugoslávia. Mas com o fim da Guerra Fria não é mais possível continuar pensando que todos os problemas do Velho Continente serão resolvidos pelos Estados Unidos. Nem os

americanos estão dispostos a isto. Além do mais, nada garante que os interesses de segurança regionais europeus sempre estarão perfeitamente sintonizados com os de Washington.

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

Apesar das realidades serem radicalmente diversas, parte dessas perguntas coloca-se também para o Mercosul. É óbvio que o panorama estratégico na América do Sul não sofreu uma revolução tão radical quanto no Velho Continente. A região sul-americana, tradicionalmente bem mais pacífica em matéria de conflitos inter-estatais, não está fadada a viver dentro de um «arco de crises» tão inquietador. Porém, o fim da Guerra Fria também trouxe mudanças estruturais. O desaparecimento da União Soviética e a derrocada do movimento comunista tiveram por consequência uma desmobilização ideológica da vida política interna dos países da região e, portanto, eliminaram o principal motivo de mobilização das Forças Armadas na segurança interna. A missão e o papel dos militares no novo contexto geopolítico estão por ser definidos, assim como uma nova doutrina de defesa. E a tarefa é urgente, visto as recentes iniciativas em matéria de segurança continental propostas pelo principal interlocutor do hemisfério, os Estados Unidos da América.

Por outro lado, a guerra das Malvinas e a consequente aproximação e cooperação de segurança entre o Brasil e a Argentina tornaram obsoleto um dos principais focos de tensão potenciais no sub-continente. O próprio Mercosul, que associa de maneira duradoura as duas maiores potências militares sul-americanas, está alterando

profundamente os grandes equilíbrios estratégicos regionais. Coloca-se portanto claramente a questão das formas de cooperacão política e militar que têm de ser adotadas para garantir um peso próprio, não somente na definição das regras e das responsabilidades no quadro da «segurança cooperativa» planetária, mas também no quadro hemisférico -em particular na Organização dos Estados Americanos (OEA).

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

4) ESTADOS UNIDOS: O PARCEIRO INCONTORNÁVEL

O diálogo entre europeus e latino-americanos sobre as questões de segurança é imprescindível e existem já velhas tradições de cooperação nesse campo, porém essencialmente voltadas para a relação com um terceiro parceiro, os Estados Unidos da América. O sistema interamericano criado logo após o final da 2ª Guerra Mundial - centrado na Organização dos Estados Americanos (OEA), com seus instrumentos anexos como o Pacto do Rio, a Junta Interamericana de Defesa (JID), ou a Conferência dos Exércitos Americanos- teve um papel pioneiro na constituição das grandes organizações multilaterais de segurança ocidentais durante o período da Guerra Fria (NATO, UEO, SEATO, ANZUS, Pacto de Bagdá,...).

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

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

As relações euro-norte-americanas seguiram uma via paralela. O Plano Marshall de 1947 e a criação da Organização Européia de Cooperação Econômica (OECE, hoje OCDE) para ajudar a reconstrução das economias do Velho Continente foram complementados pela mais perene aliança militar moderna: a Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO). A partir da distenção do começo dos anos setenta, a CSCE constituiu um dos mecanismos mais sofisticados do planeta em matéria de cooperação para a segurança. No entanto, o fim da Guerra Fria e a competição comercial cada dia mais dura, representam uma ameaça ao prosseguimento dessa cooperação transatlântica. O lançamento, no verão de 1995, da idéia de uma área de livre comércio transatlântica

(TAFTA) e até de um novo tratado euro-americano é uma primeira tentativa para reatar un diálogo político global.

A TAFTA continua sendo uma perspectiva longínqua, mas as duas partes já iniciaram um processo de negociações técnicas (já denominado em Washington «Transatlantic marketplace») visando a liberalização comercial e a harmonização das regulamentações. E até a França - tradicionalmente hostil ao «atlantismo» - está propondo a elaboração de uma nova «Carta atlântica». Para os americanos como para os europeus, não se trata somente de uma negociação econômica. Todos reconhecem explicitamente que o objetivo é rever e reforçar o conjunto das relações entre os dois lados do Atlântico, com especial enfoque nas novas ameaças à segurança coletiva.

5) FECHAR O TRIÂNGULO ATLÂNTICO

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

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

É óbvio que essa argumentação não faz muito sentido. A NATO, que reúne dois continentes sem continuidade geográfica, é sem dúvida um dos maiores sucessos históricos em matéria de cooperação política e de segurança. Além disso, já vimos que uma forma de diálogo político já existe entre UE e Mercosul, não só a nível governamental, mas também entre representantes e organizações da sociedade civil (internacionais partidárias, fundações políticas, ONG....). Aliás, temas eminentemente políticos como o tráfico de drogas, a defesa do meio-ambiente, etc., estão explicitamente incluídos no Acordo-Quadro de Madrid, de 1995. É claro que a Europa não terá tão cedo condições de competir com o poderio dos Estados Unidos ao sul do Rio Grande, nem esse deve ser seu objetivo. Mas isso não significa aceitar uma quase institucionalização do monopólio de Washington nas relações com a América Latina. No universo da «segurança cooperativa» não se trata de excluir ou dividir, mas de somar.

Para os Latino-americanos é cada vez mais indispensável participar, de uma forma ou de outra, do diálogo inter-Atlântico Norte. A maneira de tratar o problema da não-proliferação de armamentos, ponto primordial da agenda euro-americana, pode ter consequências imediatas para o acesso da América Latina às tecnologias mais avançadas (aeronáutica, espaço, nuclear civil, informática, telecomunicações...). Os modos de ação que porventura forem definidos para lutar contra o tráfico de drogas ou a lavagem do dinheiro também terão um impacto profundo na região, tanto quanto os critérios de avaliação e ação no campo do meio-ambiente. A União Européia, por sua vez, tem todo interesse em estabelecer um diálogo direto com uma América Latina em pleno crescimento econômico, que já está também tratando dos mesmos problemas com os Estados Unidos e estabelecendo regras coletivas de comportamento que terão necessariamente um impacto importante na própria equação econômica e de segurança européia.

É hora de fechar o triângulo atlântico. Mas a cooperação política entre europeus e latino-americanos não pode, nem deve, ser vista como uma alternativa às relações com os Estados Unidos, antes pelo contrário. Trata-se simplesmente da necessidade de reequilibrar o relacionamento indispensável com a última superpotência, assumindo um papel ativo, e não só subordinado, na elaboração das novas regras do convívio internacional, e aceitando também as responsabilidades coletivas que essa posição

acarreta. A participação de todas as partes interessadas é a condição para se chegar a uma definição mais ecumênica, menos unilateral, dos princípios da segurança coletiva, e portanto para a elaboração de respostas concretas e conjuntas às novas ameaças do pós-Guerra Fria.

6) A EUROPA E A «AMÉRICA-MUNDO»

O fortalecimento do triângulo atlântico é também imprescindível para a Europa e a América Latina, na medida em que o mundo do século XXI se está organizando em torno de um polo panamericano no qual a América do Norte tem um papel federador (ver mapa, p. 16). O NAFTA não é outra coisa senão a integração das economias canadense e mexicana no mastodonte econômico estadunidense, o maior e mais dinâmico mercado homogêneo do planeta. Com um PIB em torno de 8.000 bilhões de dólares, o espaço norte-americano constitui o coração e o motor da nova economia «globalizada». Na verdade, ele representa o maior fabricante de normas e regulamentações transnacionais, o ponto de convergência dos circuitos financeiros internacionais, e também o centro da inovação tecnológica e da difusão das idéias, imagens e comportamentos sociais.

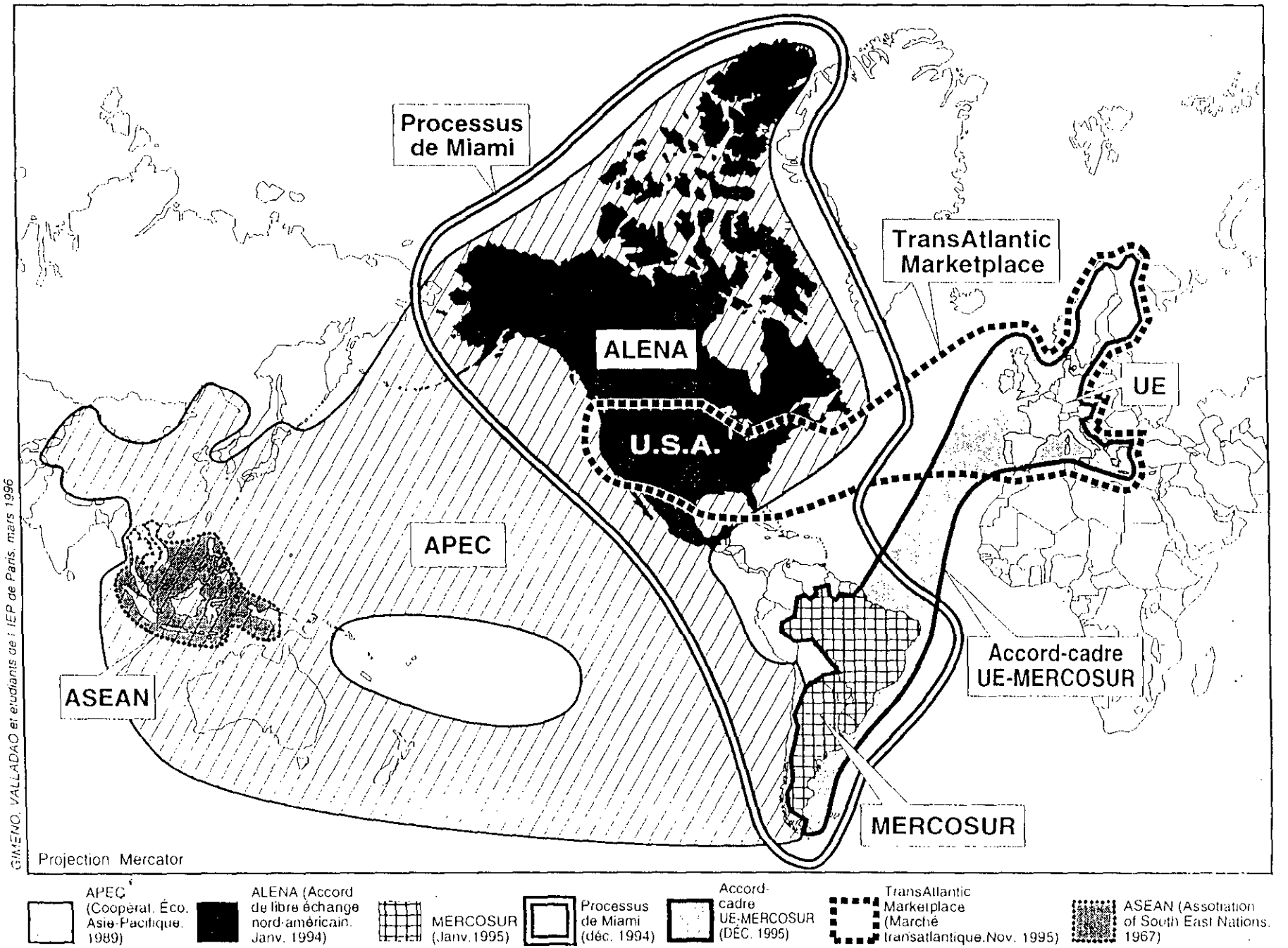
Graças à sua posição de força, os Estados Unidos conseguiram articular duas iniciativas fundamentais dirigidas às duas áreas mais promissoras do planeta em matéria de possibilidades de crescimento econômico: a Ásia-Pacífico e a América Latina. Por um lado, a APEC (Asia-Pacific Economic Cooperation) permitiu lançar um processo de integração entre o NAFTA e as economias emergentes da Ásia, com vocação a alargar-se paulatinamente ao resto das Américas (o Chile já foi aceite como membro em 1995). Por outro, o «processo de Miami» consolidou a via, mais ou menos pedregosa, da integração econômica panamericana que deveria desembocar um dia na Área de livre comércio das Américas (ALCA).

Essa conjunção de NAFTA, APEC e ALCA, que reúne as economias mais dinâmicas do mundo ameaça marginalizar a prazo o continente europeo. Não é por nada que nos últimos três anos a UE «redescobre» a América Latina, tenta melhorar as suas relações comerciais e políticas com a Ásia-Pacífico, e aceita negociar novas aberturas

comerciais com os Estados Unidos, apesar das pressões de seus poderosíssimos lobbies protecionistas internos. Basta olhar para o mapa da página 15 para se ter consciência da ameaça de marginalização da Europa e do caráter estratégico do Acordo-Quadro de Madrid.

Sem uma forte cooperação latino-européia, as duas partes só podem almejar um papel de regiões subordinadas da nova «América-mundo», e não o de parceiros plenamente responsáveis que participam, junto com os norte-americanos, na definição da arquitetura institucional e econômica do século vindouro. A América Latina, a Europa e a América do Norte, que partilham um patrimônio cultural comum, têm todas as condições de constituirem uma verdadeira «civilização atlântica», aberta a todos os povos do mundo e cujos alicerces são os valores comuns: a democracia, os direitos humanos, as liberdades individuais, políticas, econômicas e culturais. Nesse final do século XX, uma cooperação séria para a paz e a segurança entre esses três herdeiros do antigo «Ocidente» poderá vir a ser a chave para a estabilidade futura do planeta.

L'AMÉRIQUE-MONDE. 1996



(e da ONU no seu conjunto) à nova realidade internacional, assim como o direito de veto concedido aos cinco vencedores do conflito.

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

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

Essa discussão tem bases já sólidas: tanto os europeus quanto os latino-americanos sempre foram fiéis defensores do papel das Nações Unidas. E existe uma tradição de consulta bilateral no quadro da Assembléia Geral. Há também consenso quanto à estratégia a ser seguida: entender a reforma do CSNU como o paradigma e o catalisador da reforma mais ampla de todo o aparelho onusiano no sentido da desburocratização e de uma maior eficiência. O Brasil - que é candidato a membro permanente, mas não está «fazendo campanha» - bem definiu esse quadro comum

II - A AGENDA DE SEGURANÇA UE-MERCOSUL

O «processo de Miami» e a reorganização da Aliança Atlântica continuam sendo prioritários respectivamente para o Mercosul e a União Européia. Mas as perspectivas abertas pelo Acordo-Quadro de Madrid podem tornar-se um horizonte tão importante quanto os dois primeiros. Para isso, a formulação dos objetivos do diálogo euro-mercosulino tem de ser extremamente abrangente. No momento não se trata de forçar discussões artificiais entre duas entidades tão diferentes do ponto de vista institucional e com graus tão diversos de cooperação política. Os primeiros passos serão dados essencialmente pelos Estados mais interessados, e estes não serão sempre os mesmos, variando em função dos diferentes tópicos a serem debatidos. Dito isto, uma agenda concreta para as discussões deve tentar ordenar as prioridades. Três tópicos parecem essenciais: 1) o ajustamento das funções e da estrutura institucional da ONU às novas realidades geopolíticas; 2) a cooperação de segurança com seus dois aspectos, político-militar e não-militar; 3) a definição de «interesses» e «valores» comuns com vistas a um entendimento mais equilibrado com os Estados Unidos e que poderia concretizar-se no lançamento pelos países europeus e mercosulinos de uma «Conferência de Cooperação Atlântica».

1) A REFORMA DA ONU

a) O alargamento do Conselho de Segurança (CSNU)

O fim da Guerra Fria permitiu encarar abertamente a questão da representatividade do CSNU. É evidente que não faz sentido continuar a excluir do pequeno clube de membros permanentes os dois vencidos da Segunda Guerra Mundial, a Alemanha e o Japão, hoje a segunda e terceira potências industriais do planeta. Como também não é possível continuar a ignorar o peso crescente de algumas potências emergentes e de regiões inteiras da Ásia, América Latina e África. A questão de fundo porém, ultrapassa o simples problema da representatividade. Meio século depois do final da 2ª Guerra Mundial, o que está em jogo é a adaptação do funcionamento do Conselho

responsabilidades? O debate vem desde a Carta de San Francisco quando foi rechaçada a proposta «regionalista» de Winston Churchill, considerada uma porta aberta para todo tipo de abusos.

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

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

Hoje só os Estados Unidos possuem os meios de intervir de maneira maciça em qualquer ponto do mundo. E só os outros quatro membros do Conselho de Segurança têm capacidades - limitadas - de projetar forças. Os países candidatos a membros permanentes do CSNU terão portanto, *nolens volens*, que demonstrar um mínimo de

afirmando, sem rodeios, que antes de se falar das candidaturas de tal ou tal país, a prioridade é discutir a forma que se pretende dar a um CSNU ampliado,.

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

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

b) *Peacekeeping* e o capítulo VIII da Carta da ONU

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

Um dos modelos possíveis para abordar essas questões, teria a ver com uma reflexão conjunta sobre dois tópicos centrais: 1) a criação de mecanismos e instituições comuns para o monitoramento das potenciais «áreas quentes» de interesse mútuo, afim de alimentar uma cooperação eficiente em matéria de «diplomacia preventiva», 2) a problemática da constituição de «Corpos de Paz», nacionais, regionais ou inter-regionais.

A idéia da Comissão Européia de tentar promover uma rede de institutos de pesquisa «civis», complementando em paralelo o trabalho de análise dos serviços governamentais especializados, combina-se com a concepção brasileira de um centro de prevenção de conflitos. Desde já, essas propostas representam uma boa base de partida para um diálogo sobre a prevenção. A discussão deverá abranger não só as possíveis ameaças de desestabilização na Europa e na América do Sul, mas também os temas de preocupação comuns relativos a terceiros, em particular a África Áustral, a América Central-Caribe e as relações com os Estados Unidos.

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

A UE mantém extensas relações históricas, econômicas, políticas e culturais com esta região do mundo, rica em recursos humanos e materiais. O Brasil e a Argentina também pretendem fortalecer os vínculos econômicos e culturais com a África lusófona e a República Sul-Africana. Se o atual processo de transição democrática, na África do Sul e nos países vizinhos, continuar no bom caminho, a região terá um papel estratégico no desenvolvimento de todo o continente africano. Os vastos interesses europeus e latino-americanos na África meridional dependem portanto da manutenção da paz e da segurança regionais. Aliás, a França, Bélgica, Portugal e Brasil conhecem bem a região do ponto de vista político-militar, ou por serem ex-potências coloniais ou por participarem em forças de paz da ONU. É porém necessário, paralelamente às relações bilaterais com África e antes de tentar lançar um indispensável diálogo de segurança

capacidade análoga - obviamente proporcional aos seus recursos - e também que eles estão dispostos a aceitar a carga de problemas ligada à manutenção da paz e da segurança internacional.

Por bons motivos, o Brasil ,desde sempre, e a Alemanha, nos últimos quarenta anos, mostram-se reticentes a aceitar plenamente a responsabilidade de «policiar» o planeta. Mas como o seu nome indica, a condição *sine qua non* para ser membro permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas - a única instância de decisão coletiva mundial - é assumir o compromisso de **preocupar-se permanentemente com a segurança do mundo inteiro**. Isto pressupõe a construção de uma capacidade política, diplomática e militar adequada aos recursos do país, permitindo uma participação inteira nas decisões e nas eventuais ações conjuntas necessárias para prevenir conflitos e manter, administrar ou restabelecer a paz.

Hoje, ninguém tem condições de imitar a potência estadunidense. A cooperação regional ou interregional torna-se imprescindível para os que desejam dotar-se dos meios necessários para participar e opinar em matéria de segurança coletiva. Em 1945, por pressão dos latino-americanos (particularmente do Brasil), as instituições interamericanas puderam conservar uma existência própria com relação aos orgãos centrais da ONU. Essa margem de manobra saiu ainda mais fortalecida das grandes reformas da Carta da OEA no princípio dos anos 1990. Essa rica experiência do panamericanismo representa sem dúvida uma das primeiras contribuições que os países do Mercosul podem trazer à discussão com os europeus. Esses, por seu lado, podem exibir uma prática bem mais profunda das questões de cooperação político-militar, tanto na União da Europa Ocidental (UEO), quanto na NATO ou na OCSE.

c) Prevenção de conflitos e «Corpos de paz»

1) Um dos pontos essenciais da cooperação UE-Mercosul seria uma análise das condições - e das dificuldades- para instituir mecanismos de prevenção de crises e para a formação de unidades (civis e militares) necessárias ao *peacekeeping*, *peacebuilding*, *peacemaking*. Em outras palavras, assumir as três tarefas principais da segurança internacional no pós-Guerra Fria: apoiar as transições democráticas, impedir o alastramento das crises, cooperar na resolução dos conflitos.

prioridades orçamentárias na Europa e nos países mercosulinos, a criação dessas unidades dependerá muito da cooperação entre os Estados interessados.

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

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

ii) Desenvolvimento de medidas militares e não-militares de confiança mútua (MCM) que poderiam servir de «matéria-prima» para a elaboração de um regime internacional de MCM para regiões em crise ou em transição democrática.

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

iv) Discussões técnicas para definir, junto com a NATO e os Estados Unidos, questões como a interoperabilidade dos armamentos e do C3I, a estandardização do funcionamento das cadeias de comando, a coordenação logística...

v) Busca de maior eficiência da cooperação na indústria de armamentos.

2) NÃO-PROLIFERAÇÃO E SEGURANÇA NÃO-MILITAR

Além das questões da reforma da ONU e da concepção do *peacekeeping*, a agenda UE-Mercosul comporta também uma série de tópicos de interesse bilateral ligados ao que alguns estrategistas chamam de «novas ameaças», em particular todos os problemas ligados à «segurança não-militar». É também nesse campo que a cooperação estreita com o outro polo do triângulo atlântico, os Estados Unidos, revela-se mais necessária.

a) Não-proliferação e acesso à tecnologia avançada

Trata-se, fundamentalmente, de promover regras e comportamentos «transparentes» com relação às políticas armamentícias, por um lado, e à utilização das

tripartite com os africanos, que europeus e mercosulinos mais diretamente envolvidos tenham maior conhecimento dos seus interesses respectivos e consolidem sua cooperação nesse campo.

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

2) Quanto aos «Corpos de Paz», trata-se de verificar as disponibilidades das duas organizações em desenvolver uma reflexão e uma ação conjunta concreta no campo da «segurança cooperativa». A UEO já começou a analisar a possibilidade de constituir esse tipo de unidade para a paz. E no Mercosul, a Argentina tomou a dianteira propondo várias idéias no mesmo sentido. Na verdade, a questão de fundo é como organizar a tarefa de definição e implementação das missões de paz, no quadro das Nações Unidas, dos organismos regionais ou de coalizões *ad hoc*. Isso significa dois tipos de atividades principais envolvendo unidades especiais adaptadas a cada uma:

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

ii) Missões de paz armadas: esse tipo de intervenção significa a constituição prévia de unidades militares de interposição, atuando como «capacetes azuis» ou não, mas com um alto grau de autonomia operacional: treinamento adequado, armamento e comunicações modernos, capacidades de transporte... É claro que, tendo em vista as

A cooperação com a Europa nesse campo está longe de ser tão estreita. E ambíguas foram as iniciativas da UE de outorgar vantagens comerciais especiais aos países andinos que demonstrassem resultados na luta contra a droga. Um diálogo euro-latino-americano mais organizado sobre esse problema só pode vir reforçar uma atuação mais eficiente do «triângulo atlântico» nesse domínio essencial da segurança comum e da luta contra a «criminalidade transnacional».

c) Meio ambiente e critérios de desenvolvimento sustentável

É óbvio que nesse fim do século XX, a defesa do meio ambiente, e também o impacto que isso pode ter sobre o desenvolvimento econômico, transformou-se num problema político e estratégico maior. A nova administração americana não hesitou em incluir esta questão diretamente nas suas principais preocupações de segurança nacional. Na Europa, a sensibilidade «ecológica» já representa uma força política considerável. Por outro lado, países «emergentes», tradicionalmente mais preocupados com o bem-estar econômico de grandes populações carentes do que com a proteção da natureza e do espaço biológico, também tomaram consciência da urgência de tratar o problema com seriedade.

Ainda falta porém, tanto na América do Norte quanto na Europa ou na América Latina, um imenso trabalho de pesquisa e de definição dos níveis de compatibilidade entre desenvolvimento e defesa do meio ambiente. Faltam também critérios comuns para um diálogo positivo e construtivo com as organizações não governamentais (ONG) particularmente ativas nesse campo. Outro ponto essencial: a cooperação em matéria de tecnologias meio-ambientais.

d) Terrorismo

Num mundo «globalizado», nenhum país, por mais longe que esteja das áreas de conflito, pode se considerar imune aos atos terroristas (o atentado em Buenos Aires, em 1994, foi uma demonstração clara). Esse tema já está sendo discutido seriamente no quadro da OEA, e é também uma das prioridades da discussão sobre o «terceiro pilar» na União Européia. Como no caso do tráfico de drogas e da criminalidade transnacional, à cooperação com a Europa é necessária e urgente. A discussão terá que abranger no

tecnologias ditas «duais», por outro. A UE já conseguiu criar um embrião de cooperação nestes campos com a campanha comum, em 1995, em favor do Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP) e com a política comum de controle do comércio de produtos e materiais militarmente sensíveis. Existe também uma tradição já antiga de cooperações bilaterais nesses campos (involvendo sobretudo o Brasil, a Argentina, a França, a Alemanha, a Itália e a Inglaterra), que pode servir de base para a elaboração de contribuições comuns originais no quadro das negociações sobre o desarmamento e no seio das instâncias de controle multilaterais. Pontos essenciais da cooperação euro-latino-americana são sem dúvida:

a) novos avanços em matéria de desarmamento nuclear, químico e biológico, considerando também os critérios e instrumentos de verificação dos acordos.

b) diálogo sobre os critérios limitando as exportações de produtos de alta tecnologia e sobre as condições de funcionamento da nova entidade que sucedeu ao COCOM (a Convenção de Wassenaar).

c) cooperação espacial e o desenvolvimento do regime MTCR de controle das exportações de tecnologia de mísseis.

d) cooperação em matéria de indústria nuclear civil, inclusive e principalmente no campo da prevenção dos riscos.

b) Tráfico de drogas e lavagem do dinheiro

A chegada de Bill Clinton à presidência provocou uma mudança importante na concepção americana de luta contra o tráfico. Os Estados Unidos, agora, aceitam o fato de que o problema do consumo é tão importante quanto o da produção e do transporte. Essa nova visão, oficializada em Fevereiro de 1994, permitiu que fosse definida, no quadro da OEA, uma nova estratégia de combate englobando o conjunto do hemisfério. A OEA, aliás, através do CICAD e do IADIS, tem já uma vasta experiência no campo do material para a prevenção, da harmonização de leis e regulamentos para a luta contra o tráfico e o controle das substâncias químicas e precursoras. Quanto à lavagem do dinheiro, a cooperação interamericana deu seus primeiros passos consequentes com a reunião ministerial hemisférica de 1995, ao mesmo tempo que a OEA abria contatos oficiais com a OCDE em Paris.

particularmente promissores e importantes: o fortalecimento do direito internacional e o problema da gestão do convívio entre diversas comunidades étnicas, religiosas, culturais...

a) Fortalecer o direito internacional

Pode-se dizer que as Américas e a Europa constituem os dois alicerces magnos do direito internacional. Nos anos 1920-1930 falava-se ainda do «direito internacional americano» e do «direito internacional europeu». E a história jurídica da primeira metade do século XX foi, de fato, uma queda-de-braço entre esse direito americano, mais democrático e igualitário, e o direito europeu, mais aristocrático e individualista, marcado pela idéia do *balance of power*. Na verdade, desde a segunda conferência da paz em Haia, até à fundação das Nações Unidas em 1945, a noção de soberania limitada pelo direito, de cunho americano, se impôs paulatinamente. E só a Guerra Fria, com seu «equilíbrio do terror» não permitiu o pleno desabrochar de um verdadeiro direito internacional universal.

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

b) Administrar as diferenças culturais: uma Conferência de Cooperação Atlântica

Na era da Internet, das viagens rápidas e baratas, dos grandes fluxos migratórios, da globalização das economias, o maior desafio das próximas décadas será como administrar o contato direto e permanente entre todas as culturas e civilizações do planeta. O modelo «assimilador» do Estado-nação europeu está atingindo os seus limites. Os massacres étnicos nos Balcãs ou o ressurgir de um racismo e de uma xenofobia de

mínimo três temas essenciais: 1) a revisão do conjunto dos textos legais - particularmente os tratados de extradição - afim de adaptá-los à mobilidade internacional das organizações terroristas; 2) a elaboração de critérios que permitam uma definição comum do crime de «terrorismo» e a organizaçao do intercâmbio de informações; 3) a formação de forças policiais especiais e a criação de mecanismos concretos de colaboração.

3) A DEFINIÇÃO DE «VALORES» COMUNS

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

Todos os documentos políticos oficiais euro-latino-americanos exaltam o patrimônio cultural e os valores comuns. Mas hoje não basta mais listar os grandes temas da democracia, dos direitos humanos, do «direito das minorias», da liberdade de opinião, etc. No mundo da «segurança cooperativa» é indispensável definir todos esses valores de maneira bem mais precisa para evitar a desvalorização destes conceitos, utilizados hoje até por Estados francamente ditatoriais. Com a volta dos regimes democráticos na América Latina e a transição democrática nos países da Europa Central e do Leste, vive-se atualmente um momento privilegiado para debater essas questões. E tanto os europeus quanto os latinos estão abertos às contribuições vindas de outras partes do mundo. Numa perspectiva euro-mercosulina, existem dois temas

eleições democráticas em Taiwan). Neste sentido, um triângulo atlântico euro-latino-estadunidense, fortemente consolidado e democrático, pode servir de exemplo e motor da democratização e da abertura do resto do planeta às idéias, ao comércio e aos contatos pessoais, que são as maiores garantias da paz. Esta consolidação dos interesses e valores atlânticos comuns deveria poder se expressar na criação de um vasto organismo de discussão e consulta aberto a todas as outras instituições e formas de diálogo interregionais da área.

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

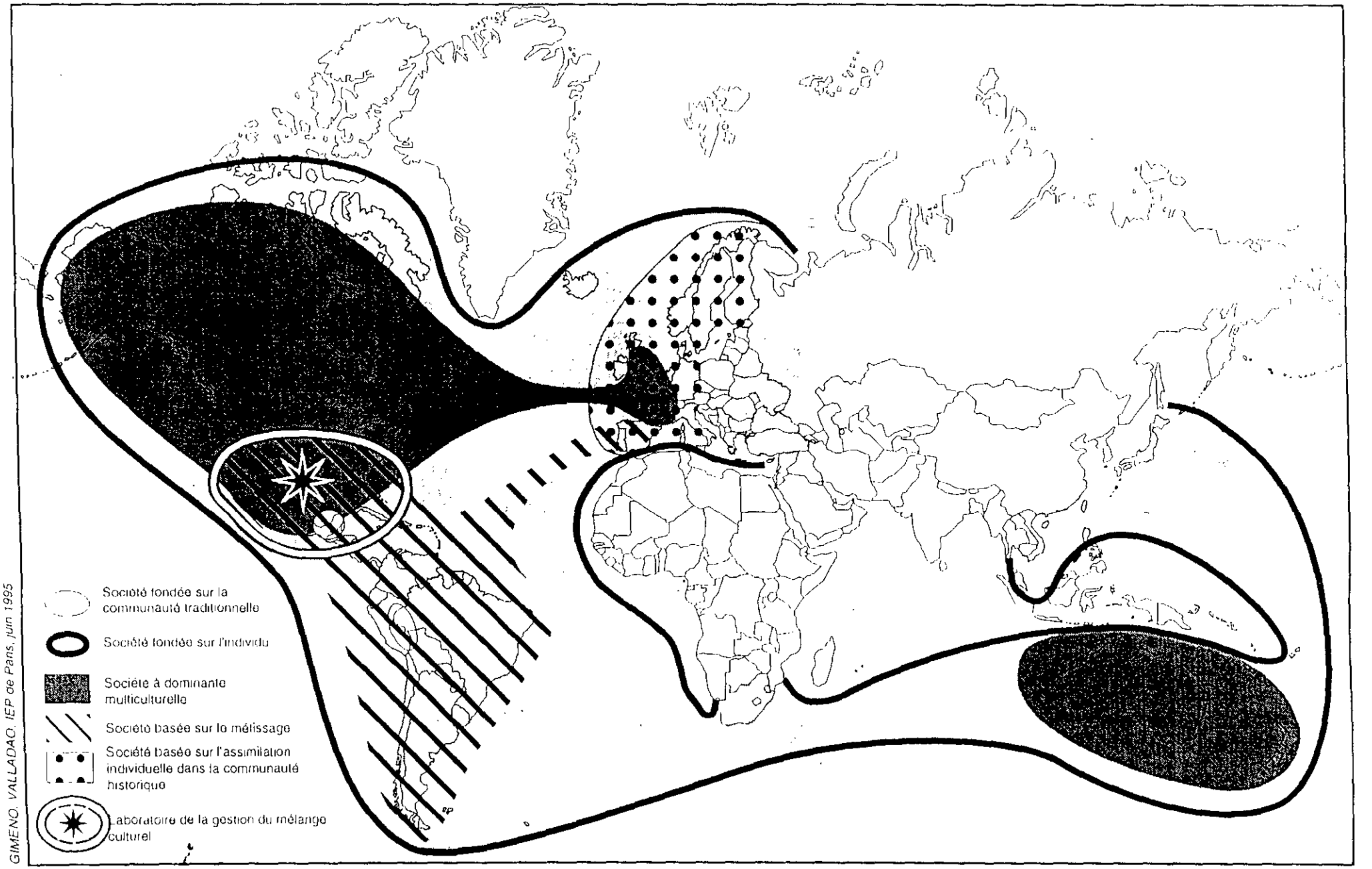
---

massas, até nas velhas democracias da Europa ocidental, são sinais assustadores. Uma má gestão desse problema pode desestabilizar o conjunto do Velho Continente. O moderno modelo «antropófago» e mestiço latino-americano, apesar da violência social que ele acarreta, do racismo ordinário que existe em qualquer sociedade do mundo e do seu pecado original - o extermínio das populações indígenas pelos primeiros colonos europeus - conseguiu, até hoje, combater essa negação total do Outro e evitar as matanças étnicas de massa.

Um debate sério entre europeus e latinos sobre a cidadania, a tolerância, a miscigenação dos corpos e das culturas seria uma contribuição vital e essencial para o combate contra qualquer forma de discriminação e contra os fantasmas da «guerra de civilizações» e outras «limpezas étnicas». Isso não só nas suas próprias sociedades mas também no resto do planeta. Essa discussão, obviamente aberta a todos os que no mundo defendem a liberdade e a democracia, deve ser feita paralelamente e prioritariamente com o terceiro grande modelo «universalista»: o «multiculturalismo» norte-americano. Europa, América do Norte e América do Sul são as principais regiões do mundo onde o Indivíduo constitui o fundamento da vida social. Essa «civilização atlântica» não é mais nem menos virtuosa do que as outras regiões do planeta onde o direito das pessoas se sujeita aos interesses e ao direito das comunidades mas, queira ou não, seja ela digna ou não, o facto de fundar sua cultura sobre o indivíduo faz com que represente a fonte principal de elaboração e defesa dos valores democráticos cuja base é justamente a exaltação das liberdades individuais (ver mapa, p. 32). E isto até quando porventura alguns de seus dirigentes não respeitem. Não se trata pois de motivar conflitos entre o ocidente «civilizado» e o estao do mundo «bárbaro», mas de concentrar forças para promover os valores universais dos direitos humanos, aceites já oficialmente pela quase totalidade dos Estados do mundo.

Frente ao florescer dos fundamentalismos religiosos ou raciais, a definição conjunta de valores comuns é uma tarefa urgente. Vários governos, sob o pretexto de que a cultura de seus povos exige que o indivíduo seja subordinado aos «direitos da comunidade», tentam negar o caráter universal dos direitos humanos. Isto é uma porta aberta para todo tipo de violências e abusos, com repercussões imediatas para a segurança e paz no mundo (*vide* a recente agressividade da China com relação às

TYPES DE SOCIÉTÉ



GIMENO, VALLADAO, IEP de Paris, juin 1995

Echelle à l'équateur : 0 2 000 km

Projection Mercator

MAPA

III - ORGANIZAR O DIÁLOGO

Como já vimos, a principal dificuldade para um diálogo de segurança euro-mercosulino é a definição dos interlocutores. No Mercosul, a cooperação praticamente não existe, enquanto que na UE ela é ainda muito incipiente. É duvidoso que se possa avançar rapidamente. Mas os precedentes existem, como também os canais de comunicação institucionais. O Acordo-Quadro de Madrid, de 1995, abriu amplas perspectivas para o lançamento de uma cooperação política bilateral. Resta concretizar o que ainda é só boas intenções.

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

Algumas sugestões para os primeiros passos do diálogo UE-Mercosul no campo da paz e da segurança:

1) Fora as reuniões de cúpula, ainda bastante aleatórias, o Acordo-Quadro fixa encontros anuais a nível ministerial e reuniões regulares dos Diretores Políticos. A isso poderia-se acrescentar **reuniões menos formais dos *Policy Planning Staffs***.

2) Seria também interessante explorar as possibilidades de um **encontro de representantes das Forças Armadas** dos Estados membros das duas entidades em volta do tema da **«manutenção da paz»**.

3) Aproveitando a vastíssima tradição jurídica internacional da construção européia e do sistema interamericano, lançar um **forum institucional** que reuniria periodicamente os juristas europeus e latino-americanos especialistas **do direito**

internacional, com a tarefa central de **definir as bases legais de uma nova** «segurança cooperativa».

4) Para evitar a rotina e os formalismos pouco criativos, deveria-se tentar ativar **uma rede dos principais Institutos de estudos estratégicos e de relações internacionais**, na Europa e no Mercosul. Ela seria **encarregada de dinamizar os encontros oficiais anuais**. Essa rede, em colaboração com as autoridades governamentais e a Comissão de Bruxelas, teria a responsabilidade de elaborar os pontos essenciais das ordens do dia dos encontros ministeriais anuais. Ela também publicaria, **anualmente, um relatório sobre as questões de paz e segurança** de interesse mútuo, assim como um balanço da cooperação bilateral.

5) Este *pool* de Institutos deveria também aceitar um papel de motor de um **diálogo de segurança incluindo, de maneira setorial, as ONG idôneas**. Autoridades oficiais e representantes «não-governamentais» poderiam se encontrar em pequenos **foruns técnicos anuais** sobre problemas específicos: a) Combate ao narcotráfico, b) Contrôle e acesso à tecnologia «dual», c) Defesa do meio ambiente, d) Ajuda e intervenções humanitárias, e) Novos currículos para as Escolas e Academias militares.

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

O realismo político nos diz que é duvidoso que se avance muito na concretização de uma agenda tão ambiciosa. Mas o mesmo realismo afirma que não há tempo a perder. O mundo está mudando e se reorganizando de maneira extremamente rápida. Quem não participar ativamente e voluntariamente nessa metamorfose histórica vai ter simplesmente de se submeter às tempestades que virão. Hoje, só os Estados Unidos possuem os três pilares do poderio econômico, político-militar e cultural que lhe permitem influenciar diretamente os novos rumos do planeta. Nem a Europa, com toda a sua potência econômica, e muito menos os países emergentes do Mercosul ou do conjunto da América Latina, têm condições para dialogar e cooperar com os norte-

americanos de forma equilibrada. O diálogo político UE-Mercosul pode ser uma maneira de fortalecer a capacidade de ação e de influência das duas regiões na parceria necessária com a América do Norte. Uma maneira também de abrir espaços para que outras comunidades e outros continentes participem plenamente na definição desse novo mundo do século XXI.

IAI *IEEI* *ISLA*
Roma *Lisbona* *Milano*
CONFINDUSTRIA *(Roma)* **- IRS/ FIESP** *(San Paolo)*

IV FORUM EURO LATINO AMERICANO

Cooperazione economica e politica tra Unione Europea e Mercosur

Roma, 9 - 11 maggio 1996
Sala Giunta - Confindustria

THE EUROPEAN UNION AND THE MERCOSUR: COOPERATION FOR PEACE AND SECURITY

by Alfredo ~~Vallão~~ Valladão

At first glance, a discussion of cooperation for peace and security between the EU and the Mercosur may seem out of place: not only does the EU not have a well developed common foreign and security policy, but the countries of the Mercosur are clearly not ready to give up their foreign policy autonomy.

Despite this limitation, both sides have shown a desire to forge a political dialogue through institutional agreements and the EU has been politically active in Latin and Central America. Moreover, in today's post-Cold War international context, characterized by interdependance between nations, key transnational issues affect the security of all countries.

The author argues not only that cooperation in the field of security and peace between the Mercosur and the European Union would close the "triangle" of arrangements between the European Union and the United States on the one hand, and between the United States and Latin America on the other, but also that it is necessary as a result of the crucial security issues which are of common interest to both Europeans and Latin Americans.

The author then assesses the main points in a common EU-Mercosur peace and security agenda. The first is reform of the United Nations Security Council. Not only does the issue of representation have to be dealt with, but the re-adaptation of the UNSC to new international realities is a must. Although there is a tradition of consultation between the two regions, a central problem remains the question of which of the European countries and which of the two Mercosur candidates (Argentina and Brazil) should integrate the Security Council.

The second point around which to build up convergent positions is peacekeeping under chapter VIII of the UN Charter. The author argues that, on the basis of the important role and experience of regional organizations such as the OAS, the Latin American countries can contribute to the definition of new peacekeeping strategies within the context of the United Nations and in concert with NATO and the WEU.

Thirdly, as far as the prevention of conflicts is concerned, the author argues that the European Union and the Mercosur could discuss the conditions and difficulties associated with the formation of civil and/or military units for peacekeeping, peacebuilding and peacemaking action. Two key topics for interregional analysis are singled out: the creation of common mechanisms and institutions for the monitoring of hot areas of mutual interest and, secondly, the formation of a "peace corps" based on national, regional or interregional forces. The author sees the cooperation between the EU and the Contadora Group as a model for possible joint action in Southern Africa, a region in which both regions have an interest. Moreover, cooperation with the EU could balance the power held by the United States, although the author notes that the US cannot be excluded from any arrangements between the EU and the Mercosur, given its overwhelmingly dominant position in world politics.

In the fourth place, the author examines four "new threats" which are important points of mutual concern: non-proliferation and access to advanced technologies,; drug-trafficking and money laundering; environmental threats and sustainable development; and finally, terrorism.

The paper concludes with an analysis of the need to establish "common values" between the two regions for the elaboration of an effective policy and with a brief examination of the steps needed to tructure a dialogue on security and peace issues between the EU and the Mercosur. As far as common values are concerned, the author argues that Latin America and Europe already share a common cultural heritage. The main point for common action would be the strengthening of international law and the creation of what is called a "Forum for Atlantic Cooperation" on the basis of the universalist, multicultural social model of the United States based on individual freedom and made viable through increased communications technology.

As far as setting up a dialogue is concerned, the main task at hand is to determine clearly the various levels of dialogue - bilateral, regional and interregional - to increase efficiency and to prevent a competitive situation with the United States. The author puts forward six policy recommendations: first, that the Policy Planning Staffs of the two regions meet regularly in complementarity with the regular meetings between Political Directors; second, that representatives of the armed forces meet to discuss peacekeeping issues; third, the creation of a institutional forum in which jurists could meet to define the legal bases for a new "cooperative security"; fourth, the activation of institutes of strategic and international studies in both regions to back up official meetings; fifth, the incorporation of NGOs into the official security dialogue; finally, the establishment of a permanent structure of debate between the two regions, open to civil society.

9

IAI
Roma

IEEI
Lisbona

ISLA
Milano

CONFINDUSTRIA *(Roma)* **- IRS/ FIESP** *(San Paolo)*

IV FORUM EURO LATINO AMERICANO

Cooperazione economica e politica tra Unione Europea e Mercosur

DEMOCRACY AND HUMAN RIGHTS: A POLITICAL AGENDA FOR INTERREGIONAL COOPERATION BETWEEN THE EUROPEAN UNION AND THE MERCOSUR

ALEXANDRA BARAHONA DE BRITO

Roma, 9 - 11 maggio 1996
Sala Giunta - Confindustria
Viale dell'Astronomia 30

Introduction

A. Developments in the Democracy and Human Rights Agenda of the EU and the Mercosur
The European Union
The Mercosur

B. Problems with Democracy and Human Rights Promotion for the European Union and the Mercosur

C. A Joint Mercosur-European Union Agenda for Human Rights and Democracy Promotion?

INTRODUCTION

In December 1995 the European Union and the Common Market of the South (Mercosur) signed a framework agreement which laid the foundations for political dialogue and cooperation between the two regions. According to the **Long Term Strategy Proposed by the Commission for Future Relations of the European Union with the Common Market of Latin America for the Reinforcement of a European Union Policy Towards the Mercosur** of November 1994, the aim of a framework agreement would be to cooperate and coordinate positions in international forums on the issues of peace, democracy and human rights.[1]

The aim of this paper is to examine the potential for political cooperation on these issues between the European Union and the Mercosur. In order to do this, the paper will assess (a) the evolution of the policies of the European Union with regard to democracy and human rights promotion abroad; (b) the foreign policies of the Mercosur Member States. This will provide the background for a discussion of (c) the role that these issues play in relations between the two regions and the problems facing a joint democracy and human rights promotion regime and finally, (d) the paper will conclude with tentative recommendations for action which the Mercosur and the European Union can adopt to advance this agenda.

The key arguments put forward in this paper are that the joint promotion of democracy or human rights by the European Union and the Mercosur, be it on an interregional basis or within the wider international arena must be preceded by much groundwork given a number of institutional, political, economic and even conceptual problems related with a common attempt to advance these causes by two disparate regions and integration projects. It is further argued that despite the difficulties involved in the development of such a joint agenda, there are some positive elements which both regions can draw on to engage in this process. Finally, it is argued that the first element on a interregional democracy and human rights promoting agenda must be a serious discussion of the issues and an attempt to overcome the asymmetries which stand in the way of a credible partnership for the promotion of these aims.

The Framework Agreement for political cooperation has to be placed in a wider context in order to understand the new role that the issues of democracy and human rights are playing in the post Cold War era, not only in interregional relations but in international relations as a whole. With the end of the Cold War, a window of opportunity was created for a new attitude towards the promotion of democracy

---

[1] *Europe Documents*, 30 November, 1994, #19127/13, COM (1994) 428 final, 19.10.94, p. 14 and p. 12. According to the June 1995 **Joint Political Declaration** this new political cooperation will be based on a mutual committment to democracy and respect for human rights.

and human rights. Indeed, since the fall of the Berlin Wall, economic cooperation and aid have become explicitly linked to political reform, such that "democracy and human rights become threshold criteria for the provison of aid, and a proportion of development assistance is allocated to specifically promote such reforms."[2] The 1993 Vienna World Conference on Human Rights seemed to reinforce this trend, recognizing the failure of structural adjustment programmes to address basic developmental problems and reaffirmed the notion that economic reform should be accompanied by political reform, respect for human rights as well as popular participation in development policies, thus unifying the concept of human development and explicitly linking democracy, human rights and development.[3]

The development of a new phase of relations between the European Union and Latin America was initiated after the demise of the Cold War. This phase was characterized by the targetting of the Mercosur (or regional integration groups) as a preferential partner for regional economic and political cooperation. This new phase of relations was also marked by an increasing European emphasis on a tight linkage between economic cooperation and continued democratic rule as well as respect for human rights, instrumentalized by so-called political conditionality. The move to condition cooperative relations with Latin America was enshrined in the third generation agreements which included democratic clauses, linking continued and reinforced cooperation with the maintenance of democratic rule and respect for human rights. The first of these agreements was signed with Chile on the 20th December, 1990. The Mercosur countries were among the first to sign such agreements: Uruguay signed in November 1991, Paraguay in February 1992 and the Brazilian agreement was signed in June 1992.[4] The rest of Latin America followed suit in 1993 and 1994.[5]

A. Developments in the The Democracy and Human Rights Agenda of the EU and the Mercosur

The European Union

---

[2]Crawford (1995) p. 32.

[3]Waller (1992) p. 24. Other significant events include the Declaration on Economic Cooperation with a reference to political freedom and respect for human rights as an integral part of growth and development in 1990.

[4]The Uruguayan preamble asserts a "shared wish to help initiate a new phase of economic cooperation and to facilitiate the development of their respective human and material resources" on the basis of the principles of human rights and democracy and the latter are considered to be the foundation of the agreement. The Paraguayan preamble refers to respect for "democratic values and respect for human rights" which are also considered to be the foundation for cooperation. In the case of Brasil, there is no reference to the issue in the preamble, but it is considered to be an essential element of the agreement. COM (95) op. cit., p. 18 and 21.

[5]In February 1993 a third generation agreement was signed with Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua and Panamá. In April of the same year the Andean Pact countries signed similar agreements. Today, all Latin American countries with the exception of Cuba have third generation agreements with the EU which are characterized by the implementation of democratic and human rights conditionality. *Agence Europe*, 5968, 26-27 April 1993, p. 10.

The European Community uses **symbolic or declaratory** politics to promote human rights and democracy abroad through European Political Cooperation (EPC) and the European Parliament (EP). The Foreign Ministers of the European Union established a working group on human rights within EPC in 1987. EPC has paid a lot of visible attention to democracy and human rights. As far as Latin America is concerned, more than 150 *démarches* were issued between 1985 and 1993 dealing with human rights, with democracy, peace, disarmament, the environment and drug-trafficking.[6]

It is the European Parliament, however, which has been the most vocal champion of democracy and human rights.[7] As far as Latin America is concerned, the European Parliament passed 213 resolutions on Latin America between 1963 and 1988. Of these, the vast majority, were related to human rights issues. Also between 1963 and 1988 the Parliament issued 629 written questions on Latin America. 85 were political questions, 84 were related with human rights issues and 66 focused on development aid. Well over half of the questions focused on South America. Between February 1989 and March 1991, the Parliament issued 33 human rights, democracy or electoral issue related declarations regarding Latin America.[8]

The European Union has also attempted to put concern with democracy and human rights into practise through **politically conditionality** referred to above. As noted above, this is a post-Cold War phenomenon reinforced with the collapse of communist rule in Eastern and Central Europe. In November 1991, the Resolution on Human Rights, Democracy and Development of the Council and the Member States Meeting within the Council made the protection of human rights and democracy part of the Community's and the Member States' official foreign economic cooperation policy. Committment to conditionality was officially based on the idea that "the respect, promotion and safeguard of human rights constitute an essential factor in international relations" and are "one of the cornerstones of European cooperation."[9]

This resolution is bolstered by the Maastricht Treaty, whose Title XVII, articles 130 u-y defined Union development cooperation objectives for the first time. The consolidation of democracy and the

---

[6] EPC Documents Listed Between January 1985 and October 1993: Argentina 16; Brazil 14; Chile 84; Colombia 22; Costa Rica 12; Ecuador 4; El Salvador 54; Grenada 1; Guatemala 37; Honduras 11; Mexico 10; Nicaragua 68; Panama 24; Paraguay 9; Peru 20; Uruguay 7; Venezuela 5.

[7] See: PE (1995a) pp. 37-40 and PE (1995b); PE (1995c). See also: Regelsberger (1990) p. 17.

[8] Since then, another 49 declarations on human rights related issues have been made. Most of these have condemned the human rights or environmental situation in Brazil, although Cuba, Guatemala, El Salvador among others have also been constant preoccupations. See: EP (1995b); EP (1995c).

[9] "Action by the Community and its Member States in the field of Human Rights in 1992", *Agence Europe*, 5894, 9 January, 1992, p. 5.

rule of law as well as respect for human rights and fundamental freedoms were set out as high priorities. In May 1992, a Council Declaration on relations with the CSCE countries, recognized democratic principles and human rights as an essential part of its contractual relations with those countries by incorporating the appropriate provisions into the agreements concerned. The provision allowed the Community to take action if obligations are not complied with. This decision was reinforced by the Declaration of the Council of Development Ministers on Human Rights, Democracy and Development Cooperation of May 1993, issued just before the Vienna United Nations World Conference on Human Rights.[10]

The pratical precendent for the new era of conditionality in cooperation agreements was initiated with the Fourth Lomé Convention in 1989 which revised the Lomé Agreement with the Africa, Caribbean and Pacific (ACP) countries, and facilitated the suspension of aid in cases of human rights violations or democratic breakdown.[11] The association agreements with the Eastern and Central European states followed suit. In the wake of the fall of the Berlin Wall and the Council of Ministers' decision of November 1992, human rights and democratic principles became an "essential element" of agreements with the Baltic states and Albania, permitting recourse to "restrictive" measures.[12] In these agreements, the serious violations of human rights or an interruption of the democratic process is considered a "material breach" according to the Vienna Convention and permits the total or partial suspension of the agreement according to the same Convention.[13] These agreements were therefore governed by the "Baltic" or "suspensive" clause.[14] A variation called the "Bulgarian clause" was introduced later, however, permitting non-execution but only after a consultation procedure except in

---

[10]Winkler, op. cit., p. 6.

[11]For new ACP regime established by the resolution on *Development Cooperation in the Run up to the Year 2000*, see: "EC Ministers Lay Down Lines for Future Development Policy", *The Courier*, nº 137, January-February, 1993, pp. 6-10.

[12]These are as follows: change in the content of a cooperation programme or channels; reduction of technical, cultural and scientific programmes; postponement of Joint Committee Meeting; suspension of high level bilateral contacts; postponement of new projects; refusal to follow up a partner's initiatives; trade embargoes; suspension of arms sales, suspension of military cooperation; suspension of cooperation. See: Annex 2 of Commission Document, COM (95) 216 Final, 23, May, 1995.

[13]Art. 60(3) of the Vienna Convention governing on breach of treaties and Art 60(1) on the terms for suspension of Treaties in case of violation.

[14]Paule Émile Dupret, "Múltiples Facetas de un Tema Urgente: Condicionalidad y Derechos Humanos", *Portavoz*, Diciembre, 1994, p. 28. South Africa, Slovenia, Ukraine, Moldova, Belarus, Kyrgystan and Kazakstan have different suspension clauses.

cases of special urgency.[15] To date, however, the EU has only "invoked its right of suspension with ACP countries, and has only wielded the weakest weapon at its disposal - the suspension of direct aid. Suspension of complete agreements had still not been attempted."[16]

Apart from conditionality, the European Community also makes use of positive incentives to promote democracy and human rights. One of the principal ways in which it does this is through the financial support of democracy or human rights projects in third countries. The total budget dedicated to these goals has increased every year since the inception of these programmes. Support for projects is determined by the Commission and the Human Rights and Democratization Unit. In 1993, the Commission set up six budget lines for the promotion and defense of human rights and democracy as well as twelve lines which indirectly furthered this aim.[17] In 1994, the budget was re-organized to include nine budget lines under the European Initiative for Democracy and the Protection of Human Rights. The democracy and human rights budget for 1995 placed greater emphasis on the protection of human rights and the promotion of democracy as component of CFSP joint actions. An abundance of proposals for the creation of human rights centres emerged.[18]

Finally, the instruments used by the European Union in its attempts to promote democracy and

---

[15]The difference between the Baltic and the Bulgarian option lies in the degree of sensitivity possible. The Bulgarian model is now most commonly used and is accompanied in some cases by one of two interpretative clauses. The Bulgaria clause now governes Bulgaria, Poland, Rumania, the Czech and Slovak Republics, Hungary, Estonia, Latvia, Lithuania and Russia.Some countries have human rights mentioned in their agreements, but no suspension clause such as India and Sri Lanka.'

[16]"EU's Courage Put to the Test Over Abuses of Human Rights." *The European Voice*, 7-13 December, 1995, p. 16.

[17]The division of grants: 30 ecu million for the promotion of human rights and democracy, 65 million for the protection of vulnerable groups and 6 million ecu to raise public awareness of these issues. 18 million of the above was allocated to NGOs. See: "Human Rights, Democracy and Development - Report to the Commission for 1993." *EP Document 208.704*, 17 March, 1994. See also: *EP Document 209.978*, 8 September, 1994 for projects financed.

[18]They are as follows: 1. *An EU Centre for Human Rights and Democracy*. Included in B7-522 as "Human Rights and Democracy in the Developing Countries", and resulting from an amendment by the EP Foreign Affairs Committee incorporated with a previous amendment by the EP Development Committee. 2. *European Initiative for Democracy*. Introduced into the budget by the FAC of the EP four years ago. Subsequently subjected to a report by Mr. Macmillan Scott which proposed the global EU promotion of democratization. The report resulted in the creation of PHARE and TACIS "programmes for democracy". *There is a provision for the extension of these programmes to the Mediterranean Basin as well as to Latin America*. 3. *European Human Rights Foundation*. Set up in the early 1980s and financed by B7-5251 with funds voted by the Parliament. Although independent, the Foundation has taken on the role of a subcontractor for the Commission for the execution and implementation of the PHARE and TACIS democracy programmes covering Eastern Europe. 4. *International Institute for Democracy and Electoral Support*. The so-called Stockholm Proposal by the Swedish Foreign Ministry, contemplates the establishment of a body dedicated broadly to the promotion of good government. The work of such an institute would have to take into close consideration the EU's November 1991 "Positive Measures and Conditionality" resolution. Five member states have already stated that they will be founding members of the institute. (to be det. in February 1995) 5. *European Foundation for Human Rights*. Proposal for a centre in Brussels of a Dutch NGO with well established links with the EP to act as the aforementioned Human Rights Centre. 6. *Centre for Democracy and Human Rights* in Macao or Hong Kong. Proposed monitoring body, a potential branch of a new Centre for Human Rights. 7. *Analysis Centre for Crisis Prevention*. Foreign Affairs Committee proposal for an observatory, directed more at humanitarian relief than at human rights promotion.

rule of law as well as respect for human rights and fundamental freedoms were set out as high priorities. In May 1992, a Council Declaration on relations with the CSCE countries, recognized democratic principles and human rights as an essential part of its contractual relations with those countries by incorporating the appropriate provisions into the agreements concerned. The provision allowed the Community to take action if obligations are not complied with. This decision was reinforced by the Declaration of the Council of Development Ministers on Human Rights, Democracy and Development Cooperation of May 1993, issued just before the Vienna United Nations World Conference on Human Rights.[10]

The pratical precendent for the new era of conditionality in cooperation agreements was initiated with the Fourth Lomé Convention in 1989 which revised the Lomé Agreement with the Africa, Caribbean and Pacific (ACP) countries, and facilitated the suspension of aid in cases of human rights violations or democratic breakdown.[11] The association agreements with the Eastern and Central European states followed suit. In the wake of the fall of the Berlin Wall and the Council of Ministers' decision of November 1992, human rights and democratic principles became an "essential element" of agreements with the Baltic states and Albania, permitting recourse to "restrictive" measures.[12] In these agreements, the serious violations of human rights or an interruption of the democratic process is considered a "material breach" according to the Vienna Convention and permits the total or partial suspension of the agreement according to the same Convention.[13] These agreements were therefore governed by the "Baltic" or "suspensive" clause.[14] A variation called the "Bulgarian clause" was introduced later, however, permitting non-execution but only after a consultation procedure except in

---

[10]Winkler, op. cit., p. 6.

[11]For new ACP regime established by the resolution on *Development Cooperation in the Run up to the Year 2000*, see: "EC Ministers Lay Down Lines for Future Development Policy", *The Courier*, nº 137, January-February, 1993, pp. 6-10.

[12]These are as follows: change in the content of a cooperation programme or channels; reduction of technical, cultural and scientific programmes; postponement of Joint Committee Meeting; suspension of high level bilateral contacts; postponement of new projects; refusal to follow up a partner's initiatives; trade embargoes; suspension of arms sales, suspension of military cooperation; suspension of cooperation. See: Annex 2 of Commission Document, COM (95) 216 Final, 23, May, 1995.

[13]Art. 60(3) of the Vienna Convention governing on breach of treaties and Art 60(1) on the terms for suspension of Treaties in case of violation.

[14]Paule Émile Dupret, "Múltiples Facetas de un Tema Urgente: Condicionalidad y Derechos Humanos", *Portavoz*, Diciembre, 1994, p. 28. South Africa, Slovenia, Ukraine, Moldova, Belarus, Kyrgystan and Kazakstan have different suspension clauses.

cases of special urgency.[15] To date, however, the EU has only "invoked its right of suspension with ACP countries, and has only wielded the weakest weapon at its disposal - the suspension of direct aid. Suspension of complete agreements had still not been attempted."[16]

Apart from conditionality, the European Community also makes use of positive incentives to promote democracy and human rights. One of the principal ways in which it does this is through the financial support of democracy or human rights projects in third countries. The total budget dedicated to these goals has increased every year since the inception of these programmes. Support for projects is determined by the Commission and the Human Rights and Democratization Unit. In 1993, the Commission set up six budget lines for the promotion and defense of human rights and democracy as well as twelve lines which indirectly furthered this aim.[17] In 1994, the budget was re-organized to include nine budget lines under the European Initiative for Democracy and the Protection of Human Rights. The democracy and human rights budget for 1995 placed greater emphasis on the protection of human rights and the promotion of democracy as component of CFSP joint actions. An abundance of proposals for the creation of human rights centres emerged.[18]

Finally, the instruments used by the European Union in its attempts to promote democracy and

---

[15]The difference between the Baltic and the Bulgarian option lies in the degree of sensitivity possible. The Bulgarian model is now most commonly used and is accompanied in some cases by one of two interpretative clauses. The Bulgaria clause now governes Bulgaria, Poland, Rumania, the Czech and Slovak Republics, Hungary, Estonia, Latvia, Lithuania and Russia.Some countries have human rights mentioned in their agreements, but no suspension clause such as India and Sri Lanka.

[16]"EU's Courage Put to the Test Over Abuses of Human Rights." *The European Voice*, 7-13 December, 1995, p. 16.

[17]The division of grants: 30 ecu million for the promotion of human rights and democracy, 65 million for the protection of vulnerable groups and 6 million ecu to raise public awareness of these issues. 18 million of the above was allocated to NGOs. See: "Human Rights, Democracy and Development - Report to the Commission for 1993." *EP Document 208.704*, 17 March, 1994. See also: *EP Document 209.978*, 8 September, 1994 for projects financed.

[18]They are as follows: 1. *An EU Centre for Human Rights and Democracy*. Included in B7-522 as "Human Rights and Democracy in the Developing Countries", and resulting from an amendment by the EP Foreign Affairs Committee incorporated with a previous amendment by the EP Development Committee. 2. *European Initiative for Democracy*. Introduced into the budget by the FAC of the EP four years ago. Subsequently subjected to a report by Mr. Macmillan Scott which proposed the global EU promotion of democratization. The report resulted in the creation of PHARE and TACIS "programmes for democracy". *There is a provision for the extension of these programmes to the Meditarranean Basin as well as to Latin America*. 3. *European Human Rights Foundation*. Set up in the early 1980s and financed by B7-5251 with funds voted by the Parliament. Although independent, the Foundation has taken on the role of a subcontractor for the Commission for the execution and implementation of the PHARE and TACIS democracy programmes covering Eastern Europe. 4. *International Institute for Democracy and Electoral Support*. The so-called Stockholm Proposal by the Swedish Foreign Ministry, contemplates the establishment of a body dedicated broadly to the promotion of good government. The work of such an institute would have to take into close consideration the EU's November 1991 "Positive Measures and Conditionality" resolution. Five member states have already stated that they will be founding members of the institute. (to be det. in February 1995) 5. *European Foundation for Human Rights*. Proposal for a centre in Brussels of a Dutch NGO with well established links with the EP to act as the aforementioned Human Rights Centre. 6. *Centre for Democracy and Human Rights* in Macao or Hong Kong. Proposed monitoring body, a potential branch of a new Centre for Human Rights. 7. *Analysis Centre for Crisis Prevention*. Foreign Affairs Committee proposal for an observatory, directed more at humanitarian relief than at human rights promotion.

human rights abroad are also used by its Member States. Most of the Member States have cooperation policies which are politically conditioned, even though variations exist regarding objectives, assessment mechanisms and targetted countries.

THE MERCOSUR

As players on an international scene increasingly focused on the twin issues of human rights and democracy, the democratizing countries of the Mercosur are acutely aware of the importance of confronting these questions in their foreign relations. On an international level, human rights and democracy related issues are often those which have created the greatest image problems for these countries. On a national level, not only does the human rights question go to the heart of civil-military relations due to the legacy of repressive military rule, but it also touches upon neural tensions in the process of democratization.

In 1989 the Presidents of Argentina, Brazil and Uruguay signed the Declaration of Uruguayana which emphasized that only the consolidation of democracy would lead to sustained economic growth and political stability.[19] The Las Lenas Declaration of June 1992 ratified the "plena vigencia de las instituciones democraticas...supuesto indispensable para la existencia y del desarrollo del Mercosur" and the Colonia Summit of the Consejo del Mercado Comun of January 1994 committed the region's Presidents to the reinforcement and consolidation of the democratic process. The Mercosur is therefore explicitly and officially committed to the preservation of democracy within its boundaries. It is a pre-condition for membership and its absence a legitimate motive for expulsion: the Mercosur provides for the exclusion of any members resorting to non-democratic rule.[20]

The foreign policy of the four member states has also gradually adopted the democracy/human rights theme. Since the transition to democracy all have shifted from a defensive to a cooperative posture on this issue. This change has been accompanied by a shift from non-alignment to increasing alignment with the United States. In Argentina, Menem abandoned the Non-Aligned Movement, stating that it wanted to end the double standard applied to the US and to develop a foreign policy coherent with the aim of integrating the western alliance and with the principles governing the country's policy, namely, human rights and democracy.[21] Alignment with the US on Cuba has since been almost

---

[19]Russell (1990) p. 22.

[20]"Carrera Contra el Reloj en el Mercosur", *El Clarín*, Buenos Aires, 26 June, 1992.

[21]See: Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, *Retiro Argentino del Movimiento de Países no Alineados*, Buenos Aires, 19, September, 1991, cited in Zuvanic and Corigliano (19939 p. 16.

complete.[22] One of the key elements of the Menem administration's policy of alignment has been its emphasis on the «defense of democracy» credo. Hence the quick adherence to the creation of a multilateral force to restore democracy in Haiti, the initially keen intent to intervene in the Middle East conflict as a "mediator", the rapid recognition of the Baltic Republics and the condemnation of the military coup in the Soviet Union even before the United States and the European countries issued theirs.[23]

Brazil's attitude to the issue of human rights violations has also changed gradually since the transition to a protected democracy under Sarney. Brazil began to adopt a more open and positive policy on human rights with the Presidency of Collór de Melo.[24] The development of an increasingly positive policy towards human rights can be traced back to the 1992 Rio or United Nations Conference on the Environment and Development (UNCED).[25] In 1990, Brazil adhered to the Convention on the Rights of Children.[26] President Cardoso has been recognized as a leader in this arena. He has acknowleded Brazil's human rights problem in various *fora*. Brazil took steps towards a greater implementation of the

---

[22]Op. cit., p. 17. The US specifically requested that Argentina change its Cuba policy in 1991, with the visits by Dan Quayle and Luigi Einaudi, US Ambassador to the OAS to Buenos Aires in that year. In November 1991, moreover, on the occasion of a Presidential visit to the US, Menem met with the anti Castro leadership in the US, Jorge Mas Canosa of the *Fundación Nacional Cubano-Norteamericana*, Húber Mattos of the *Movimiento Cuba Independiente* and with Carlos Alberto Montaner of the *Plataforma Democrática Cubana*. See: Zuvanic and Corigliani (1993), p. 21 and 22. Re-alignment has not been total and automatic however. Argentina has also occasionally adopted positions which are more "latin-american" in orientation. At the Group of 8 meeting in Peru in 1989, Argentina defended the adoption of a moderate attitude towards the Panama crisis, along with Brazil and Uruguay, condemning Noriega, but defending the principle of non-intervention and calling for the fullfillment of the Torrijos-Carter Treaty. Peru and Venezuela wanted the explusion of Panama from the Group of Eight. Russell (1990) op. cit., p. 20. At the last Ibero-American Summit in October 1995, the Argentine Presidency prepared the joint statement which condemned the US embargo on Cuba."Iberoamérica se Unirá Contra el Embargo a Cuba", *El País*, 18, October, 1995.

[23]See: Op. cit., p 16. See also: Russell (1990) p. 16.

[24]See: *Brazil Report*, RB-95-04, Latin American Newsletters, 4 May, 1995.

[25]Significantly, the government listened to the opinions of national and international non-governmental organizations on environmental issues for the first time. The tendency towards a greater fluidity of relations between the Brazilian government and foreign policy elite and the non-governmental arena was furthered in the period immediately preceding the International Human Rights Conference in Vienna in 1993. The Itamaratí organized a seminar in April 1993 together with key national non-governmental organizations in order to exchange views on the position that Brazil would adopt at the Conference.The seminar was inaugurated by the then Chancellor, Fernando Henrique Cardoso, and provided an opportunity for the elaboration of a consensus position on the human rights question. Brazil was actually entrusted with the Presidency of the Comité de Redacção of the Vienna Conference. Cooperation between governmental and non-governmental actors has also permitted a more positive and open 'triple' relationship between the former and international human rights bodies.90 federal and state authorities participated, including the Secretaries of Justice and Public Safety, members of the Public Ministry, lawyers, commanders and officers of the Military Police. The Itamaratí and the *Procuraduria Geral da República* channeled the relationship with NGO's receiving information about the human rights situation from them. Paulo Sergio Pinheiro, Brazil's leading human rights activist and specialist participate in the seminar as the director of the University of São Paulo's *Núcleo de Estudo Sobre a Violência*.

[26]Alves (1994), p. 59-61.

measures recommended or mandated by the regional and international human rights conventions, pacts and protocols which it has signed. Thus, Brazil recently began sending reports on its human rights situation to the United Nations and Organization of American States as mandated by the human rights conventions it has signed. Following the mandate of the President, the Ministry of Justice elaborated a *Plano Nacional de Direitos Humanos*, which is administered by the *Núcleo de Estudo da Violência da Universidade de São Paulo*. In doing so, the President responded to an explicit recommendation made by Amnesty International that Brazil develop such a plan as recommended by the Vienna Conference.

Brazil's behaviour within the human rights fora of the United Nations has changed since the transition to democracy. Brazil's participation in the UN Human Rights Commission can be divided into three phases. Alves defines the attitude in the first phase between 1978 and 1984, as negative and "conservative although not obstructionist."[27] The second, between 1985 and 1990 under the Sarney Presidency was abstentionist, leading to an initial but cautious recogition of the limits on state sovereignty as far as human rights were concerned. The final phase, from 1991 to the present, inaugurated with the first fully free elections after military rule, he describes as producing a complete acceptance of the applicability of human rights instruments. In this phase, Brazil adopted what Alves terms a more 'objective' attitude towards the work of the special rapporteurs, voting on a case by case basis upon reading of country reports. Most importantly, Brazil has begun to participate actively in negotiations to establish new rapporteurs, and has co-sponsored resolutions on new themes. Brazil also supported the creation of a High Commission for Human Rights at the Vienna Conference. According to one observer, the stalemate over universality and cultural relativism and more specifically, the attempt by the Group of 77 to introduce a clause rendering universality ineffective was resolved by the negotiation of the Brazilian team.[28] This shift has mitigated the rigidity of the «old guard» diplomatic bureaucracy of the Itamaratí. In the last few years, diplomatic education courses have changed, with an increasing number of seminars dedicated to the issues of the environment and human rights. According to Minister Lindgren Alves, a majority of those graduating from the class of 1995 wanted to work on precisely these issues.[29]

True of all four countries of the Mercosur, but perhaps more so for Paraguay, democratization legitimizes its international image and participation as well as democratic rule within the country. Given its history of almost continuous dictatorship, its dimension and isolation as well as its lower than average level of economic development in the region, Paraguay has had to focus more on 'proving' its

---

[27]Alves (1994) p. 92.

[28]Alves (1995) p. 158.

[29]Lingren Alves, interview January 1996.

"which democracy" is to be promoted. Democracy is an "essentially contested" concept. There is a basic tension, for example, between the liberal and democratic components of democracy. More importantly, the theory of participatory democracy tends to affirm the importance of state intervention. Since individuals in a society are *a priori* unequal, state policies of redistribution and equal opportunities become necessary to make participation meaningful. The role of the state varies radically in the participatory democracy model from the function attributes to it in the classical liberal or neo-liberal model.[43] The notion of «good governance» or «good government» is similarly unclear.[44] The World Bank defines "good governance" as "predictable, open and enlightened policy-making, a bureaucracy imbued with a professional ethos...,the rule of law, transparent processes, and a strong civil society." What, however, constitutes "enlightened" policy-making? As one observer has pointed out, this is highly subjective matter.[45]

Cooperation policies pursue multiple aims or conditionalities which often come into conflict. Human rights, democratization, good governance and the more traditional economic conditionalities may not be harmonious. Human rights, a relative newcomer, may be endangered by other, more established, conditions.[46] If structural adjustment entails the repression of labour movements as it has done in a number of situations, how should donor countries respond? Economic requirements aside, even democracy, human rights and good governance can conflict with one another depending on how they are defined. Participatory democracy implies a more activist social role for the state which does not conform with the liberal economic vision at the basis of the good governance model. There is a concommitant lack of clarity in determining which rights are indispensible.[47]

The linkage between democracy and human rights is unclear. New political conditionality is based on liberal democracy and places a concommitant emphasis on the protection of civil and political rights. Social and economic rights as elements are conspicuously absent. There is a good argument to

---

example comparing Brazil and South Korea in terms of growth and equality: Donnelly (Human Rights and Development) pp. 255-283. See also: Bradlow (199...) pp. 1-18; Waller (1992) pp. 24-32.

[43]Comparison between US, EU, Swedish and UK definitions of democracy in cooperation policy documents: Crawford (1995) pp. 65-70.

[44]Comparison between US, EU, Swedish and UK definitions of «good governance» in cooperation policy documents: Crawford (1995) pp. 70-77.

[45]Crawford (1995) p. 110.

[46]For multiple conditionality: Eglington and (1995). For this critique see: Tomasevski (1883) op cit., p. 49.

[47]For comparison between the US, the EU, Sweden and the UK: Crawford (1995) p. 62-63.

be made in favour of a selective approach: minimal viability. On the other hand, functioning social and economic rights are the most effective guarantee for the flourishing of strong democracies. This leads one to the first of the practical problems with the new emphasis on politically conditioned economic cooperation, namely that it obscures the fact that democratization and respect for human rights are objectives which these policies, limited in scope and impact as they are, cannot address the problem of development in a significant way. Moreover, as the word 'cooperation' indicates, these policies are based implicitly on the notion of equality between the donor and recipient. They tend to deny the existence of the North-South divide which lies at the heart of the problem of sustainable development for recipient countries. Thus, not only does the language of these policies claim too much and obscure real power asymmetries, but in doing so they avoid the essential issue; namely, that conditionality regimes do not correct inequalities and imbalances which characterize the international political and economic system.[48]

Political conditionality is, moreover, static in conception. It does not differentiate between support for democracy and human rights in periods of regime transition from support for these aims once democratic regimes are in place and processes of democratization begin. Empirically based studies on international support for democracy and human rights have shown that pro-democracy policies work best in periods of regime transition. Democratization, as opposed to mere transition to democracy, requires the emergence of a strong and organized civil society capable of protecting and promoting its rights in *vis-à-vis* the state. The capacity for foreign aid or economic cooperation programmes to effect this kind of deep transformation is limited at best. The above indicates that democracy and human rights promotion policies work best when the recipients have a will to be democratic and respect human rights. Domestic advocacy for (democratic) change is a pre-condition for the success of political conditionality.[49] Paradoxically, then, the countries most in need of democracy and human rights (those where these principles are not recognized as universal and are concommittantly less adhered to) are the hardest to convert. As the Cuban case demonstrates, even the most extreme forms of conditionality may do nothing to bring down an authoritarian order where little or no internal opposition is active. It goes without saying, moreover, that the punitive, hard or 'retroactive' conditionality used against these kinds of regimes, effectively punishes the people for the sins of their rulers, rather than the rulers for the sins they commit against their people.[50]

In the case of countries which are already democratic, therefore, the conditionality is actually

---

[48]For problems of poverty and debt see: Swinheart and Andreassen (1991) pp. xiv-xvii.

[49]Vandeginste (1994) p. 26.

[50]See Tomasevski Development Aid and Human Rights Revisited.

quite ineffective above and beyond its utility as a dissuading factor. In these cases, much hope is placed on the positive promotion of democracy and human rights through the financing of projects dedicated to these aims. These, however, are similarly limited in their capacity to effect change. Assuming for a moment that all such projects were highly successful, the amount of money involved, the dimension of the problems addressed as well as the size of most of the recipient countries means that such projects can only isolated, «micro» contributions to human rights and democratization. Conditionality has the greatest potential to work were aid dependance is very high, such as in the smaller and poorer African countries.[51] Elsewhere, it is has a very limited capacity.

Because of all these problems and ambiguities, there are no clearly defined, generalizable (and provenly effective) mechanisms for assessment. The policy for the promotion of democracy and human rights must take into account not only absolute levels of respect for human rights but tendencies towards improvement of human rights records and democratic governance. It implies a need for mechanisms for assessment of situtations as well as tendencies or trends. Which criteria should be adopted for assessment? Which is the minimum degree of democracy permissible? Are regular elections enough? If it is accepted that Western models of democracy are not likely to be transplanted wholesale to other countries and that the democracies which emerge will entail adaptations according to local traditions and histories and social conditions, which criteria should be used to judge which democracies are acceptable? What about neglect of social issues? Should countries with socially punitive or distributionally regressive economic policies be penalized? How much repression is permissible in order to achieve economic efficiency? What criteria for judging performance? How long should donor wait to for recipients to reach minimal conditions of democracy: each country is different, progress is made at varying paces and democratization is not a linear process. What constitutes progress and regression? It may not be possible to set up mechanisms for monitoring, moreover, in the absence of local political counterparts.[52] It is easy for recipients to make cosmetic changes just to persuade donors that steps are being taken towards democratization.[53] These cosmetic changes may be taken at face value by donors more concerned with economic performance.

This brings us to a second problem, namely that of donor committment to the causes of democracy and human rights. Questions of conceptual confusion and effectiveness aside, how commited are donor countries to democracy and human rights as ends in themselves? As a product of

---

[51]See: Vandeginste (1994) p. 25 for analysis of Kenya.

[52]The example of Kenya is pertinent here. See: Vandeginste (1994) p. 28-29.

[53]For a critique of the widely used UNDP Political Freedom index as a yardstick for measuring human rights issues: Tomasevski (199...) pp. 3-24.

the triumphalist Western consensus emerging in the wake of the Cold War, political conditionality links democracy and liberal economic reform. In a sense, therefore, support for democracy seems to be conditional upon success with market reform.[54] If structural ajustment programmes in developing countries are proven to conflict with greater pluralism and democracy, which objective will take priority? The linkage between economic performance and democracy/human rights also emerged due to donors' need to justify their policies to their constituencies in the face of recession and as a justification for limiting spending. Anti-communism and third world solidarity are no longer convincing justifications for cooperation. Good governance or democracy linked with efficiency are causes around which a consensus can be built, as they seem to assure donor constituencies that money will be well spent by requiring accountability.[55] However, if money is not 'well spent' by incipient democracies and if, on the other hand, authoritarians are better spenders, how long can the consensus built around democracy promotion last? The Asian countries which insist on a clear link between authoritarian rule and economic efficiency probably worry donors less than the African nations which are, perhaps, experimenting with pluralist democracy but not achieving great results on the economic front.

Still on the subject of dubious motivation and commitment, concern with democracy and human rights is often less about improving the lives of people in recipient countries and more about raising non-tariff barriers in an international ideological climate which does not permit the legitimate establishment of regular tariff barriers. When countries raise the issue of child labour in order to justify banning imports from particular countries and when the goods at stake happen to be a major export product of the discriminating country, one can rightly wonder to what extent human rights are just not an excuse.

Clearly, democracy and human rights often come into conflict with other foreign policy objectives. When important security or economic interests are at stake, active concern for democracy and human rights standards are neglected or ignored. As Waller notes, "policy can be implemented with good success in countries which depend heavily on foreign aid and where economic and foreign policy interests are minimal. There is little chance for success in economically important or strategically

---

[54] The World Bank, for example, sees democracy and pluralism as a means to an end (effective economic liberalization and management) rather than as ends in themselves. See: Crawford (1995). For the 1993 establishment of an Inspection Panel at the WB to allow for review of complaints by individuals suffering from advance effects of the Bank to correctly follow its policies and procedures: Bradlow and Schlemmer-Schulte ( ) pp. 392-415. See Marmorstein (1977) for a critique of the Bank's previous regime through which it refused to consider 'political issues' in loan decisions.

[55] Crawford (1995) p. 33.

interesting countries."[56] The 'better' treatment of strategically important countries and the condemnation of small, insignificant ones raises the spectre of double-standards which leads of a loss of credibility of donors in the eyes of civil societies in recipient countries.

It is also pertinent to ask how useful the establishment of a general policy on democracy and human rights really is. In the final analysis, any situation which arises has to be assessed on a case by case basis. Democratization and the related issues of respect for human rights and sustainable economic development are such complex processes affected by such a multiplicity of intervening variables, that it would be naive to imagine that a single general procedural policy document would serve as an effective instrument to support such processes around the world. Double-standards and hidden agendas aside, there is some legitimacy to the disagreements which arise among member states on how best to proceed when faced with crises affecting democracy and human rights issues.
Thus, the argument between those that feel that the European Union should not develop a rigid code of conduct but rather emphasize dialogue and case by case flexibility and those that argue that clear procedures should be adopted will continue in the foreseeable future.

Finally, whatever the deficiencies, political conditionality only affects economic cooperation regimes. Trade and other non-economic foreign policy issues are not covered by such a regime. In this sense, the post Cold War era represents less of a break with the past that the rhetoric of democracy and human rights promotion would lead one to believe. Power politics, strategic and other considerations which have always co-existed with Grotian and Kantian «morality» in international relations, will continue to be dominant in this new era.

***

The **European Union** also faces particular institutional and political problems arising from the nature of the European project which also affect its capacity to implement effective policies for democracy and human rights promotion. The European Union operates through a complex network of intergovernmental and supranational procedures and mechanisms, which cut across inter-state, intra-state and supra-state cleavages. This is not the place to describe the European 'machine': nonetheless, the problems connected with the Union's democracy and human rights promoting regime, which now has the power to act on human rights violations in nearly 100 countries through cooperation policy conditions, is intricately linked with the functioning of that machine. Broadly speaking, at the 'supra-national' or Community/Union level, three key problems arise which affect coordination and consistency,

[56]Waller, op. cit., p. 5. See also: Nelson and Eglington (1992) pp. 22.

namely: Economic cooperation policy is separate from general foreign policy, trade policy, under European Commission aegis, is administered separately from cooperation policy and finally, certain regional trade and cooperation policy regimes are separated from the directorates of the Commissions which direct general trade and cooperation policy.

Thus, decision-making on foreign and security issues is inter-governmental and determined by the Council of Ministers. Trade, on the other hand, is under supranational the aegis of the European Commission. Conflicts often arise between the two bodies over policy in relation to third countries or regions, such as those which develop over which institution determines the suspension of trade or cooperation agreements.[57] At the heart of these disputes lie the tensions emerging from the competition for control over policy between the Commission and the governments of the member states represented in the Council. Within the European Commission itself, tensions and jurisdictional conflicts arise between the various Directorate Generals which have jurisdiction over trade and cooperation matters, namely, the Directorate General for Trade under Sir Leon Brittan, Directorate General I which deals with foreign policy and Directorate General 8, exclusively dedicated to the ACP countries. Thus, not only is trade administered separately from economic cooperation policies but a geographical or regional dichotomy also exists.

A second set of problems operate along the Community-Member State continuum, namely: The trade, foreign and cooperation policies of the various member states do not all converge with Community level policies and, secondly, member states often oppose the jurisdiction of the Commission over trade and cooperation matters through the Council of Ministers when national interests are seen to be at stake. Keohane and Hoffman have noted that the EC's institutions only have "full jurisdiction over external trade, no more than a power of coordination over the rest of foreign policy, and no power yet over defense." Moreover, the "'principle of subsidiarity', which prescribes that...the Community take over only those functions the states cannot adequately perform, has not really been applied in foreign affairs and defense."[58]

The failure to link foreign policy with Community trade and economic policy is caused by the lack of willingness of the Member States of the Union to communitarianize foreign and security policy, placing it on the same footing as economic cooperation policy. The ability of the Member States of the

---

[57] The case of **Rwanda** highlights the problems of an institutional conflict between the Commission and the Council of Ministers behind which lies a conflict between a communitarianized foreign policy and an 'inter-governmental foreign policy logic. Several EU countries led by the United Kingdom protested when Foreign Affairs Commissioner Van den Broek announced the suspension of aid to Rwanda without previously consulting the Member States.

[58] Keohane and Hoffman (1994) p. 240-241.

Union to turn common views into unified action under a 'single voice', depends upon their capacity to "find a common denominator."[59] Finding the common denominator is not easy, however. The failure of the Common Foreign Security Policy (CFSP) to create a common foreign policy «face» for the EU became apparent with the failure to deal with the war in the former Yugoslavia. The unity required between member states would seem to entail a further dismantling of the logic of state autonomy in the formulation of foreign policy. As Waller states, if consistent support of human rights objectives in foreign policy are to become sustainable and irreversible, "internal and external control of donor governments will have to be increased."[60] Yet it is precisely this type of control which member states resist when they feel that national interests are at stake.

In November 1992, a resolution was adopted on the implementation of the 1991 resolution on human rights, democracy and development to the effect that the Commission and the Member States meet annually to exchange views on the action they had taken under the resolution to encourage developing countries to safeguard the principles of democracy. Commission cooperation policies, however, are not legally binding on the states. Only the Council of Ministers' decisions have this power, but these are actually made by the member state governments anyway, and are therefore limited to occasional non-controversial situations. The most successful case of concerted action on democracy and human rights issue is the South African. Council decisions met with quite a high degree of compliance among member states and the Commission also executed trade restrictions. The South African situation was very special for a number of particular circumstance, not least because apartheid, a declared crime against humanity by the United Nations, could not be ignored. Even the 'foot-draggers' were forced to eventually comply with sanctions and trade embargoes despite their reluctance to subordinate economic to ethical considerations.[61]

A third problem operates on an inter-state level and is related to the fact that cooperation policies of the Member States, not to mention their foreign policies in general, do not pursue similar objectives. While it is possible to say that all Member States practise some form of conditionality, it is also true that each country emphasizes different objectives and has different assessment mechanisms. Comparing the British, North American, Swedish and European Union cooperation policy conditionality, for example, while the "European Union and Sweden give primacy to 'human rights', the United States

---

[59]Regelberger (1990) p. 12.

[60]He suggests action by parliaments, the general public and, on the external front, the UN and its organizations. Waller (1992) p. 24-25.

[61]Holland and Belgium were more in favour, for example, than the United Kingdom, Germany and Portugal, recognized 'foot-draggers'.

to 'democracy', whilst the British term, 'good governance' is peculiar to itself."[62]

A number of **case studies** serve to highlight the difficulties involved in democracy and human rights promotion. The case of **Nigeria** offers an example of conflict of interest, lack of political will to act according to principle among member states, lack of coordination between the Council and the Commission as well as conflicting positions among members states. With the coup of General Sani Abacha in 1993, the EU suspended military cooperation with Lagos, banned high-level visits, and placed restrictions on visas to Nigerian military officers; in 1994, EU policy was altered so that funds could only be channelled through non-governmental organizations; in November 1995, the Commission suspended development aid to Nigeria and the EU Africa Working Group recommended banning arms sales to Nigeria and extending visa requirements to civilian members of the government. Following the Commission's decision, Member State officials held an emergency meeting to determine their response to the crisis.[63] Officials representing the Member States agreed to recommend three measures to the governments of the EU: a ban on military sales, a freezing of development aid, suspension from the Lomé Convention and visa requirements for all members of the government in Lagos.

According to a number of diplomats, however, trade sanctions were suggested by two countries but were not seriously considered because of "commerce and contracts" and business interests. These include massive investments in Nigeria by Royal Dutch/Shell as well as consultation and development contracts attached to Lomé projects worth millions of Ecu.[64]

The case of **Turkey** also illustrates the difficulties of sticking to principle when other, in this case, security concerns, are at stake. Turkey applied for membership of the Community in 1987. At the time, the European Parliament objected to admission until the Turkish goverment recognized the Ottoman genocide against the Armenians in 1915, because of the continued occupation of Cyprus by Turkey and because of the Kurdish question. In 1989 the Commission also listed among the reasons to deny admission the human rights and minorities question. In 1990, the Council of Ministers accepted the Commission's advise that member states abstain from negotiating with Turkey on eventual

---

[62]Crawford (1995) op. cit., p. 31.

[63]A conflict between the Council and the Commission similar to that which occured over Rwanda was only avoided because of the careful wording of the decision to suspend aid.

[64]"Europe Balks at Imposing Ban on Nigeria Trade", *The European Voice*, 16-22 November, 1995, p. 9. The United Kingdom and France were opposed to an embargo. Sweden was the only country which supported an oil embargo from the start. Although the Maastricht Treaty provides rules governing the suspension of trade with the country which makes no mention of the UN and requires only a qualified majority vote for action to be taken by EU members, as occurred with Haiti, most officials at the meeting insisted that only the UN could declare embargos to which the EU could adhere.

accession until the completion of the single market in 1992.[65] Many observers, however, feel that the real reason behind the Community's refusal was economic, based on the fact that Turkey did not meet minimal economic conditions necessary for accession.

The EP has long opposed the signing of a Customs Union agreement with Turkey not only due to human rights violations affecting the Kurds but also those touching upon the prison population. The EP has campaigned for the reform of the 1982 military constitution, the release of Kurdish MPs, and for further changes to the 1991 Anti-Terrorist Law. As negotiations for the establishment of a Customs Union proceeded in 1995, however, the position of the MEPs began to change under severe pressure from the Council and Commission. Positions became evenly divided between those who argued that inclusion was the best way to ensure effective monitoring of the situation and those who argued that exclusion was necessary to force the Turkish government to press on with reforms to improve human rights records. The EP's attitude towards Turkey finally was forced to change due to the emergence of another, apparently more important, strategic consideration: The rise of Islamic fundamentalism in that country and fears that isolating the country would strengthen Islamic fundamentalism on Europe's borders.[66]

What the Turkish case highlights is the difficulties of determing which is the best way to serve the cause of democracy and human rights. If, on the one hand, the desire of Turkey to enter into a Customs Union has led to the release of a majority of the political prisoners, the signing of the agreement also sets a precedent which weakens the principle linking trade and economic relations with respect for human rights and democratic governance. Furthermore, it can be argued that the cause of democracy is best served by creating a Customs Union as 'proximity' with the democratic European Union and the economic benefits derived from closer trading ties will weaken anti-democratic fundamentalist forces in that society. Finally, this case demonstrates that human rights and democracy are usually set aside when strategic or other interests are at stake. A similar dilemma is apparent in the debates over the inclusion of **Russia** in the Council of Europe which highlight the difficulties inherent in determining the best course of action when faced with a powerful de-stabilizing regime close to home.

Relations between the **ASEAN** and the European Union reveal a similar weighting of priorities. Given the importance of South East Asia, both in strategic and economic terms and given, moreover,

---

[65]Whitehead (1993) p. 161. See also: Martin (1993) pp. 129-136 for background on EC-Turkey relations.

[66] The EP made its approval of the Customs Union subject to the Commission's continued rigorous monitoring of the human rights situation in Turkey as part of reports reviewing progress in the Customs Union, such that finance can be cut off if abuses increase or do not diminish. See: "Early Vote on Turkey Likely", *European Voice*, 30 November-6 December, 1995, p. 10.

the obvious conflicting views on the rights of individuals within society, the Union has ignored the human rights/democracy question when it comes to relations with the countries of ASEAN.[67] A review of group-to-group relations between the European Community and other regional groupings, shows that while human rights, democracy, apartheid and other conflicts involving human rights issues have been on the agenda with the ACP countries, the Arab League, and the Contadora Group, the agenda with ASEAN has focused almost exclusively on matters of trade, technology, joint ventures and investments.[68] Interparliamentary relations with the ASEAN (AIPO) do provide a forum for discussion of human rights issues. These, however, are raised privately in bilateral parliamentary meetings: "if such an issue were put formally on the agenda in the presence of other ASEAN representatives, a national delegation might feel that it would lose face and it would thus be counter-productive. Parliamentary agendas, in other words cannot be the same all over the world; in Latin America, for example, it is quite customary for human rights or other awkward questions to be discussed publicly in formal meetings."[69]

The European response to the crisis in **Haiti** serves to highlight the lack of unity among member states as well as the limitations imposed on effective action by conflicting interests. The coup was condemned by EPC and the European Parliament in October 1991. At the same time the Commission suspended all economic aid barring humanitarian assistance to Haiti and its members received Aristide as the legitimate President in Brussels also in October 1991. A conflict of interests was immediately apparent with the Commission's decision not to expel Haiti from the Lomé Convention. Haiti joined the Lomé Convention together with the Dominican Republic in 1989 and ratified the Convention in May 1990 before the coup which formally came into force in September 1991.[70] The Commission's decision, backed by the European Parliament, traditionally the champion institution of human rights, was taken on the grounds that this would set a dangerous precedent that would threaten the survival of the Lomé arrangement as a whole. The cooperation agreement with the Lomé countries include an obligation to sustain democratic governance. However, it was clearly felt that the costs of expulsion (and principle) were too high given that most of the members of the Lomé Convention are countries with democracies as fragile as the Haitian.

---

[67]For an analysis of relations between the two blocs: Mols (1990) pp. 66-83.

[68]Regelsberger (1990) pp. 18-24. For motives for the establishment of a group-to-group dialogue with ASEAN: Nuttall (1990), p. 150.

[69]Neunreither (1990) p. 178.

[70]Several initiatives to support democracy were undertaken when Haiti entered the Lomé Convention. France participated in a group of international observers of the December 1991 elections, committed itself to US$45 million in annual bilateral cooperation and cancelled the US$66 million debt. Germany announced a grant of US$65 million to repair electricity generators in Port-au-Prince. See: IRELA (1992b) p. 37.

Furthermore, the Haiti incident also demonstrates the different responses that the member states adopted depending on their national interests. Haitian relations with Europe have been limited to France, the former colonial power, main European trading partner and financial assistance donor. It was France, then, which reacted with most force against the coup. It joined the OAS embargo and suspended cooperation and bilateral assistance, froze Haitian assets in France and stopped issuing visas. Aristide was received by France as the legitimate president on the 30th of October 1991. On the other hand, nationally registered petrol tankers from Denmark, Germany and the United Kingdom violated the embargo. In doing so, they were not violating European policy as the Community decided not to join the OAS embargo claiming that this was a measure that could only be made within the UN Security Council. According to the United States, Europe's unwillingness to adhere to the embargo largely explains its ineffectiveness.[71]

***

The **Mercosur** also faced specific problems which limit its capacity to act on democracy and human rights issues. The Mercosur as a result of the gradual political rapprochement between Argentina and Brazil initiated with both countries' return to democratic rule. The retreat of the generals and the re-establishment of democratic procedures and the rule of law permitted the birth of the Mercosur. Yet although the conditions that initially permitted integration were political, the decision to promote regional integration was based on the recognition by the countries involved of the need to adapt to changing international economic circumstances, namely; to increase the capacity of the member states to compete in an increasingly globalized and liberalized world economy.[72]

The Mercosur has not adopted a clear political face. This is in part due to its economic focus, but is also a product of its longevity and level of institutionalization. The Mercosur is a relatively young organization. The Mercosur was established formally only in March 1991 with the Treaty of Asunción. The Protocol of Ouro Preto of December 1994, giving the Mercosur international juridical status, only came into force on the 15th of December, 1995. Its capacity to coordinate significant policies of a

---

[71] EU member states as well as the different parliamentary groups within the EP have also been divided over the kind of action that should be adopted in order to foster a process of democratization in **Cuba**. The EP has unanimously opposed the American embargo. In September 1993 it issued a resolution asking the US to end the embargo. There is less agreement, however, on what an alternative policy of democracy promotion should consist of. The EP has called on the Cuban authorities to introduce freedom of speech and free the opposition and ensure democratization and the defense of human rights. There is little consensus on whether third generation economic cooperation should be withheld until steps towards democratization are taken or whether it should be used as an instrument to promote these changes.

[72] Issues of an economic nature have been the exclusive focus of the institutions which constitute the Mercosur; the Common Market Group and Council, the Trade Commission, the Administrative Secretariat, the Sub-Working Groups as well as the Ad Hoc Groups and Specialized Meetings.

political nature is therefore institutionally limited, whatever the political will.[73]

Institutionalization has been cautious due to a reluctance to proceed rapidly with the creation of institutions which might become 'rigid' or 'heavy'. This caution with regard to advancing along the road of rapid supranational integration is reinforced by the historical failure of previous, overly ambitious, Latin American experiments with integration optimistically based on the European model.[74] The recently formed Joint Parliamentary Commission (JPC) and Economic and Social Consultation Forum (ESCF), however, will have a more political focus and were set up with the express purpose of increasing the participation of civil society in the integration process. The Parliamentary Commission was established by the Treaty of Asunción and the Forum by the first Assembly of the Common Market Council in 1991.[75]

On the wider regional level, there is the question of the weak link between regional and domestic committment and instruments for the promotion of democracy and human rights. As pointed out by Moravcsik in his comparative study of the American and European systems, the Inter-American System has nothing to envy its European counterpart in terms of instututional or juridical instruments. Rather, the higher level of success of the European system is attributable to the greater strength and committment of the member states' domestic institutions to the goals subscribed to by regional instruments. Clearly, the stronger the democracies at the domestic level, the greater the chances for effective enforcement at the regional level. Thus, in Europe regional instruments do not seek to create democracy and respect for human rights but rather to cajole already committed and strong domestic

---

[73]Almeida (art) ( )? See also: Pérez Otermin (1995);

[74]Key decisions on future institutional development only have to be taken in 2000. There is, however, no agreement regarding the best institutional framework to adopt. Brazil and Argentina are more in favour of a pragmatic, inter-governmental development, whereas Paraguay and Uruguay have shown greater support for supranationally oriented institutional development.For Paraguay see: «La Democracia y la Vigencia del Estado de Derecho», *Paraguay en la Integración*, Asunción, N° 9, August 1995, p. 1. Although there are no real supranational institutions operating as yet, this is a possibility which is being contemplated.See: Ferrer (1995), op. cit. Ferrer notes, however, that the practise of coordination and cooperation between the Foreign Ministries of the Mercosur countries has created a community feeling within the respective bureaucracies which heralds the beginnings of a Mercosur conscience.The emergence of key foreign policy differences between the main partners of the Mercosur led Foreign Ministers Di Tella and Rezek to create a mechanism for political consultation in 1991 to operate at the level of Under Secretaries in order to discuss the positions of both countries with regard to the new world order.Moreover, it is likely that the need to develop institutions which can manage macroeconomic coordination, a basic requirement for the further evolution of the project will lead to the practise of greater coordination on issues which transcend the technical and trade aspects of integration. See: Ferrer (1995) p. 25 and Zuvanic and Corigliano (1993) p. 20.

[75]See: *Informe de la Presidencia Pro-Tempore al IX Consejo del Mercado Comun*, Annexo II, 7 December, 1995. The Parliamentary Commission met for the first time in May 1992, with 16 representatives from each country, all of whom are appointed for two years by the respective national parliaments. The Commission has a mandate to deliberate, consult and propose. The Commission has so far recommended that democracy and human rights be a prerequisite for membership. The CF met for the first time in January 1996, bringing together a number of trade union federations from the various countries as well as the *Ordem de Advogados do Brasil* and other organizations representing the liberal professions."Mercosul: Um Foro Para Opinar", *Gazeta Mercantil*, 12 December, 1995.

institutions into international cooperation. In Latin America, it is arguable that the regional system does play the former role.

Furthermore, interests and visions may differ among countries. Individual countries may decide on a case by case basis whether hard line pressure is positive depending on their own interests. In the case of Peru, there were doubts among some countries as to how far the Fujimori regime should be pressured given the potential for increasing neighbouring instability with the presence of Sendero Luminoso. The more human rights violations are a problem in individual countries, the less likely they are to take action when real cases arise. As Bloomfield indicates, committment to the inter-american democracy and human rights promoting system falters when human rights, environmental or drugs issues are a threat to the political stability of member state governing regimes. Although all members adhered to the declarations (at a time when democracy is the new 'credo' non-adherence carries high image costs) not all of them are really keen on the use of these instruments.

Not all countries are in full agreement regarding the best steps to take in the face of crises given a difference of vision. Mexico, Colombia, Peru and Brazil have traditionally been the most "non-interventionist" of the OAS. In January 1993 the non-interventionist group, for example, opposed Canada's proposal that the Haiti case be referred to the UN Security Council on the grounds that the situation did not constitute a threat to peace under Chapter VII of the UN Charter. Mexico also opposed an amendment to the OAS Charter which would suspend member states in which a democratic government had been overthrown by force.

Moreover, if one analyzes the 'non-cases' such as Mexico (which despite a continued lack of democracy and a high level of human rights violations has never been the object of OAS pressure and criticism) it becomes apparent that it is not only lack of democracy and human rights violations which elicits responses but also the size of the country, its capacity to deflect and absorb criticism, and the tactical decisions taken by countries not to exert pressure for the preservation of other perceived interests.[76]

As far as the action of the countries of the Mercosur in the Inter-American system is concerned, the last few years have demonstrated key differences in foreign policy resulting from different visions of the new global order and its impact on sovereignty and international power. These differences can be demonstrated through a brief analysis of two case studies: Haiti and Cuba. The 1991 coup in **Haiti** highlighted the lack of a common foreign policy perspective. In October 1991, the Argentine delegation to the OAS General Assembly proposed the formation of a multinational force to restore Aristide to the Presidency. The proposal failed to pass. At the time, both Canada and the US were unwilling to commit

---

[76]See: Aguayo Quezada (1994) pp. 75-78. For a more positive view of the Guatemalan, Peruvian and Haitian cases see: Muñoz (1995) pp. 71-81. For a more critical view see: Farer (1994).

troops unless American or Canadian lives were at risk. Both Uruguay and Brazil, on the other hand, opposed the formation of a force of this nature, even though they firmly condemned the coup.[77] Similar differences over what to do with Haiti were apparent within the Rio Group. In December 1991, members' attitudes were divided regarding intervention. While Argentina was in favour sending its own troops, Brazil was opposed given its resistance to US interventions in the region generally.

Brazil initially opposed referral of the Haiti case to the UN Security Council as proposed by Canada in January 1993. In June of that year, however, once the UNSC has declared the embargo, Brazil voted in favour as a rotating member of the Council. It nonetheless obtained deletion from the resolution of an article authorizing a naval blockade to enforce the embargo. In October 1993, however, once the military in Haiti reneged on the Governor's Island Agreement, Brazil vote in favour of the blockade. Argentina, on the other hand, enthusiastically backed all initiatives from the start. It helped to implement the embargo with its own troops and ships. Brazil, the only non-permanent Latin American member of the Security Council, abstained together with China, from voting on Resolution 940 which authorized the organization of a multinational force. It later joined 32 other countries in the UNGA to oppose military intervention. Argentina, on the other hand, together with the CARICOM countries, was the only country to support the UN-US led intervention, having participated from the beginning in the negotiations with Dante Caputo.[78] Of the Latin Americans, only Argentina sent warships for the naval blockade set by the UNSC in October 1993 to enforce the oil and arms embargo.

The issue of democracy and human rights in **Cuba** is another over which Brazil and Argentina have revealed their differences. The Argentine decision to back the US proposal for the nomination of a human rights rapporteur for Cuba in the UNHRC in March 1991 came as a complete surprise to the Itamaratí and produced some friction between the two countries.[79] At the VIII Rio Group meeting of September 1994 in Rio, Argentina supported the American line, calling for democratization and the embargo. Brazil, backed by Mexico and the Caribbean countries, opposed the US embargo on the Caribbean island. Whereas Argentina has consistenly opposed the entry of Cuba into the Inter-American system, Brazil has defended its inclusion. Brazil has defended this position within the Group of Eight.[80] These divisions result from different visions of and interests in the world. Brazil has struggled

---

[77]Zuvanic and Corigliano (1993) p. 17. For Brazil see: de Cruz Jr. et al (1993) p. 42. For Uruguay's "moderate position" se: Luján (1993) p. 274.

[78]See: Hirst (1995a)

[79]Zuvanic and Corigliano (1993) p. 20.

[80]Segré and Bocco (1990) p. 31. Argentina adopted this position in 1991 for the first time at Guadalajara in July and at the Rio Group meeting in Cartagena in December 1991. See: Zuvanic and Corigliano (1993) p. 18.

traditionally to sustain more independent path which hints at a desire to establish the country as an 'alternative' leader in the Third World or Latin America. Together with countries such as Venezuela, Mexico, Cuba and Peru, Brazil has tended to de-emphasize the changes wrought by the end of the Cold War and has focused more on the problem of the distribution of power at the regional and international levels.[81] It is also true that as a regional power with borders shared with 11 countries, a highly interventionist posture could carry unacceptable costs for Brazil.

One of the most important reasons permitting the construction of a «new look» OAS was the perception by newly democratized countries facing recalcitrant militaries that the regional system could be used to fortify the democracy at home. Once in place, the democracy promoting regime serves to strengthen the political status quo. It is therefore not a threat to standing democracies. Defending human rights, however, can be a threat to the democratic status quo, because it attacks the states which do not ensure protection or which even contribute to violations. This has produced the contradiction that at the same time that the commitments and declaration and protocols for democracy promotion and defense have been created, member states have done little or nothing to strengthen the human rights instruments for the OAS to be able to enforce these nominal commitments. Paradoxically, it was the vulnerability of domestic Latin American institutions which created a demand for the democracy promoting system. Simultaneously, however, it is also what mitigates the committment to its enforcement. It is obviously a poor vision of democracy which does not integrate a proper defense of human rights, and yet the division apparent between rights and regime among the member states of the OAS reveals just such a poor version of democracy.

The problems affecting the human rights regime are connected but nonetheless different from those pertaining to the defense of democracy. Promoting human rights requires action above and beyond the defense of democracy. Although the defense of democracy has been supported by the various states, the human rights system has not only not been similarly strengthened but has actually been actively undermined by many of the member countries. During the 1970s, strong leadership and aggressive pursuit of complaints by the Commission contributed to de-legitimizing authoritarian regimes and mitigating human rights violations.[82] Since the advent of democratization, however, human rights watchdogs claim that the trend has been reversed. Some countries have exerted "political control" over the Inter-Ameican Court for Human Rights and the Inter-American Human Rights Commission to prevent their effective functioning. The selection process to fill vacancies in the Court and Commission is

---

[81]See: Hirst (1995b)

[82]Bloofield (1994a) p. 15.

increasingly politicized risking a loss of credibility of politically appointed judges.[83]

Neither the Court or the Commission have powers of enforcement and therefore depend on the backing of the Assembly for its decisions to be respected. Whereas in the Council of Ministers in Europe does back the European Court's decision, according to Mendez, access to the OAS General Assembly for the Court and Commission is impaired. The General Assembly often refuses to take findings and rulings seriously. Several General Assembly meetings have taken place without consideration of the Court's *Velázquez* and *Godínez* rulings to force Honduras to comply. Many efforts have been made to debate Commission reports in the closed Permanent Council meetings. As Mendez notes, although these attempts have failed, they place great pressure on the members of the human rights promoting bodies. The work of both the Commission and the Court have often been vociferously and publicly attacked at General Assembly meetings. The logic of the attacks seems to be that these bodies were useful under dictatorship but have no role in a democratic context.[84] These attacks can seriously harm the democracy promoting branch of activities. While the 1992 GA at Nassau was working out how to deal with the Fujimori auto-golpe, some its members were simultaneously attacking the Commission for the report it had issued on the massacre at the prison of Canto Grande in the aftermath of the coup. Fujimori's virulent attack on the Commission was backed by other members, among them Uruguayan Foreign Minister Héctor Gros Espeil, the OAS's chief negotiator for the Peruvian crisis. This not only reduced the credibility of the OAS's supposed concern with democracy but also gave the Commission no role in the search for a solution to the Peruvian case. The Court and the Commission were similarly excluded from having any role in the resolution of the Haiti crisis.[85]

Furthermore, the universal ratification of the rights enunciated is as well as the acceptance of all the parties of the obligatory nature of the jurisprudence of the Court has not been achieved. The fact that the United States, the key regional and international power, does not accept the jurisdiction of the Inter-American Court of Human Rights, just as it refuses to subordinate national law to the International Hague Tribunal and other human rights instruments at the international level, is a serious challenge to the implementation of effective regional and international policies for human rights. Fourthly, and on an institutional level, a greater coordination and division of labour between the Court and the

---

[83]Mendez (1994) p. 79.

[84]Mendez, ibid., p. 80.

[85]Mendez, op. cit., pp. 81-82.

Commission is necessary.[86]

C. A Joint Mercosur-European Union Agenda for Human Rights and Democracy Promotion?

There are two 'arenas' for action on the democracy and human rights issue: the **interregional** arena and the **international** arena. As far as the **interregional** arena is concerned, a promotion of democracy and human rights agenda would consist of an effort to improve performance in these areas within the regions involved in the cooperation project. Cooperation in the international sphere would consist of the adoption of joint positions and eventually common undertakings or measures to respond to situations of democratic breakdown and human rights violations as well as more positive democracy and human rights promoting activities. Such action could be developed both within the institutions created for political dialogue between the two regions and within the United Nations, most particularly within the United Nations Commission for Human Rights and its ancillary working groups.

Interregional action on both these levels is confronted with a fundamental problem which transcends the political-institutional problems of each integration project and which is reflected in the conceptual ambiguities outlined above, namely; the asymmetry of power between the two regions and the consequences thereof. As far as interregional democracy and human rights promotion is concerned, it is obvious that although the European Union and the Mercosur are placed on an equal footing in the terms of the Framework Agreement, they are in fact far from being equal partners. It is the European Union which can cut cooperation flows if a member of the Mercosur violates human rights. It is inconceivable that Uruguay, for example, should take similar steps to penalize a European country. Uruguay has no aid or cooperation policy which it can cut, nor can it afford the luxury of imposing trade sanctions on a European country hypothetically violating human rights. This asymmetry of power reflects conditions of unequal economic and political performance. Countries with the greatest wealth are those most capable of making the necessary human and institutional investments in policies which lead to better human rights performances. Lesser developed countries will find it difficult to devote funds to the promotion of democracy abroad. Not only are resources relatively and absolutely scarce, but energies will, if anything, be concentrated on reforms at home before change abroad can be addressed. Moreover, the more stable democracies are usually the best human rights performers as instability is correlated with political polarization, conflict and violations, such that the European Union

[86] Trindade has pointed out that the full and effective development of the inter-american system for the protection of human rights requires that domestic and regional/international law must be made compatible; that social, economic and cultural rights be incorporated into the *corpus juris* of the inter-american system given the linkage between these rights and the fundamental as well as civil and political rights; and finally, that the provisions of the inter-american system must be both universal, complying with international law as well as presenting an integrated vision of human rights as proposed at the Vienna Conference on Human Rights. See: Trindade (1995).

will always be in a position of 'superiority' when it comes to passing judgement on others.

As far as **international democracy and human cooperation** is concerned, the ability of the countries of the Mercosur to act as equals on the world stage is also obviously limited because they do not have the same capacity to exert pressure over countries committing human rights violations. Brazil, for example, adopted a positive attitude of condemnation of the coup and human rights violations in Nigeria by removing its ambassador from that country. Brazil, however, fullfilled a basic pre-requisite for punitive action which the other countries of the Mercosur did not possess. It had an embassy in the country and it is a provider of aid for economic development in Africa.[87] Brazil's capacity to take action against third countries in other regions is even more limited. This is obviously even truer for the other member states.

Paraguay, for example, lacks the basic structures of a foreign service. Unlike Brazil which possesses "the best organized and most professional" foreign service in the Southern Cone and arguably in Latin America, Paraguay's services suffer from a lack of professionalism and institutionalization given the despotic nature of the Stroesser regime which never bothered to create a professional and modern foreign service.[88] This obviously stands out as a first impediment to the development of a coherent and consistent foreign policy of any kind.[89]

Given the development imperative, the main objective of the countries of the Mercosur is to gain markets and trading partners. This means that the issue of democracy and human rights is therefore even more likely to be subsumed by economic considerations. The case of Latin American relations with China is paradigmatic (as it apparently is for everyone else).[90] The conflict of interest between Portugal and Brazil over Indonesia also demonstrates this. Whereas Brazil is more interested in the importance of Indonesia as an Asian trading partner, Portugal's relations with the country are conditioned by the human rights violations in East Timor.

As far as Brazil is concerned, other global strategic concerns come into play. There has been a consistent attempt on the part of this country to project itself as a «power» astride the divide between the first and third worlds, which reflects not only Brazil's economic but also strategic vision and needs. Its capacity to «represent» the third world is partially achieved at the cost of turning a blind eye to

---

[87]For aid to Africa: Van Klaveren (1990) p. 109. Brazil's African policy under Collor was pro-national liberation, anti-apartheid and pro-peace processes as well as placing special emphasis on relations with the Portuguese speaking African countries. da Cruz Jr. et al (1993) p. 41.

[88]Massi (1992) p. 266 and 267. The same point is made by Simón. See: Simón (1993) p. 255.

[89]For Brazil: Calvert ( ) p. 45.

[90]Van Klaveren (1990) p.103

human rights violations in various «friendly» countries. It is also the case that as a country with «global» ambitions and a developed military-industrial complex, Brazil has developed economic and, more importantly, military links with other third world states whose human rights behaviour is far from satisfactory. Adopting an active human rights policy would endanger these policies. It would incur potentially high costs for a country which, although powerful, clearly lacks the clout of the developed Western powers in the international arena. Part of this 'global power' strategy has been expressed through Brazil's attempts to forge close relations with other non-Western giants, namely India and China. The price of this association has traditionally been a studious neglect of the human rights dimension.[91]

Quite apart from the 'practical' problems arising from power asymmetries, there are a number of questions regarding the motivations behind this new agenda. Is rhetorical compliance with a democracy and human rights promotion agenda adopted merely to satisfy the European Union's current cooperation policy requirements? In December 1995 the Mercosur announced its *Programa de Acción del Mercosur Hasta el Año 2000*. Nowhere were the issues of democracy and human rights mentioned in the chapters dedicated to the Mercosur's external relations and to the global dimension of integration.[92] Shortly after this document was made public, the Mercosur and the European Union signed the Framework Agreement for Economic and Political Cooperation. In that agreement both regions commit themselves to cooperation on political issues based on a common desire to promote democracy and human rights.

Furthermore, will international cooperation for democracy and human rights at the international level just be used to divert attention from the lack of domestic democratization and respect for human rights? If the European Union wants to establish political cooperation with the countries of the Mercosur, there will be a price to be paid for focusing attention on the lack of democracy or respect for human rights within the 'partner' countries of the Mercosur. Cooperation at the international level gets around this thorny issue, by focusing on problems arising in third countries or regions. It is notable, for example, that Argentina's apparently increased international and regional committment to human rights and democracy promotion has been accompanied by an reverse process of abandonment of national human rights committments. Alfonsín attempted to portray Argentina as a «moral power» on the world stage in the wake of the first national attempt at "Nuremberg" style trials against the military

---

[91]For the continued normality of relations with China even after the hardening of the Peking regime see: Segré and Bocco (1990) p. 39. Also Segré and Bocco (1992) p. 37.

[92]The only other chapter focuses on the development of the Common Market and its purely economic. See: *Decisión N° 9/95 «Programa de Acción del Mercosur Hasta el Año 2000*, Annexo III, Mercosur/CMC/Dec: N° 9/95.

Junta responsible for the disappearance of at least 40.000 people. Under Menem a new «pragmatism» and «realism» were put forward, which attempted to create a new image for Argentina as a «reliable and predictable power». If this has meant a greater level of «democracy and human rights» promotion abroad, it has also been accompanied by the complete abandonment of the pursuit of accountability for human rights violations at home. It was under Menem that all the military accused of human rights violations were pardoned. It has been under Menem that the judicial system has become increasingly politicized as the President himself has packed the Supreme Court.[58]

These problems stem in great part from the problems of unequal development. There is an undeniable tension between the global economic system and the full development of democracy and human rights in the less developed countries. Whilst cooperation policy is increasingly governed by a juridical framework which emphasizes human rights and democracy, trade policy is still a 'free agent', governed internationally only by rules of fair competition and not human rights. The problem of multiple aims in conditionality reflects the multiplicity of problems to be faced and also reveal the difficulties of treating human rights or democracy as a problem which can be 'treated' in isolation or at all in view of other conflicting economic conditionalities. Structural adjustment programmes are necessary for financial and currency stability; these are in turn necessary to compete in the international economy. Yet stabilization aid packages may include cut-backs in education and health, thus depriving people of a right to education and care. Once again, one comes back to the basic point that the promotion of civil and political rights has to be seen as part of a wider cooperative effort to promote social and economic rights, all tied in together with the notion of sustainable human and economic development.

***

Despite the difficulties, there are some positive elements to draw on. Unlike the difficulties which would arise if an attempt was made to promote democracy and human rights with Asia, joint efforts with the Mercosur or Latin America are possible not only because of the experience outlined above, but also because of the existence of commonly held values.[59] Latin America is clearly on the

---

[58] See: Zuvanic and Corigliano (1993) pp.15-16.

[59] Nowadays, resistance to universality comes not from Latin America but from the Asian countries which much higher levels of development and growth. Legitimized by this phenomenal success, regimes from this region have tended to argue that human rights are a Western concept which, based on the individual, do not properly account for the notion of the rights of the social body or the collectivity as a whole which governs Asian principles of rights. As many have pointed out, however, it is invariably governments who make this claim, not the governed who also, invariably, seem to appeal to precisely these individual rights to fight authoritarianism and violations of basic freedoms. See: Mkadawire (1988) and Anyang Nyong (1988) in Waller (1992), op. cit., p. 29. Moreover, as another author has noted, some such regimes derive their legitimacy only from membership of the UN which guarantees frontier and regimes. Tetzlaff (1988) in ibid., p. 29.

'right side' of the Vienna equation. Lowenthal is too optimistic when he notes that this is "the first completely democratic hemisphere in human history."[60] Nonetheless, the countries of Latin America have both a long tradition of democratic struggle informed by a common cultural heritage with Europe.

On a regional level, a common perception clearly exists on the need to enhance regional and international institutions. Intra-hemispheric linkages have increased over the last few years. This means that while there are no formal foreign policy cooperation mechanisms in the various subregional groupings, that deepening may lead to greater harmonization of these policies due to an increasing convergence produced by informal mechanisms of dialogue. The Miami Summit of the America's Plan of Action of December 1994 represents a qualitatively different undertaking. Excluding only Cuba, the Summit between all hemispheric heads of state called for the reinforcement of the role of the OAS, national as well as regional courts in Strengthening Democracy and Promoting and Protecting Human Rights.[61] The inclusion of Canada in the Inter-American system augurs well, as this country has one of the best track records for multilateralism. Canada, for example, is the only country which has ratified the Washington Protocol.

As far as the Latin American bodies which exclude the US are concerned, although informal and lacking in clout, they do constitute a first step towards greater coherence and provide an opportunity for joint action. Democracy, peace and human rights have been the *raison d'être* of these groups. The Rio Group was, for example, the first regional organization to require democratic credentials of its members and to provide for expulsion in case of violation of this principle. Panama was suspended in February 1988 and Peru in April 1992 on account of this provision. Furthermore, in recent years, these countries have become increasingly aware that the North-South divide cannot be "the only point of reference for the external economic activities of the region... there is a growing consensus that South-South cooperation entails a prior coordination between the Latin American countries themselves."[62]

On an international level, with the democratization of the Southern Cone, the way has been opened for a possible cooperation in the field of human rights. Not only have the Latin American countries ceased to bloc human rights initiatives in the Human Rights Commission but there is evidence of increasing engagement of the countries of the Mercosur in the international arena and in peace-keeping missions. The increasing convergence between Brazil and Argentina also augurs well for cooperation at the international level. Since the transition to democracy in Brazil and Argentina have

---

[60]Lowenthal (1991-2), p. 75.

[61]For all of the above see: «Summit of the Americas: Plan of Action», Miami, Florida, 9-11 December, 1994.

[62]See: Van Klaveren (1990) pp. 107-109.

led to an increasing convergence of vision, greatly mitigating the competition between both countries for pre-eminence on the international stage.[63]

As far as the **European Union** is concerned, two key factors provide basic conditions for political cooperation with the Mercosur. First, given the low security and economic status of Latin America for Europe, the objectives of democracy and human rights are less likely to conflict with other aims. Secondly, the European Union has seen quite significant development at the level of guiding principles. Juridically established principles do not change reality overnight, but they do create obligations over the long term which are harder to sidestep than mere statements of intent.

Finally, another pre-condition for cooperation has been created with the Framework Agreement, which overcomes the problems related with the absence of institutional channels for communicationa are likely to be overcome. With the new framework agreement, the institutionalization of a number of dialogue mechanisms is planned: the EU and Mercosur Foreign Ministers meetings which have taken place on the fringes of the UN General Assembly as well as the Rio Group Meetings would be institutionalized; summit meetings between the Community Troika and the Mercosur Presidents; meetings between the Presidents of the Common Market Group and the European Commission; meetings between the Mercosur Joint Parliamentary Commission and the EP. The agreement would be monitored by a Joint Committee meeting once a year.[64]

***

In light of the difficult issues raised by the attempt to formulate a cooperative agenda on the issue of democracy and human rights, the first recommendation to be made is that the two regions work together to develop an agenda which takes these complexities into account. In tandem with this, and to reinforce this effort, cooperation has to operate not only on the governmental, technical or elite level, but must involve a dialogue between the social actors of both regions most able and willing to defend democratic principles and human rights. The trade unions, political parties, non-governmental organizations working on relevant issue, must be formally included as part of the cooperative process. These groups must have more than just consultative status, and should develop the capacity to

---

[63]For negative effect of Argentina's «vanguardist» position see: Zuvanic and Corigliano (1993) p. 30.

[64]IRELA, *The Inter-Regional Agreement Between the EU and the Mercosur: A New EU Strategy in Latin America*, An Irela Briefing, 14 September, 1995. According to the Commission's policy document on relations with the Mercosur of November 1994, there is no intention to replace the Rio Group dialogue by deeper relations with the Mercosur, but rather to develop these together.

intervene directly in policy formation. Finally, cooperation must take place according to the rules laid out by the various human rights and labour protection legislation and institutions in the international arena.

A first requirement, therefore is that the rhetoric of the Union be toned down and attitudes must change towards «third world democracies». Without denying the problems, if equal partnership is to become a reality, a shift of focus must occur. An equal partnership may not be possible on the basis of performance but can be envisaged if it is based on the notion that both the European and the Latin American democracies are working towards an ever greater realization of the democratic ideal, that some countries are further along the path towards greater democracy than other, but that all have much to achieve and much to gain from undertaking a joint effort. Beetham identifies to key principles which underlie the various definitions of democracy: popular control and political equality.[65] The more these principles are realized the more democratic the situation. This means that democracy is not an end state but an ongoing process which never 'ends' definitively. As noted by Cohen, democracy is not a constant but a variable, and can be measured according to its range, breadth and depth of society's participation in the governmental decision-making process.[66] Because no democracy is a perfect performer, countries belonging to the democratic family can regard themselves as a community striving towards the same ideals based on a common philosophical understanding of how best to conduct social and political relations, be it internally, regionally or internationally.

Latin America is not alone in the problems it faces today with human rights violations. Human rights violations and social exclusion also afflict Europe. Recent Amnesty International and ILO reports indicate that inhuman and degrading treatment and even torture are not infrequent in Europe as a whole, even in countries such as Denmark which are normally considered paragons of respect for human rights. What is more, these violations are not merely isolated incidents or excesses; rather, Amnesty International indicates that they are often systematic and institutionalized. Amnesty International and The European Committee for the Prevention of Torture, have noted that torture and ill-treatment of prisoners, particularly immigrants is a common occurence in many of the most democratic countries in Europe. The list includes Germany, Denmark, Austria, France, Italy and the United Kingdom. Authorities in all these countries resort to the isolated incident argument to circumvent the question of state responsibility and to avoid recognition of a systematic use of torture, but the view of Amnesty International is that the growth of ill treatment in many countries belies this explanation and requires

---

[65]Beetham?

[66]Cohen (1971).

political action and positive steps towards reform.[67] Racism and xenophobia are at the root of this phenomena. The newly democratized Eastern European countries, now preparing for membership of a future expanded European Union, having got rid of communist domination are now apparently only too happy to neglect the persecution of Roma people.[68]

Moreover, in this region the problem of national minorities is also a potentially explosive issue in terms of civil and political rights. The Russian minorities in the Baltic states is a case in point.[69] Systematic police abuse and the growth of anti-immigrant, racist or 'nationalist' violence in Europe demonstrate that these are not merely 'third world' issues.

Indeed, the issue of citizen and human rights in general have been an important part of the debate on the reform of the Maastricht Treaty at the 1996 Intergovernmental Conference. The **Reflection Group** established to discuss reform options has debated the possibility of the establishment of a catalogue of rights, the Union's accession to the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms, as well as the possibility of including a specific clause in the Treaty which permits sanctions against or even suspension of Union membership in the case of serious violation of human rights or of the democratic order by any member state. Not all the states are in agreement with these proposals, but the debate reveals the many deficiences in the current state of Europe's construction, particularly after the creation of the Third Pillar on Home and Judicial Affairs.

Former President Balladur's **Pact for Stability** proposed within the framework of the Common Foreign and Security Policy, also reveals Europe's preocupation with the potential for inter-ethnic strife within the multinational states of Eastern and Central Europe. The Pact aims the resolve problems of an internal and bi-lateral nation between these states stemming from the existence of national minorities. It has led to the signature of agreements between Hungary and Slovakia as well as between Romania and Hungary on the protection of the rights of Hungarian minorities in both Slovakia and Romania.[70] Thus, systematic police abuse, the growth of anti-immigrant as well as racist or 'nationalist' violence in Europe demonstrate that these are not merely 'third world' issues.

It is not be the quantity of violations but their mere existence which makes human rights a valid issue for concern in inter-democratic-state relations. Both Denmark and Brazil, for example, have a problem with human rights, although on varying quantitative scales. As members of democratic regional

---

[67]See: «Derechos Humanos: Unión Europea...de los Malos Tratos» by César Díaz (Amnesty International Coordinator), *El País*, Thursday, 20th of July, 1995, p. 6.

[68]See: Romania: HW (1991a). Bulgaria: HW (1991b); Czech Republic (1992b); Hungary: (1993c)

[69]Comments made by João Seabra, 3rd April, 1996.

[70]Comments made by João Seabra, 3rd April, 1996.

integration projects and as pro-democratic partners in the international arena, both should act cooperatively to attack the roots of violence in their societies and abroad. Because reponsibility for human well being is assumed to be a collective task, those who have more resources should contribute more to resolving human rights 'crises' or problems; concommittantly, those who suffer from the worst violations should receive the greatest amount of aid and encouragement. Adopting the "human rights problem" as a problem of community means that there has to be a mutual recognition that the defense of human rights is an ongoing issue for all democracies, since it is the struggle to improve respect for the latter which deepens

10

IAI
Roma

IEEI
Lisbona

ISLA
Milano

CONFINDUSTRIA *(Roma)* **- IRS/ FIESP** *(San Paolo)*

IV FORUM EURO LATINO AMERICANO

Cooperazione economica e politica tra Unione Europea e Mercosur

CULTURA, DEMOCRACIA E DIREITOS HUMANOS: BASES PARA UM PROJETO INTER-REGIONAL

CELSO LAFER

Roma, 9 - 11 maggio 1996
Sala Giunta - Confindustria
Viale dell'Astronomia 30

Cultura, democracia e direitos humanos: bases para um projeto inter-regional

- I -

No estudo das relações internacionais, é válido distinguir, para efeitos de análise, três campos:

(i) O campo-estratégico-militar que diz respeito ao problema da paz e da guerra. Este campo tem como foco a situação-limite da sobrevivência de um estado como uma unidade independente e por isso mesmo tende a qualificar os demais protagonistas da vida internacional como aliados, protetores ou inimigos;

(ii) O campo das relações econômicas que articula o que um país representa ou pode representar para outro como mercado em seu sentido mais amplo. Daí a ênfase que se atribui, neste campo, à noção de interesse econômico.

(iii) Finalmente, cabe mencionar o campo dos valores, que alude às afinidades e discrepâncias quanto à forma de conceber a vida em sociedade.

No estudo desses três campos é possível dizer, para recorrer à "lição dos clássicos", que a tradição que remonta a Maquiavel e a Hobbes - a do realismo do poder - que vê como nota identificadora da

vida internacional a anarquia do "estado de natureza" da guerra de todos contra todos, é a mais usualmente empregada para compreender a dinâmica do campo estratégico-militar. Este campo é assim normalmente entendido como o da "política do poder" e da "razão do estado"; a lei fundamental que o rege é a da sobrevivência; suas regras de conduta são a prudência, o expediente e a força. Tem, por isso mesmo, como personagens emblemáticos, o soldado e o diplomata, expressões da soberania dos estados e da dialética-dicotômica guerra/paz.

O campo das relações econômicas, para continuar com a "lição dos clássicos", ajustar-se-ia melhor à tradição grociana, que vê na sociedade internacional um potencial de sociabilidade e de solidariedade que torna possível conceber a política internacional como um jogo que não é, inapelavelmente, de soma-zero. Para isso contribuiria o que Montesquieu denominou o *doux commerce* como fator que, ao promover a prosperidade das nações através da interdependência, reduz o ímpeto da "política do poder" nas relações internacionais amainando, concomitantemente, o efeito dos preconceitos destrutivos em relação ao Outro, que encontram solo fértil no isolamento. Para a tradição grociana, na vida internacional existe confronto mas existe também cooperação. Por isso a sociedade internacional comporta a interação organizada - e não anárquica - entre estados e sociedades nacionais, num abrangente processo baseado na racionalidade e na funcionalidade da reciprocidade de interesses. Decorre desta premissa o papel positivo que podem desempenhar o sistema jurídico do Direito Internacional Público, as

organizações internacionais, a cooperação inter-governamental e a valorização do transnacionalismo dos atores não-governamentais.

Foram, no século XIX, expressões premonitórias do horizonte potencial desta visão a Comissão Internacional de Supervisão da Navegação do Danúbio e a União Postal Universal.

O foco de tradição grociana, hoje, no estudo do campo das relações econômicas, sublinha a importância da Organização Mundial do Comércio, de processos como o da construção da UNIÃO EUROPÉIA, de mecanismos de integração econômica como o MERCOSUL, enquanto expressões do construtivo e criativo funcionalismo da interdependência e da reciprocidade dos interesses no qual se fundamenta.

O campo dos valores, por sua vez, numa perspectiva internacional, enquadra-se com maior propriedade na tradição kantiana. O paradigma da tradição kantiana vai além da visão grociana na identificação das características da sociedade internacional, pois a considera mais abrangente do que a soma e o jogo dos interesses de suas partes. É cosmopolita e rege-se por uma "razão abrangente" que comportaria a realizabilidade do ponto de vista da humanidade e o princípio de que todo e cada ser humano é um fim em si mesmo e não um meio a ser instrumentalizado pelos interesses de Outros. Na cena internacional contemporânea, no campo dos valores, a tradição kantiana detecta a inserção operativa de uma razão abrangente da humanidade através da inclusão, na agenda internacional, dos assim chamados temas globais. É o caso, por exemplo, do meio-ambiente e direitos humanos, que inauguraram, respectivamente, no Rio de Janeiro, em 1992, e em Viena, em 1993, a

série das grandes conferências multilaterais da ONU pós-Guerra Fria, sobre temas globais.

A relação entre os três campos e as três tradições de análise, que podemos haurir da "lição dos clássicos" é uma relação de aproximação por afinidades eletivas, não de subsunção automática e inequívoca. A realidade internacional é ontologicamente complexa e pluralista, e os três campos são interdependentes e se influenciam reciprocamente. Por essa razão de natureza epistemológica, cada um dos três campos comporta, ao mesmo tempo, com maior ou menor ênfase, dependendo das circunstâncias e conjunturas, leituras maquiavélico-hobbesianas, grocianas e kantianas.

O campo estratégico-militar, por exemplo, tem componentes grocianos que se exprimem nos diversos regimes de controle e redução de armamentos e componentes kantianos na idéia, juridicamente consagrada desde o Pacto da Sociedade das Nações, de que a paz é um tema global, posto que a guerra ou ameaça de guerra no mundo contemporâneo e no direito humanitário internacional, transcende as partes envolvidas e afeta a todos.

O campo das relações econômicas está sempre sujeito aos ingredientes maquiavélico-hobbesianos do unilateralismo e da aplicação extra-territorial da lei nacional de estados dotados de suficiente poder num determinado mercado para fazer valer a sua "razão de estado" econômica. Admite, em contrapartida, a preocupação kantiana com temas globais, como o da coerência do processo decisório da economia mundial, enquanto variável crítica da macro-governança da vida internacional.

O campo dos valores pode ensejar, num sistema internacional heterogêneo, como o da bipolaridade, a confrontação ideológica. Esta, no auge da Guerra Fria, foi conduzida maquiavélico-hobbesianamente em termos de uma relação amigo/inimigo, à maneira de C. Schmitt, em torno das duas visões alternativas do mundo, das duas super-potências - EUA/URSS - concebidas como excludentes. Enseja, igualmente, uma leitura grociana, como é o caso, em matéria de direitos humanos, do direito humanitário - do *jus in bello* - na sua origem instigado pelos interesses comuns dos estados em disciplinar o uso da força. Foi assim que, e com base na reciprocidade por identidade de direitos e obrigações, começou a ser regulamentado o tratamento a ser dado nos confrontos bélicos internacionais a civis e militares.

Em síntese, para recorrer a Kant, na linha de Hannah Arendt, o juízo sobre a realidade internacional não é do tipo determinante que permite subsumir, sem maiores problemas, cada um dos três campos ao paradigma da análise com o qual tem maiores afinidades eletivas. É um juízo reflexivo que busca extrair das particularidades das situações e das conjunturas, a sua validade geral. Com efeito, precisamente porque os "universais" destas três tradições de análise são fugidios e não aplicáveis, sem mediação aos fatos concretos, a tarefa de um juízo reflexivo é a de descriminar qual é o alcance, o significado e a propriedade de uma leitura maquiavélico-hobbesiana, grociana ou kantiana da realidade internacional. É com base nesta linha de raciocínio que vou examinar as relações UNIÃO EUROPÉIA/ MERCOSUL no campo dos valores, com ênfase na interdependência entre direitos humanos, democracia e paz, que vejo seguindo o

ensinamento de Norberto Bobbio, como três momentos logicamente necessários para a configuração da esperança conjectural da "paz perpétua".

- II -

O sistema internacional que se configurou depois da Segunda Guerra Mundial teve, entre os seus ingredientes constitutivos, no campo dos valores, o impacto do mal ativo, associado à prepotência do poder tal como exercido pelos governantes dos regimes totalitários. A percepção de que isto representou uma ruptura inédita em relação à tradicional preocupação com o bom governo dos estados soberanos, instigou um alargamento e um aprofundamento da temática dos direitos humanos no plano internacional. Com efeito, a presença em larga escala dos refugiados, dos apátridas, dos deslocados no mundo; as realidades do genocídio e dos campos de concentração, viabilizaram uma "idéia-força": a de que o "direito a ter direitos", para falar com Hannah Arendt, só poderia começar a efetivar-se se o direito de todo o ser humano à hospitalidade universal, apontado por Kant no Projeto de Paz Perpétua, tivesse uma tutela internacional, homologadora do ponto de vista de uma razão abrangente da humanidade.

A Carta das Nações Unidas consagrou, assim, vários artigos, com uma amplitude que não tinha o Pacto da Sociedade das Nações, uma leitura kantiana dos direitos humanos. Daí a criação, em 1946, da Comissão de Direitos Humanos e a sua fecunda elaboração legislativa, de que são expressão a *soft-law* da Declaração Universal de 1948 e a *hard-law* dos Pactos de 1966: o de Direitos Civis e Políticos e o de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

Esta visão kantiana inseriu-se nas realidades de poder de um sistema internacional de polaridades definidas, assinalado, hierarquicamente, pela relação de conflito e cooperação entre as duas grandes super-potências - EUA/URSS. A bipolaridade EUA/URSS, durante a sua vigência, não teve poder suficiente para dar conta de toda a vida internacional e, nas brechas da polaridade Leste/Oeste, foi se articulando, com a emergência política do Terceiro Mundo, a polaridade Norte/Sul.

No campo dos valores, em matéria de direitos humanos, a conseqüência de um sistema internacional de polaridades definidas - Leste/Oeste, Norte/Sul, foi a seletividade. Esta seletividade, no trato do assunto, viu-se bastante impregnada de componentes maquiavélico-hobbesianos em função do que se poderia chamar, seguindo Gramsci, a batalha ideológica em torno da organização hegemônica da cultura. Traduziu-se no privilegiamento, pelos Estados Unidos, dos direitos civis e políticos provenientes da herança liberal; na ênfase da argumentação da URSS em prol dos direitos econômicos e sociais, derivados do legado axiológico do socialismo, e no empenho do Terceiro Mundo de elaborar uma identidade cultural própria, propondo direitos de titularidade coletiva como o direito ao desenvolvimento e o direito ao patrimônio comum da humanidade, em matéria de Fundos Oceânicos na Convenção sobre o Direito do Mar.

A impregnação kantiana da temática dos direitos humanos no plano internacional teve, no entanto, suficiente força para atenuar o ímpeto de seletividade maquiavélico-hobbesiana. A conseqüência, a meu ver, foi, neste segmento do campo dos valores, uma grociana

"coexistência-pacífica", de conflito e cooperação, entre as visões privilegiadas pelas polaridades Leste/Oeste, Norte/Sul então vigentes.

A queda do muro de Berlim, tendo anunciado o fim da bipolaridade, pode ser qualificada como um evento-matriz, assinalador de uma nova dinâmica do funcionamento do sistema internacional. Esta dinâmica, na minha avaliação, caracteriza-se pela presença de polaridades indefinidas. Estas explicam, nos três campos, coligações de geometria e composição variável, modeladas pelo jogo de duas "forças profundas": as centrípetas da unificação e globalização, e as centrífugas da fragmentação.

As forças centrípetas instigam uma lógica da globalização que se articula em múltiplas instâncias - finanças, investimentos, comércio, informação, democracia, direitos humanos, segurança coletiva, etc. As forças centrípetas predominaram de maneira bastante avassaladora, na primeira etapa do pós-Guerra Fria, - a que se estende da queda do Muro até a Guerra do Golfo. As forças centrífugas, derivadas do aflorar dos particularismos e das especificidades, fizeram sentir o ímpeto de sua presença, no segundo pós-Guerra Fria, - etapa que se inicia com a decomposição da URSS e do edifício inter-estatal, estruturador do sistema soviético. As forças centrífugas comandam uma lógica de fragmentação. Esta atua ao mesmo tempo que a de globalização, por via de uma "dialética dos contrários", e está presente nos três campos analíticos: o estratégico-militar, o econômico e o de valores.

No campo dos valores, em matéria de direitos humanos, democracia e paz, a Conferência de Viena de 1993 é uma admirável expressão do melhor de uma "ilustrada" lógica de globalização.

Consagrou, pelo consenso de 171 estados, vivificado pela atuação da sociedade civil através da presença de organizações não-governamentais, uma leitura kantiana das formas de conceber a vida em sociedade. Superou a seletividade maquiavélico-hobbesiana e foi além da "coexistência pacífica" grociana, ao asseverar a universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos, nas suas múltiplas gerações, transcendendo, assim, através de uma razão abrangente da humanidade, a razão mais circunscrita dos interesses das polaridades Leste/Oeste; Norte/Sul, até então prevalecentes na matéria. Endossou a democracia como forma de governo mais favorável para a tutela dos direitos humanos. Registrou que a sua observância contribui para as relações amistosas e pacíficas entre as nações. Reconheceu, conseqüentemente, os direitos humanos como um tema global, ou seja, como um ingrediente positivo para a governabilidade do sistema mundial, legitimando e legalizando, desta maneira, em novos moldes, a preocupação internacional com a sua promoção e proteção e afastando a objeção de que o tema dos direitos humanos está no âmbito da competência soberana dos estados.

O consenso alcançado em Viena explicitou a hierarquia axiológica - sem a seletividade concreta dos interesses - inerente à interdependência dos direitos humanos no plano internacional. Este consenso kantiano, viabilizado politicamente por um sistema internacional de polaridades indefinidas é, no entanto, por obra da lógica da fragmentação, um consenso frágil. Ele exprime um respeitável "minimalismo ético", que Michael Walzer qualificaria como sendo o de uma *thin morality*, que requer uma dedicada obra de adensamento.

A realizabilidade deste consenso, através do seu adensamento axiológico, não é uma tarefa fácil. Enfrenta hoje, no plano universal, continuamente, em função da indefinição das polaridades na qual opera a lógica da fragmentação: **(i)** os dilemas da seletividade das preocupações maquiavélico-hobbesianas, inerentes ao campo estratégico-militar; **(ii)** o peso do jogo dos grandes interesses que gravitam, ainda que grocianamente, no campo econômico e, **(iii)** no campo cultural, uma certa "anarquia de significados". Esta deriva da sublevação dos particularismos, em especial os de cunho fundamentalista, intolerante e excludente, que diluem, com um componente da confrontação Norte/Sul, as aspirações de uma visão kantiana.

Esta é a razão pela qual um consenso kantiano, em torno da democracia e dos direitos humanos, tem melhores e maiores oportunidades de aprofundar-se, quando as afinidades existentes entre os Estados e as sociedades que os compõem, permite vislumbrar a *thick morality* do repertório compartilhado dos significados de culturas pluralistas e diversificadas, que possuem um expressivo componente comum. É o caso, no campo dos valores, das relações entre a UNIÃO EUROPÉIA e o MERCOSUL, que permitem assim um projeto de cooperação de maior densidade e que têm, ademais, um potencial de transcendência, posto que podem, por via da construção de *building blocks*, contribuir para ampliar a abrangência operativa da visão kantiana. É um juízo reflexivo prospectivo sobre uma proposta desta natureza, o que a seguir tentarei esboçar.

- III -

A UNIÃO EUROPÉIA, hoje, é o resultado de um aprofundamento *ratione materiae* e de um alargamento *ratione personae* do Mercado Comum Europeu. Exprime, antes de mais nada, na sua origem e desdobramento, a superação de antagonismos maquiavélico-hobbesianos que deflagaram, por duas vezes, neste século, a guerra no coração da Europa. Logrou-se, neste processo de consolidação da experiência européia, transformar a interdependência econômica, num contexto regional, num paradigma do alcance da cooperação grociana. Com efeito, a Comunidade Européia, além de ser um exemplo *doux commerce* de que falava Montesquieu, não só deu aos seus estados-membros a escala necessária para a viabilidade na era contemporânea, como também uma experiência acumulada para lidar, de forma competente, com a lógica da globalização pós-Guerra Fria. No campo econômico o processo de construção européia ocorreu na criativa moldura da *rule of law*, por via da repartição de competências entre estados-membros e órgãos supra-nacionais comunitários. Ensejou um novo tipo de diplomacia - a diplomacia de integração - que soube lidar com os contenciosos econômicos e contribuir para legitimar a integração, por meio de processos político-institucionais de concertação democrática de grande envergadura. Neste percurso, a democracia e os direitos humanos se tornaram, no campo dos valores, um ingrediente denso e inarredável da identidade política e cultural da Europa Comunitária.

O MERCOSUL, criado pelo Tratado de Assunção de 1991 - tem o seu antecedente próximo na Declaração de Iguaçú de 30 de novembro de 1985 e nos múltiplos protocolos de cooperação, celebrados entre a

Argentina e o Brasil, que dela derivaram e encontraram a sua moldura no Tratado de 1988. Este assinala a transformação, num novo patamar de convivência grociana, de fronteiras-separação em fronteiras-cooperação. Se um dos objetivos desta transformação, na segunda metade da década de 80, era a preocupação com o desenvolvimento econômico, os dois outros, igualmente importantes, foram: **(i)** no campo estratégico-militar, a redução do potencial de tensões entre os dois países através de *confidence building measures*, especialmente na área nuclear, e **(ii)** no campo dos valores, o auxílio mútuo, voltado para a consolidação da democracia e dos direitos humanos, depois do término de regimes militar-autoritários.

O MERCOSUL, que incorporou neste processo o Uruguai e o Paraguai, agregou aos temas da democracia, do desenvolvimento e da convivência pacífica regional, a preocupação com a modernização competitiva numa economia mundial pós-Guerra Fria que simultaneamente se globalizava e se regionalizava. Em síntese, o sentido estratégico do MERCOSUL é: **(i)** o de ser uma plataforma de inserção competitiva que busca, pela ação conjunta, sustentar a liberalização dos entraves aos fatores produtivos para dentro e para fora do espaço econômico comum que tem, inclusive pela própria natureza de sua escala econômica, a vocação de polo aberto; **(ii)** o de se constituir, no campo dos valores, como um marco de referência democrática dos países que o integram, e **(iii)** o de assinalar, no campo estratégico-militar, uma presença pacífica na vida regional, com desdobramentos positivos no cenário internacional. Em poucas palavras, o MERCOSUL é uma forma de estar e de se inserir no mundo das polaridades indefinidas do pós-Guerra Fria.

No que se apoia, o relacionamento UNIÃO EUROPÉIA/ MERCOSUL, que adquiriu uma dimensão institucional relevante com o Acordo-quadro interregional da cooperação comercial e econômica celebrado em Dezembro de 1995?

Este acordo não obedece, a não ser no sentido muito amplo de um interesse comum de paz no sistema internacional, as preocupações inerentes ao campo estratégico-militar. Estas, por exemplo, são um componente da motivação da UNIÃO EUROPÉIA, nos acordos e entendimentos que vem celebrando com os países do Leste Europeu e do Mediterrâneo.

O lastro básico do acordo é, como o próprio nome explicita, de natureza econômica. Cerca de 30% tanto das importações quanto das exportações do MERCOCUL que são no total, respectivamente, da ordem e USD62 bilhões, resultam do intercâmbio com a UNIÃO EUROPÉIA. Esta é, assim, um parceiro econômico de grande relevância para a região. Esta centralidade econômica, na perspectiva da UNIÃO EUROPÉIA não é a mesma. Dilui-se diante da escala de intercâmbio comercial da Europa Comunitária, na qual o MERCOSUL representa cerca de 3% das importações e das exportações, - situação que não exclui, evidentemente, a importância e o interesse grociano pelo direito comercial existente.

Se o componente estratégico-militar é modesto, e o componente econômico relevante mas assimétrico, o componente no campo dos valores e da cultura, a sustentar o acordo entre as duas regiões, é muito significativo. Com efeito, os países do MERCOSUL são, não apenas o resultado, com os descobrimentos, da expansão do universo econômico europeu, como também, e em grande medida, fruto da

expansão do universo sócio-demográfico e cultural da Europa. Se esta característica da identidade não converte o MERCOSUL em parte integrante do Primeiro Mundo, uma vez que a região, pelas suas condições econômicas e sociais tem a condição do subdesenvolvimento, isto não quer dizer que não haja a comunidade de valores que tem a sua matriz na civilização ocidental. Daí um modelo ideal comum de conceber a vida em sociedade, que hoje significa privilegiar, na convivência coletiva, a democracia, os direitos humanos, o pluralismo, a liberdade de iniciativa, a busca de uma maior igualdade de oportunidades e, em matéria de política externa, em internacionalismo de vocação pacífica.

Em síntese, a base para a cooperação no campo dos valores entre a UNIÃO EUROPÉIA e o MERCOSUL reside no lastro de uma mesma matriz cultural. É ela que permite o adensamento axiológico de uma *thick morality*, para falar com Michael Walzer, em torno da democracia, dos direitos humanos e da paz. O horizonte deste adensamento tem a sua *vis directiva* em formas compartilhadas, e não impostas, de conceber a maneira ideal de vida em sociedade. A importância da cooperação que nela se baseia explica-se porque as relações entre estados e sociedades e seus agrupamentos institucionalizados não são apenas comandadas pela força dos interesses de segurança ou de mercado, explicitados por leituras exclusivamente maquiavélico-hobbesianas ou grocianas da realidade internacional. Idéias, sentimentos e percepções axiológicas, sobretudo quando provenientes de um código cultural facilmente compreensível porque comum aos estados e sociedades também influenciam as decisões da política externa. É por isso que se pode dizer que as relações UE/MERCOSUL

combinam aspectos quantitativos e qualitativos. É nesta dimensão qualitativa, de identidades internacionais que se aproximam pela afirmação de semelhanças que se coloca o espaço de cooperação entre a UE e o MERCOSUL em matéria de direitos humanos, democracia e paz.

Para concluir, cabe uma rápida indicação sobre como explorar este espaço, para uma leitura kantiana à luz do que foi exposto. Bobbio, na sua análise na relação entre Direito e Sociedade, no mundo contemporâneo, chama a atenção para o fato que o Direito não é apenas um mecanismo de controle *stricto sensu*. É, também, um válido instrumento de direção. Em poucas palavras, isto quer dizer que o Direito não se circunscreve ao seu clássico papel de permitir ou proibir. Promove comportamentos, desestimulando condutas indesejáveis e estimulando condutas desejáveis. Assim, estímulos e desestímulos são tão ou mais relevantes quanto ordens e proibições na boa gestão da sociedade. Inspirado por esta reflexão de Bobbio, diria que, no caso dos direitos humanos e da democracia, no plano internacional, sem desconsiderar o impacto de dissuasão das condenações, inerente à sanção, o mais importante, para uma "visão de futuro" do adensamento axiológico, necessário para fortalecer uma visão kantiana, reside na técnica dos estímulos e desestímulos. Isto é especialmente válido nas relações UE/MERCOSUL. Com efeito, nos países do MERCOSUL, depois do término dos regimes militar-autoritários, parte expressiva dos problemas de direitos humanos não provém do arbítrio governamental deliberado mas dos problemas sociais e do imperativo da mudança de mentalidade em sociedades que precisam consolidar, em meio a desigualdades, uma cidadania

republicana. A resposta a este desafio será atendida de maneira mais eficaz por meio da cooperação para estimular e promover do que pelas sanções e recriminações do condenar.

M

IV FORUM EURO-LATINO-AMERICANO

ROMA, 9 - 11 DE MAIO DE 1996

MIGUEL ANACORETA CORREIA

UNIÃO EUROPEIA E MERCOSUL
A COOPERAÇÃO ECONÓMICA NO CONTEXTO INTERNACIONAL

UNIÃO EUROPEIA E MERCOSUL : A COOPERACÃO ECONÓMICA NO CONTEXTO INTERNACIONAL

Miguel Anacoreta Correia [1)]

1. Aquilo a que hoje se convencionou chamar de Cooperação Económica abarca, na realidade, toda uma série de conceitos outrora considerados isoladamente e hoje obrigatoriamente inseridos numa mesma abordagem de conjunto. Já não podemos falar de cooperação industrial ou de cooperação empresarial, deixando de fora noções como a do desenvolvimento educacional e a restruturação dos sectores administrativos.

Assim, no mundo globalizante dos nossos dias, não é mais possível compartimentar conceitos; é, antes, necessário procurar encontrar a fórmula de complementaridade entre os vários pressupostos, através de uma política geral de relacionamento e de diálogo: entre as instituições, entre os empresários e entre as instituições e os empresários.

O nosso objectivo não é, no entanto, procurar estabelecer definições, mas de trabalhar nos limites tolerados de um conceito que abarca fluxos financeiros de natureza diversa como, por exemplo, subvenções a fundo perdido (dons), linhas de crédito, empréstimos mais ou menos bonificados...

Mesmo no interior da nossa Cooperação Comunitária os conceitos não são seguramente os mesmos. Os métodos ainda menos. Mas isso é uma riqueza da nossa cooperação, que, como a Economia, sendo rigorosa, deve dispôr de liberdade...

Trata-se, pois, essencialmente de combinar prioridades e articular instrumentos, de criar espaço para imaginar e pôr em marcha o relacionamento em cooperação.

Recordemos que a acção da Comunidade Europeia na América Latina procura prioritariamente dar resposta a três grandes problemas da América Latina : a

---

[1)] Director para a América Latina. Comissão Europeia. Intervenção feita a 11 de Maio de 1996 no âmbito do IV Forum Euro Latino-Americano realizado em Roma, e organizado pelo Instituto de Estudos Estratégicos (Lisboa) e CONFINDUSTRIA (Roma)

necessidade de consolidar o processo democrático e suprir o déficit das suas instituições, dualismo produtivo e desigualdade social.

2. A Cooperação Económica cresceu de importância e de interesse, em grande parte resultado da globalização e da abertura económica.

Hoje em dia, existe um consenso generalizado sobre o facto de que, para vencer o subdesenvolvimento, são indispensáveis boas políticas macro-económicas e que elas devem ser acompanhadas de medidas de natureza social. Existe também consenso em que, o que realmente desencadeia a modernização de um país, se situa num "sistema" que integra os vectores : Investimento e Poupança, Educação e Tranferência de Tecnologia.

Quando comparamos as economias emergentes e vemos que as "coisas" na Ásia vão melhor que na América Latina, ressalta imediatamente aos olhos a diferença que existe na importância consagrada à educação e a diferença de atitude que os poderes públicos e os cidadãos têm, face à formação de capital doméstico (taxas de poupança Asean: 1993 - 35% / PIB, América Latina -19%)

3. Voltemos à Cooperação Económica e à Cooperação Comunitária. Parece indispensável recordar que:

- A cooperação da UE representa hoje mais de 62% da cooperação recebida pelos países da América Latina.

- Desse total, quase 20% representam os fundos geridos pela Comissão Europeia (que no ano passado ultrapassaram os 650 milhões de dólares) dos quais 45% foram para a cooperação financeira e técnica, 25% para ajuda humanitária e 19% para cooperação económica.

- Por seu lado, o Banco Europeu de Investimentos (BEI), cujas actividades na América Latina começaram há três anos, concede um pouco mais de 150 milhões de dólares / ano de empréstimos a projectos na América Latina.

4. O BEI, que poderá vir a tornar-se, com o incremento das suas actividades [1], um vector extremamente importante de cooperação económica, tem algumas características próprias que gostaria de salientar :

O Banco não é, no sentido tradicional, um Banco de Desenvolvimento, mas tem modos de agir bem adequados a acções estruturantes de desenvolvimento no exterior. Ou seja: rigor nos critérios de selecção, taxas e períodos de carência adequados.

Como opera fundamentalmente no interior do espaço europeu [2] (apenas 13% das suas acções são no exterior), o BEI tem um conhecimento único dos sectores económicos europeus. Não é apenas uma referência, mas pode ser um catalizador para potenciais investidores.

Desde que o Banco começou a actuar na América Latina detém já um apreciável conhecimento do sector privado operando na Região. Actualmente, 2/3 dos seus créditos são concedidos ao sector privado.

Nestes 3 anos aprovou operações nos países do Mercosul um total de 241 Milhões de ECUS:

- Argentina	Estrada Mercosul	45 Milhões Ecus
- Argentina	Gaz Natural	46 Milhões Ecus
- Brasil	Tratamento de águas	40 Milhões Ecus
- Paraguai	Tratamento de águas	17 Milhões Ecus
- Argentina	Tratamento de resíduos	6 Milhões Ecus
- Uruguai	Indústria	17 Milhões Ecus
- Argentina	Tratamento de águas	70 Milhões Ecus

5. No que se refere às acções financiadas pela Comissão, a Cooperação Económica tem 2 grandes motores: as acções financiadas pela linha 311 (Cooperação Económica com os países da América Latina) e as acções financiadas pelo instrumento ECIP (European Community Investment Partners).

---

[1] Os empréstimos para a América Latina representam apenas cerca de 0,6% do montante dos empréstimos totais do BEI. Há pois um potencial grande de crescimento.

[2] Montante dos empréstimos do BEI em 1995, 21.400 Milhões de ECUS, dos quais 2.805 Milhões no exterior.

6. O Programa ECIP visa 5 facilidades : contactos, estudos, participação de capital, formação, privatização.
30% das acções financiadas nos últimos anos (total 1600) foram na América Latina.

Os maiores utilizadores são o México (140 acções), a Argentina (90 acções) e o Brasil (83 acções) . Em 1995, o ECIP apoiou na América Latina 138 acções por 13 milhões de ECUS

A grande força do ECIP é que as suas acções são apoiadas numa rede de intermediários financeiros. Ou seja, a nossa acção é alimentada pela identificação de oportunidades feita pelas Instituições financeiras que tomam, em termos de co-financiamento, risco igual ao nosso, simplificando as operações de análise dos dossiers para o que, como Administração, não estamos vocacionados.

7. No que se refere às acções de cooperação económica (linha orçamental 311) queria salientar alguns dados de partida.

O montante previsto para esta linha foi de 20 Milhões de Ecus em 1991 e de 63 Milhões de ECUS em 1996 o que mostra bem o interesse que suscitou.

O Parlamento europeu define-a como destinada a financiar, numa perspectiva de interesse mútuo, entre a União Europeia e os países beneficiários, acções de assistência técnica, de formação, de tranferência de tecnologia e de apoio institucional em matéria de promoção comercial, energética, meio ambiente, com vista a :

- melhorar o contexto económico, social, cultural e legislativo, e regulamentar e facilitar as relações económicas e os intercâmbios económicos entre a União Europeia e a América Latina.
- favorecer a integração regional
- favorecer a transferência de "know-how" e promover o encontro e a associação entre actores económicos das duas partes
- tornar o contexto dos países interessados mais favorável à expansão da economia e consequentemente do desenvolvimento

O elemento diferenciador das acções clássicas de cooperação é o interesse mútuo. Nas novas orientações gerais aprovadas em 1995, uma das 3 grandes prioridades para a nossa cooperação é o apoio às reformas económicas e à melhoria da competitividade internacional.

8. Mas que fazemos no âmbito desta linha orçamental e concretamente o que fazemos com o Mercosul ?
Realizamos projectos, cobrindo toda a América Latina (programas horizontais) ou cobrindo um grupo de países (por exemplo o Grupo do Rio ou Mercosul) e Projectos de âmbito puramente bilateral. Assim sendo :

1° Os países do Mercosul beneficiam de programas horizontais que cobrem toda a América Latina.

Da nossa análise da situação na América Latina e das prioridades para a nossa cooperação, resultou que pensámos dever associar mais estreitamente as "sociedades civis" de ambas as regiões e que elas mesmas deviam poder ter a iniciativa de nos proporem acções. Assim nascerem programas que procuram "mexer" com "redes" de "colectivos" de empresas (programa AL-INVEST), de universidades (ALFA) e de cidades e regiões (URB-AL) : programas horizontais de cooperação descentralizada.

O programa AL-INVEST actua através de acções de sub-contratação, do sistema de informação tecnológica (TIPS), busca informatizada de parceiros (através do BC-NET e do BRE) e, fundamentalmente, através de encontros entre empresários das duas regiões que querem realizar Joint Ventures, acordos de tranferência tecnológica, comercial ou de outro tipo.

AL-INVEST trabalha fundamentalmente com PME que, como todos sabem, se trata de um domínio particularmente complexo. Os seus verdadeiros resultados só daqui a 4 ou 5 anos poderão ser alcançados.

Todavia, os resultados melhoraram muito em 1995 em relação a 1994. Em 1994 realizaram-se 12 encontros de industriais, 29 em 1995 e para 1996 estão previstos 46 encontros (de notar que o ratio, número pedidos/ número de encontros previstos, é neste momento de cerca de 4,5).
Em 1995 foram postas em contacto 707 empresas das quais 157 eram italianas.

Nenhum outro programa de promoção de relações económicas se propõe realizar um número minimo de 150 encontros de industriais em 5 anos (ou seja mais de um encontro em cada 2 semanas).

Com ALFA colaboram, ao fim de 2 anos de existência do programa, 830 Universidades europeias e latino-americanas (também aqui a capacidade de resposta afogou a nossa "ridiculamente pequena" máquina administrativa...) e julgo determos também um record de participação. Os países do Mercosul estão presentes em ALFA com 138 universidades, (40% das universidades Latino-Americanas participantes).

URB-AL avançará em 1997 e tem todas as condições para ser um "programa estrela" da nossa cooperação.

O "approche" "bottom-up" e o facto de serem realizados através de "redes" fazem - em nossa opinião - dos programas horizontais AL-INVEST, ALFA e URB-AL os mais avançados conceptualmente, que conhecemos, em matéria de cooperação descentralizada.

Além destes programas "descentralizados, temos outros que cobrem toda a América Latina, como é o caso do programa ALURE (América Latina: utilização dos recursos energéticos) que visa, por exemplo, apoiar as administrações e os operadores económicos em :

- Apoio à elaboração de políticas energéticas nacionais e regionais
- Racionalização do consumo de energia
- Apoio à definição de escolhas energéticas apropriadas

9. No marco de uma cooperação com o Grupo do Rio, foi estabelecido o programa FORCE-RIO, que é constituído por 3 subprogramas.
O primeiro destina-se a formar administradores de empresas do sector privado. Trabalhamos com o ESADE (Barcelona) e funcionam centros em Santiago, São Paulo, Medellin, México.

O segundo destina-se à formação de quadros das Administrações públicas dos países latino-americanos. Trabalhamos com a Universidade de Birmingham e funcionam centros em Buenos Aires e Caracas.
O terceiro destina-se a formar quadros em matéria de integração regional. Trabalhamos com o Instituto de Administração Pública de Maastricht e temos um centro em Montevideo (o CEFIR) que realiza um trabalho extremamente apreciado..

10. MERCOSUL

No âmbito do Mercosul as áreas de cooperação económica (complementares às acções a serem realizadas no marco bilateral) estão especificadas no acordo assinado em 1995 em Madrid e dizem respeito à cooperação empresarial, à promoção dos investimentos, à cooperação nos dominios da energia, transportes, ciência e tecnologia, tecnologias da informação e telecomunicações e protecção do meio ambiente.
É este trabalho de implementação que estamos neste momento a preparar com vista à próxima Comissão Mista de Junho.

Os primeiros dois programas de cooperação económica estão em plena fase de execução. Eles são resultado do Acordo Interinstitucional de 1992 e cobrem as Alfândegas e as Normas Técnicas e Certificação.

11. Acções de cooperação económica ao nível nacional

Ao nível nacional, as acções de cooperação cobrem dominios muito variados. Daremos apenas uma indicação de alguns dos projectos que nos estão ocupando neste momento:

BRASIL

Telecomunicações : apoio à definição de um projecto global dizendo respeito a diversos sub-sectores e particularmente à sociedade de informação. Prevê durante 2 anos apoio ao Ministério e às empresas.

Energia : Ajuda à Reforma do Plano Enérgético (reformas dos sectores elécticos e de gaz)

Inovação Tecnológica : intercâmbios entre centros de pesquisa, reforço dos laços indústria/investigação, biotecnologias.

Estatísticas : assistência técnica em matéria de estatísticas de comércio externo.

Normas técnicas : normalização, metrologia científica e controlo de qualidade.

PME : acções de informação e formação

ARGENTINA

Energia : apoio à definição de um plano nacional de energia

PME : vários programas

Inovação Tecnológica : implementação do programa INTEC, criação de parques tecnológicos. Acções nos sectores metalomecânico, indústria de plásticos, moldes e sub-contratação.

URUGUAI

Apoio às PME e à diversificação da produção. Acções nos sectores das pedras semi-preciosas e produção de plantas aromáticas.

PARAGUAI

Promoção do sector turismo.
Formação de quadros

12. A nossa acção na América Latina distribui-se em termos orçamentais "grosso modo" da seguinte forma:

43% dos fundos são aplicados na América Central
29% nos Países Andinos
23% nos Países do Cone do Sul
5% em México e Cuba

Pela simples análise destes números se vê que se a Comunidade Europeia não actua só por generosidade, cuidando dos seus interesses, ela não esquece as suas responsabilidades face às regiões e aos países mais pobres, como é o caso dos países centro-americanos.

Com os países do Cone Sul, desenvolvemos uma política onde a cooperação económica é mais importante que para outras regiões. É o que chamamos uma "cooperação avançada". Ela é reconhecida, sobretudo pelos nossos parceiros, como "conceptualmente muito avançada" e de grande rigor na sua aplicação.

O Mercosul para nós tem o gérmen da solidariedade que distingue os processos avançados de integração, dos meros processos de liberalização comercial, que o tempo se encarregará de demostrar como são incompletos.

Por isto pensamos - e agimos em consequência - que o Mercosul se trata de uma contagiante realidade.

Miguel Anacoreta Correia

Roma, 11 de Maio de 1996

A União Européia e o Mercosul:

A Cooperação Econômica no Contexto Internacional

LUIZ FERNANDO FURLAN

IV Fórum Euro-Latino-Americano

11/05/1996 - Roma - Itália

Falar de cooperação econômica no contexto internacional é um estimulante exercício de imaginação.

Apesar do mundo cada vez mais competitivo que nos rodeia, o tema nos remete para as variadas possibilidades que este tipo de cooperação enseja: parceria, integração, reciprocidade, compartilhamento, enfim, um cenário no qual países ou blocos de países possam se desenvolver a partir da ajuda mútua, respeitando-se a cultura e a soberania de cada um.

No caso brasileiro, vivemos de perto esta experiência graças ao MERCOSUL, que começou a funcionar efetivamente há pouco mais de um ano.

Superestimado por uns, subestimado por outros, o MERCOSUL já enfrentou - e ainda enfrenta - toda sorte de problemas que envolve o processo de constituição de um bloco econômico. Mas apresenta avanços inegáveis.

Intercâmbio Comercial Brasileiro
MERCADO COMUM DO SUL - MERCOSUL
Comércio Corrente

Ano	Volume (milhões US$
1988	2.781
1989	3.573
1990	3.639
1991	4.577
1992	6.326
1993	8.765
1994	10.504
1995	12.974

Fonte: MICT/SECEX

Em 1995, o intercâmbio comercial brasileiro na região chegou a quase 13 bilhões de dólares, o que representa 13,23% do total das exportações e 13,76% do total da importações do País no período.

Depois de muitos anos praticamente estagnado, o intercâmbio comercial na região começou a crescer justamente a partir do momento que se decidiu a criar o mercado comum. E entrou em franca expansão na medida que a implantação desse mercado foi se tornando realidade.

Em apenas cinco anos, o volume de exportações e importações do Brasil com Argentina, Paraguai e Uruguai mais do que triplicou.

O MERCOSUL, em que pese obstáculos ainda a serem transpostos, já tem proporcionado à região aquele tipo de desenvolvimento comum decorrente da interação de blocos econômicos.

Pelas características dos países que o compõem - todos ainda em desenvolvimento - o MERCOSUL está longe de esgotar seu vasto potencial. Além de apresentar amplas condições de incremento econômico, notadamente entre Brasil e Argentina, o bloco deverá ganhar a adesão de um quinto participante, o Chile, tornando-se ainda mais promissor.

O MERCOSUL também tem procurado avançar na sua relação com outros blocos. Assim, iniciamos negociações com a NAFTA, visando a constituição da ALCA (Área de Livre Comércio das Américas), do mesmo modo que estamos seriamente empenhados no estabelecimento de uma associação intrarregional com a Comunidade Econômica Européia.

Aqui é necessário destacar a importância, nem sempre percebida, da real dimensão do mercado europeu no intercâmbio comercial brasileiro.

Importações Brasileiras
UNIÃO EUROPÉIA / PRINCIPAIS PAÍSES
1995

Estado Membro	Valores (milhões US$
Alemanha	5.139
Itália	2.724
França	1.334
Reino Unido	922
Países Baixos	770
Espanha	760
Bélgica	714
Total	12.367

Fonte: SRF/MF

Analisando-se as importações de 1995, vemos que sete Estados Membros que compõem a UNIÃO EUROPÉIA - Alemanha, Itália, França, Reino Unido, Países Baixos, Espanha e Bélgica - estão entre os 20 maiores fornecedores do Brasil, responsáveis pelo suprimento de 83,96% da pauta das importações brasileiras.

No conjunto, essa parcela da UNIÃO EUROPÉIA exportou para o Brasil 12,3 bilhões de dólares, o que representa 24,91% de todas as compras brasileiras no mercado internacional.

À Alemanha e Itália, por exemplo, seus dois principais fornecedores da UNIÃO EUROPÉIA, o Brasil proporcionou uma receita superior à que coube a todos seus parceiros do MERCOSUL.

Exportações Brasileiras
UNIÃO EUROPÉIA / BLOCO

Ano	Valores (milhões US$)	Participação %
1993	9.961	25,81
1994	11.811	27,13
1995	12.553	26,99

Fonte: MICT/SECEX

Exportações Brasileiras
Principais Blocos Econômicos - Participação %

	1993	1994	1995	Jan/Fev 1996
UE UNIÃO EUROPÉIA	25,81	27,13	26,99	28,35
ALADI Associação Latino Americana de Integração (inclui MERCOSUL)	23.70	22.37	21,45	21,29
Estados Unidos	20,41	20,25	18,67	19,96
ÁSIA	15,84	16,18	17,61	16,66

Fonte: MICT/SECEX

Também nas exportações a UNIÃO EUROPÉIA aparece como principal parceiro comercial do Brasil. Em 1993, as exportações brasileiras para esse bloco representaram 25,81% do nosso total, em 1994, chegaram a 27,12% e nos dois primeiros meses de 1996 atingiram um patamar ainda maior: 28,35%

Efetivar plenamente um processo de cooperação comercial exige tempo, diplomacia, exaustivas negociações e muita disposição para superar uma infinidade de obstáculos. Sabe muito bem disso quem participa da implantação do MERCOSUL e sabe mais ainda quem participa da implantação da Comunidade Econômica Européia.

Se a integração num plano regional encontra resistências e dificuldades, num plano interregional, como pretendemos, onde as diferenças são mais acentuadas, as barreiras também tendem a ser muito maiores.

No entanto, do mesmo modo que o MERCOSUL já apresenta avanços inegáveis, acreditamos nos resultados positivos a partir do nosso acordo visando fortalecer as relações existentes e preparar as condições para a criação e uma Associação Interregional entre MERCOSUL e UNIÃO EUROPÉIA

Um dos pontos desse acordo é o que trata do acesso ao mercado, da liberalização comercial e das práticas restritivas. Se queremos realmente avançar no nosso propósito de cooperação, estes são aspectos que têm de ser colocados em discussão desde já.

Embora veja na UNIÃO EUROPÉIA seu principal e mais tradicional parceiro, o MERCOSUL ainda enfrenta barreiras nem sempre compreensíveis. No caso da avicultura, por exemplo, determinadas categorias de produtos estão submetidas a uma taxação de 80% para ingressar no mercado europeu.

Essa forma de protecionismo aliada à política de subsídios internos que beneficiam o setor agrícola, acabam tornando inviável a concorrência comercial internacional e, consequentemente, qualquer forma de cooperação.

Brasil e Argentina, embora exportem manufaturados, têm nos produtos agrícolas - in natura ou industrializados - os seus principais itens de exportação.

Ao manter as regras vigentes, com subsídios internos e sobretaxas para importação, o mercado europeu torna-se inacessível justamente para os produtos que mais poderiam contribuir para alimentar o crescimento comercial entre os dois blocos.

Como nosso principal parceiro comercial, a UNIÃO EUROPÉIA pode e deve dar a sua cooperação ao MERCOSUL. Afinal, entendemos que o processo de integração regional é um dos pressupostos para o desenvolvimento econômico e social que facilitam a inserção internacional de suas economias e, em definitivo, promovem o acertamento interno entre os povos e contribuem para uma maior estabilidade internacional.

A cooperação econômica entre a União EUROPÉIA e o MERCOSUL deverá ser levado a cabo sobre a base mais ampla possível, sem excluir a priori nenhum setor, tendo em conta suas prioridade respectivas, seu interesse comum e suas competências próprias.

Para que realmente obtenham êxito, os processos de cooperação devem ser realizados evitando-se que as decisões sejam tomadas apenas sob a ótica dos políticos e governantes. A participação do setor privado é essencial e não pode ser colocada em segundo plano.

Concluindo, os nossos países, parceiros do mercado comum do Sul estão buscando uma integração regional, eliminando arestas, adaptando-se às novas regras do comércio mundial e já se encontram na fase da implantação da união aduaneira, sem grandes traumas apreensões e superando até obstáculos políticos que pareciam intransponíveis.

É nesta fase, principalmente, que precisamos de cooperação econômica, do capital e da tecnologia e acima de tudo da experiência de quem já passou essa frase de transição.

O MERCOSUL surgiu com o firme propósito de se inserir como um bloco relevante no contexto internacional. Condições para tanto não faltam. O regime colonialista a que foram submetidos no passado os países da região os ensinou a lutar e a superar adversidades. Hoje, os quatro países que deram início ao processo de integração representam um mercado de 200 milhões de consumidores. Sua renda per capita, em franca expansão, deve crescer muito mais rápido do que na maioria dos outros países até o final da década, tornando a região uma das promissoras do mundo.

Para completar, os países da região convivem com regimes democráticos, proporcionando um cenário de estabilidade política e também de estabilização econômica que favorecem os investimentos, o desenvolvimento econômico e o social.

Para alcançar o grau de inserção que desejamos é indispensável que haja cooperação, gerando benefícios comuns. Nós do MERCOSUL temos muito a oferecer para os que estiveram conosco neste processo. E os convidamos a participar.

TABELAS

Intercâmbio Comercial Brasileiro
MERCADO COMUM DO SUL - MERCOSUL
Comércio Corrente

Ano	Volume (milhões US$
1988	2.781
1989	3.573
1990	3.639
1991	4.577
1992	6.326
1993	8.765
1994	10.504
1995	12.974

Fonte: MICT/SECEX

Importações Brasileiras
UNIÃO EUROPÉIA / PRINCIPAIS PAÍSES
1995

Estado Membro	Valores (milhões US$
Alemanha	5.139
Itália	2.724
França	1.334
Reino Unido	922
Países Baixos	770
Espanha	760
Bélgica	714
Total	12.367

Exportações Brasileiras
UNIÃO EUROPÉIA / BLOCO

Ano	Valores (milhões US$)	Participação %
1993	9.961	25,81
1994	11.811	27,13
1995	12.553	26,99

Fonte: MICT/SECEX

Exportações Brasileiras
Principais Blocos Econômicos - Participação %

	1993	1994	1995	Jan/Fev 1996
UE UNIÃO EUROPÉIA	25,81	27,13	26,99	28,35
ALADI Associação Latino Americana de Integração (inclui MERCOSUL)	23.70	22.37	21,45	21,29
Estados Unidos	20,41	20,25	18,67	19,96
ÁSIA	15,84	16,18	17,61	16,66

Fonte: MICT/SECEX

BRAZILIAN IMPORTS
EUROPEAN COMMUNITY / MARKET

	VALUES (in US$ million)	PARTICIPATION %
1993	5,542.7	21.95
1994	8,384.7	25.35
1995	12,707.8	25.63

↑ 5%

Source: MICT / DECEX, CNI / DATA

IMPORTAÇÕES BRASILEIRAS

PRINCIPAIS BLOCOS ECONÔMICOS - PARTICIPAÇÃO (%)

	1993	1994	1995	J/F-96
U. E.	21,95	25,35	25,63	-
ALADI (INCLUI MERCOSUL)	18,83	19,13	20,05	-
U.S.A.	20,45	20,52	21,06	-
ÁSIA (INCLUI OM) ME	14,57	15,03	16,54	-

* JAN./FEV. de 1996 não disponível

FONTE: MICT/DECEX

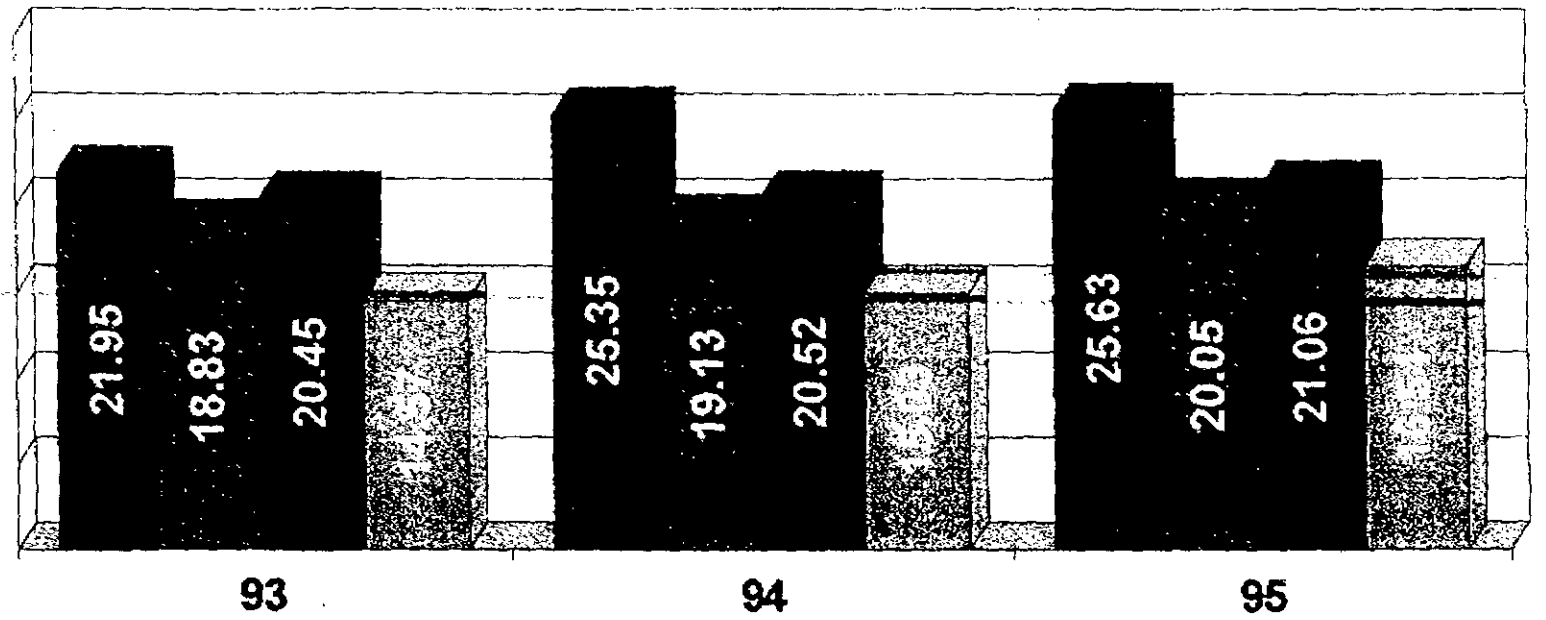
IMPORTAÇÕES BRASILEIRAS

U.E./BLOCO - US$ MILHÕES FOB

1993	5.542,7	21,95	51%
1994	8.384,7	25,35	53%
1995	12.707,8	25,63	

130%

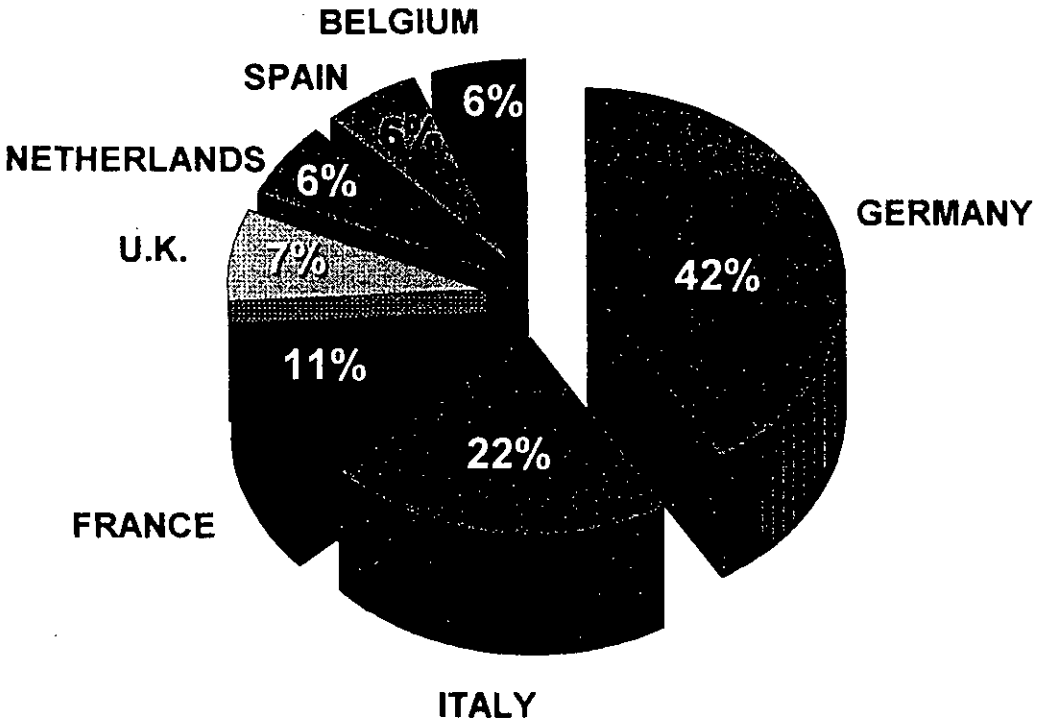
BRAZILIAN IMPORTS
PRINCIPAL MARKETS - PARTICIPATION %



E.C. | ALADI including MERCOSUR | U.S.A. | ASIA including ME

Source: MICT / DECEX

BRAZILIAN IMPORTS
EUROPEAN COMMUNITY / MAIN COUNTRIES - 1995



MEMBERSHIP	VALUES (in US$ million)
GERMANY	5,139
ITALY	2,724
FRANCE	1,334
U.K.	922
NETHERLANDS	770
SPAIN	760
BELGIUM	714
TOTAL	12,363

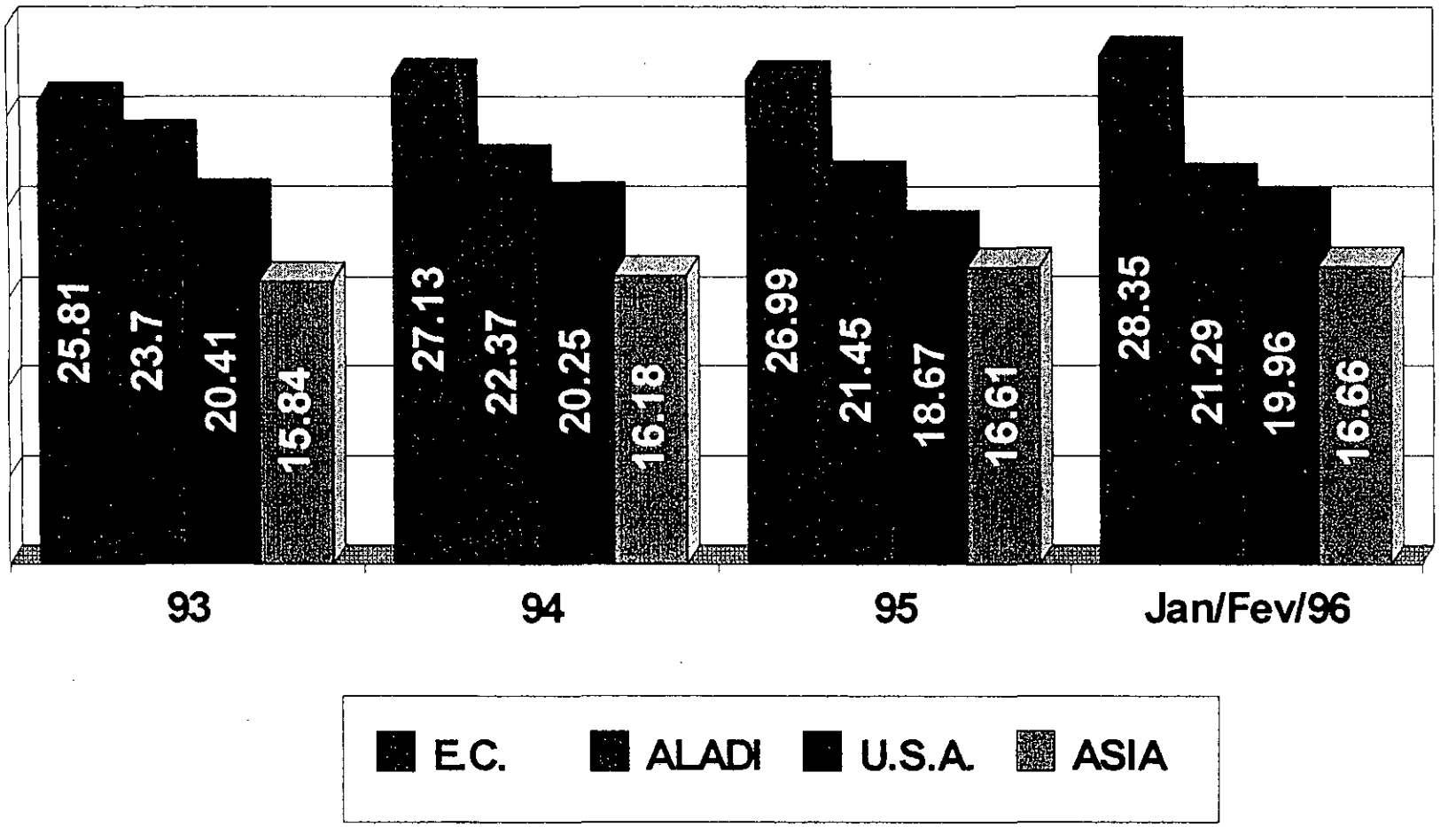
121

BRAZILIAN EXPORTS
EUROPEAN COMMUNITY / MARKET

	VALUES (in US$ million)	PARTICIPATION %
1993	9,961	25.81
1994	11,811	27.12
1995	12,553	26.99

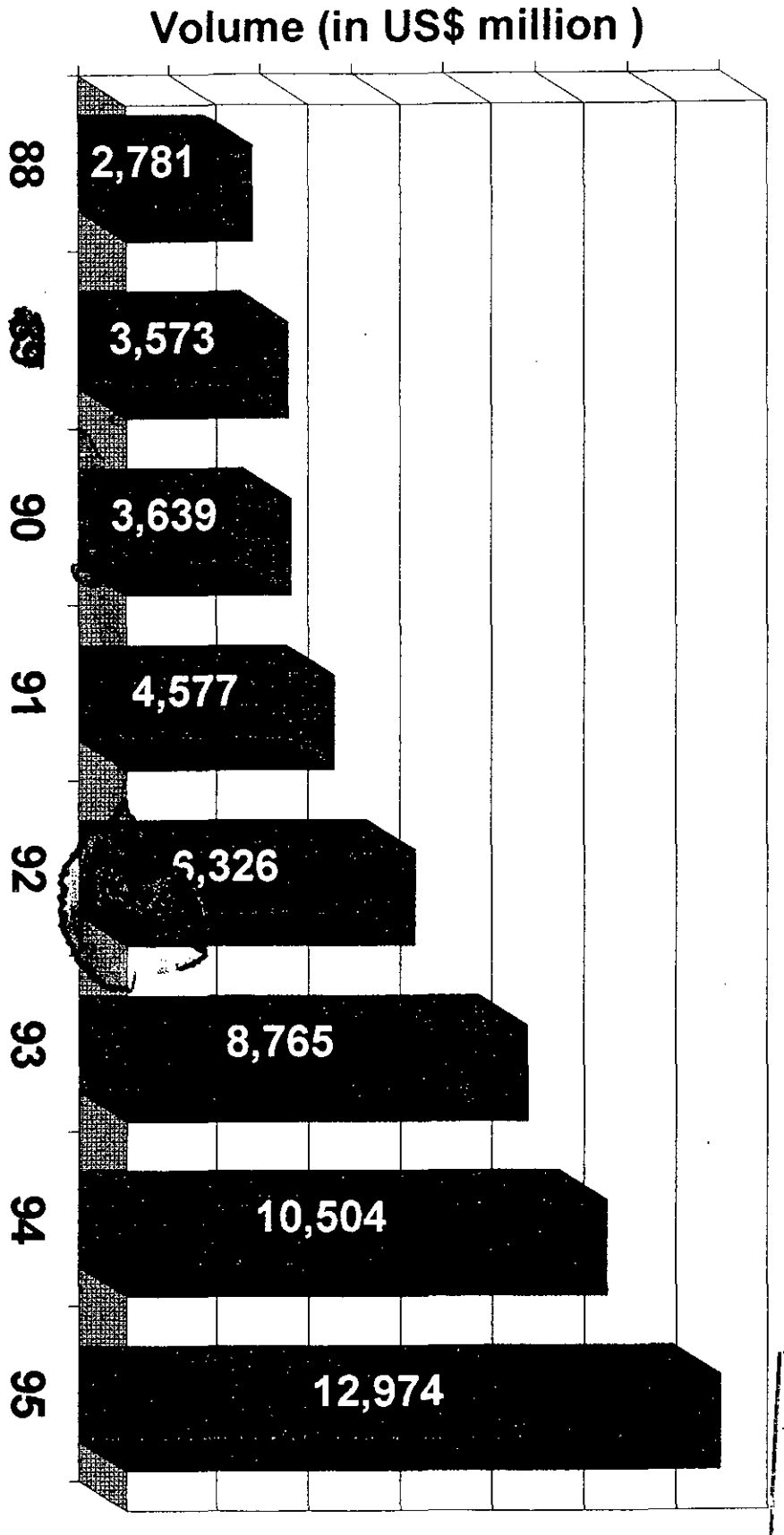
Source: MICT / SECEX

BRAZILIAN EXPORTS
PRINCIPAL MARKETS - PARTICIPATION %



Source: MICT / SECEX

BRAZILIAN COMMERCIAL EXCHANGE
MERCOSUR
Trade Exchange



Source: MICT / SECEX

IV FORUM EURO-LATINO-AMERICANO

ROMA, 9-11 DE MAIO DE 1996

MIGUEL ANACORETA CORREIA:

AS RELAÇÕES COM A AMÉRICA LATINA NA AGENDA EUROPEIA

INTERVENÇAO NA SESSÃO DE ENCERRAMENTO

COMISSÃO EUROPEIA
DIRECÇÃO GERAL I B
RELAÇÕES EXTERIORES: MEDITERRANEO DO SUL, MEDIO ET PRÓXIMO ORIENTE, AMÉRICA LATINA, ASIA DO SUL E SUDESTE ASIÁTICO E COOPÉRACÃO NORTE-SUL

Unidade Mercosul e Chile

IV FORUM EURO-LATINO [a)]

- É para mim uma grande honra participar na sessão de encerramento deste Quarto Forum Euro-Latinoamericano e não quero deixar de aproveitar a ocasião para felicitar o Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais e a COFINDUSTRIA pela organização e pela forma como o mesmo decorreu. Passou-se revista a todo o leque de relações políticas, comerciais e de cooperação entre o Mercosul e a União Europeia. Pouco resta acrescentar a este respeito.

- Talvez seja, portanto, o momento de, com uma perspectiva mais ampla, fazer certas reflexões acerca do papel que as relações com a América Latina têm actualmente dentro da vida da União Europeia.

- De forma pouco perceptível, os últimos anos representaram um grande aumento da presença da União Europeia no mundo, tanto a nível económico como a nível político. Num processo contínuo, do qual a opinião pública geral só faz eco das "desgraças" - como por exemplo a Bósnia - ou das nossas "ausências", a Comunidade tem vindo a tecer o seu próprio sistema de relações externas.

- Não nos devemos enganar. A América Latina não é a prioridade europeia, que lógicamente se encontra mais tocada nos seus interesses pela sua possível ampliação ao Leste e com a evolução dos acontecimentos no Mediterrâneo Sul.

- Também não há dúvida de que a presença da Comunidade é cada vez mais notória tanto nos grandes "dossiers horizontais": OMC, protecção do meio ambiente, exploração dos recursos do mar, telecomunicações, direito de intervenção humanitária; como em zonas geográficas onde tradicionalmente a presença da Comunidade como tal não foi muito forte. Por assim dizer, seguindo a tendência actual, as nossas relações exteriores também se "globalizam".

- Dentro deste segundo conjunto de prioridades, destaca-se o papel crescente da América Latina, definido de forma muito correcta, em minha opinião, como "área emergente" tanto no plano económico como político, no documento da Comissão Europeia sobre as orientações da nossa política no Subcontinente até ao ano 2000.

---

a) Intervenção de Miguel Anacoreta Correia, na Sessão de Encerramento do IV Forum Euro-Latino Americano, realizada em Roma no dia 11 de Maio de 1996. Organização do I.EEI (Lisboa) e de COFINDUSTRIA (Roma)

- A Europa não pode fechar os olhos a esta realidade e à realidade dos seus

  - laços culturais
  - principios democráticos
  - e vocação comercial

- A Europa deve, como tem vindo a fazer, reforçar os seus já estreitos laços com a América Latina para apoiar as reformas económicas em curso, tornar irreversíveis os processos de mudança política , e contribuir para a ultrapassagem da "dívida social", ainda por resolver nesses países.

- No entanto, há que reconhecê-lo, a Europa não actua de forma totalmente altruísta, a época da mera cooperação para o desenvolvimento e ajuda com fins humanitários já foi superada. Actualmente, o interesse crescente da Europa pela América Latina mede-se também em termos geopolíticos e de volume de investimentos e de trocas comerciais.

- Com efeito, não é só a afinidade cultural e a simpatia pela integração regional o que motiva a Comunidade na sua política com o Mercosul : a diversificação das relações exteriores da Comunidade, a sua presença em todas as zonas geográficas, o facto de representar o Mercosul, como já foi dito e repetido, a quarta área económica do mundo em termos de PNB, e a necessidade de manter a já forte presença Europeia na região, justificam a nossa estratégia orientada para uma Associação Interregional para o inicio do século XXI, e na qual se dirigiram o nosso trabalho e esperanças, desde o Acordo Interinstitucional U.E./ Mercosur de 1992.

- Como eu disse anteriormente, a situação das relações entre a Comunidade e o Mercosul já foi suficientemente analisada durante o decorrer deste Forum e pouco posso acrescentar, a não ser que, exactamente dentro de um mês, a 11 e 12 de Junho, celebrar-se- à em Bruxelas a primeira Comissão Mista U.E./Mercosur e começará oficialmente o diálogo político previsto ao mais alto nível, coincidindo com a visita do Presidente Menem.

- E este é, também, o momento de reconhecer e agradecer publicamente o excelente trabalho dos funcionários da Direcção América Latina da Comissão pela sua colaboração. Sem o seu esforço os inegáveis sucessos obtidos nos últimos tempos não teriam sido possíveis.

- O principal resultado é o seguinte : em apenas 5 anos a América Latina passou de não só não contar para a Comunidade para passar a ser um dos seus focos de atenção.
  Isto não se explica só pela inércia do desenvolvimento da própria União nem pela dedicação de um grupo de funcionários, que tiveram a sorte de, no caso do Mercosul, de encontrarem em Bruxelas como interlocutores, um grupo de Embaixadores Latino-Americanos que acreditava pelo menos, tanto como eles, na inevitabilidade de um maior relacionamento entre as nossas regiões.

- Foi preciso também impulso e garantias políticas para lançar uma estratégia deste tipo; refiro-me ao papel desempenhado pelo Comissário responsável pelo "dossier Norte-

Sul", o Vice-Presidente Manuel Marín, o qual tem sabido traduzir numa acção coerente, que responde à expectativa de ambas regiões e à sua importância geoestratégica, as relações da União com o Sub-Continente.

Senhor Presidente : Nestes dias de debate, tive a ocasião de aprender muitas coisas e de recolher sugestões e ideias. Algumas vão por certo traduzir-se em realidades, depois de analisadas pelos meus colaboradores e de vencerem o longo "percurso do combatente" da burocracia comunitária.

Esta relação da Europa com o Mercosul, vai por bom caminho : ela é, cada vez mais, uma relação que deve estar, cada vez menos, em mãos de políticos, funcionários e burocratas. A sua vitalidade está em que as Universidades, os Empresários e a Opinião Pública começam a falar do Mercosul. Muitos a pensar em Mercosul como parte do seu projecto de vida.
Do outro lado do Oceano, é crescente o número de pessoas que percebe que a Europa tem um modelo de sociedade diferente e que o Mundo que se avizinha precisa da diversidade.

Este encontro serviu para que gente com muita responsabilidade se conheça, que amigos se reencontrem, e que muitas ideias tivessem circulado. Penso que o Mercosul deve ser para nós, Europeus, uma contagiante realidade, por isso, estou muito agradecido aos organizadores pela iniciativa e contente por ter podido participar.

DISCURSO DO DR. RUY ALTENFELDER SILVA, REPRESENTANDO O PRESIDENTE DA FIESP/ CIESP, CARLOS EDUARDO MOREIRA FERREIRA, PARA O ENCERRAMENTO DO IV FÓRUM EURO-LATINO AMERICANO. ROMA, 11/MAIO/1996.

Senhoras e senhores:

O Fórum Euro Latino-Americano cumpre integralmente os objetivos do acordo inter-regional de cooperação entre a União Européia e o Mercosul, assinado recentemente pelos mandatários de 19 países dos dois continentes.

Precedendo essa iniciativa dos governos, e até mesmo servindo de insumo para que ela se concretizasse, o Fórum conclui a quarta edição amadurecido nos seus propósitos de ajudar a viabilizar uma operação internacional complexa.

Podemos hoje testemunhar os frutos de uma iniciativa conjunta entre instituições públicas e privadas, entre as quais as duas organizadoras do evento, que são o Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais, de Lisboa e o Instituto Roberto Simonsen, do Sistema Fiesp de São Paulo.

As Entidades têm desempenhado papel fundamental no trabalho de aproximação entre Mercosul e União Européia, marcado pelo esforço mútuo de duas experiências bem-sucedidas.

No quadro das relações econômicas neste fim de século, que se caracterizam pela simultaneidade contraditória de eventos estratégicos, os temas abordados no Fórum formam um amplo painel de discussão e análise.

O primeiro encontro realizado em São Paulo em 1990 enfocou as perspectivas, nos anos 90, para a Europa e a América Latina. O segundo Fórum, realizado em Lisboa em 1992, debateu o futuro das relações entre os dois continentes.

A terceira reunião, realizada em São Paulo em 1994, enfocou o tema Integração Aberta, identificando tendências para que o entendimento mútuo se concretize.

Esse debate contribui para que a integração se desenvolva dentro de um alto espírito crítico e responsável.

Os princípios democráticos e os direitos humanos fundamentais que inspiram a política de cooperação, conforme está explicitado no acordo inter-regional, determinam também as bases desse diálogo permanente implantado pelo Fórum.

Entendemos que a abertura dos mercados está intimamente relacionada com a democratização das oportunidades e o desenvolvimento. É por isso que os nossos encontros, (do Fórum), desde sua criação em 1990, extrapolam os objetivos estritamente relacionados com o intercâmbio comercial.

É preciso democracia e estabilidade econômica para crescer e essa luta, no Brasil, acontece com o engajamento total da sociedade.

Empresários, trabalhadores e autoridades do governo sentam-se hoje à mesa de negociações para romper com o antigo círculo vicioso de ter que obedecer determinações definidas sem consulta prévia dos principais atores envolvidos.

O confronto explícito das relações entre capital e trabalho está sendo substituído pela negociação madura. Esse contato não se refere apenas a temas imediatos, como política salarial, mas também a assuntos macroeconômicos, como reforma tributária, por exemplo.

Mas, mesmo no âmbito estritamente comercial, os brasileiros mostram que estão determinados a atuar com desenvoltura na nova fase de globalização.

Em cinco anos (1991-1995), a política econômica do governo brasileiro passou da hiperproteção para a superexposição: o imposto de exportação, que chegava, em alguns casos a 160%, desceu até uma taxa média de 14%.

O parque produtivo brasileiro, pressionado pelas novas exigências, reagiu favoravelmente. Hoje existem no Brasil 1.092 empresas certificadas nas normas ISO-9000, sendo que 673 estão situadas no Estado de São Paulo e 80% do total fazem parte do setor industrial.

Essa performance é conseguida num cenário interno ainda adverso para as relações comerciais com o Exterior. O chamado Custo Brasil pode ser dimensionado por problemas no sistema de transportes, excessiva carga tributária sobre as empresas, altas taxas de juros e regulamentação pesada por parte do Estado.

Por termos uma Constituição que amarra as relações trabalhistas e as atividades rotineiras num emaranhado de regulamentos, estamos atualmente engajados na luta pelas reformas fundamentais, para que o Brasil possa desenvolver plenamente seu potencial.

Ao mesmo tempo, o Brasil participa fortemente, como membro do Mercosul, de projetos de viabilização econômica em áreas como telecomunicações, energia, transportes, tecnologia e meio ambiente.

O desenvolvimento sustentado é a base em que se assentam os termos desta cooperação. A preservação ambiental ocupa um lugar de destaque nesta simbiose projetada entre os dois blocos regionais.

O Sistema Fiesp tem contribuído para que o intercâmbio de informações seja amplo e adequado às necessidades de integração. Entre inúmeras inciativas, trabalhamos com o sistema AL-Invest, que atua no âmbito do Eurocentro, nosso núcleo de aproximação entre América Latina e Europa, localizado na nossa sede em São Paulo.

Em pouco tempo, temos conseguido resultados favoráveis para que a integração se concretize. Mas existe muito trabalho ainda por fazer.

À medida que o processo se aprofunda, o desafio aumenta. Precisamos nos preparar ainda mais para que possamos comemorar uma vitória que, até há bem pouco atrás, era considerada uma utopia e que hoje já é uma grata possibilidade.

Muito obrigado.