

Grupo de Reflexão  
Prospectiva sobre o  
Mercosul



# Sumário

Temas para o índice analítico .....	05
1. Horácio Lafer Piva .....	17
2. Maristela Basso .....	23
3. Marcos Ismachowicz .....	31
4. Luiz Fernando Furlan .....	35
5. Hélio Jaguaribe .....	41
6. Roberto Teixeira da Costa .....	47
7. Felipe Hesck .....	51
8. Gustavo Magariños .....	57
9. Victorio Orsi .....	67
10. Fernando Masi .....	79
11. Roberto Bouzas .....	85
12. Félix Peña .....	93
13. Ricardo Rodríguez Silvero .....	101
14. Roberto Ruiz Díaz Labrano .....	105
15. Luiz Felipe Lampreia .....	113
16. José Botafogo Gonçalves .....	117
17. Juan Ignacio García-Pelugo .....	125
18. Maria Silvia Portella de Castro .....	
19. Didier Operti Badán .....	135
20. Valdir Vicente de Barros .....	141
21. Antonio V. Pecci .....	143
22. Alberto Methol Ferré .....	147
23. Maria Cláudia Drummond .....	155
24. Pedro da Motta Veiga e Sandra Polonia Rios .....	161
25. Alcides Costa Vaz .....	169
26. Beatriz Nofal .....	175
Nota Biográfica dos Autores .....	187



## **Grupo de Reflexão** **Temas para o índice analítico**

### Alca e União Européia

*Horácio Lafer Piva* – expressa ressalvas com relação às negociações bilaterais com os Estados Unidos e destaca a necessidade de se fortalecer o Mercosul como plataforma negociadora de outros acordos, entre eles a Alca. Assinala que todo esforço deve ser concentrado para recuperação de posições comuns na definição da TEC, que servirá de tarifa base a ser apresentada na negociações da Alca em 2003. Destaca, por fim, que dentro da estratégia de fortalecer acordos regionais para enfrentar a negociação hemisférica, a Fiesp apoia todos os esforços de acordos ampliados com México, África do Sul, Comunidade Andina e outros acordos externos eventuais com a China e Índia.

*Hélio Jaguaribe* – defende a idéia de que os países do Mercosul não devem aderir à Alca.

*Roberto Teixeira da Costa* – defende o aperfeiçoamento da negociação conjunta do Mercosul em relação à Alca e à União Européia.

*Roberto Labraro* - sustenta que a unidade estratégica do Mercosul é fundamental nas negociações da Alca e poderia funcionar como uma referência para o resto da América Latina.

*Victóri Orsi* - valendo-se das palavras de Jorge Casteñeda, o autor diz que os processos de integração na América Latina e a colaboração entre eles formam a base para que as negociações da Alca frutifiquem e para que os países mais fracos tenham posições negociadoras mais fortes. Acredita que o caminho em direção à Alca, reiniciado ultimamente pelo Chile, é um movimento destinado a ser seguido em tempo pelos demais países do Mercosul, para que a negociação para a criação da área de livre de comércio se dê até 2005.

*Didier Operti Badán* - acredita que deva haver maior concertação entre os países do Mercosul para as negociações externas.

*Pedro Motta Veiga e Sandra Rios* – afirmam que é essencial manter a unidade do bloco nas negociações em curso na Alca e com a União Européia e, ao mesmo tempo, é necessário avançar na coordenação sistemática de posições intra-Mercosul nas negociações multilaterais na OMC. Sugere que a negociação em bloco pode criar a oportunidade para que o Mercosul discuta internamente a racionalização da estrutura da Tarifa Externa Comum, primeiro passo para o revigoramento desta como instrumento central da política comercial comum.

*Luiz Felipe Lampreia* - muito embora considere que o Mercosul não deva ser considerado como a principal forma de inserção do Brasil e que temos condições de negociar individualmente novos acordos comerciais, acredita que uma postura unificada seja mais vantajosa.

*Antonio Pecci* – defende que o projeto da Alca deve ser submetido a consulta popular.

*Gustavo Magariños* – afirma que concluir acordos com os grandes centros de poder econômico - EUA e UE – é um imperativo categórico, já que a América do Norte, associada em torno do NAFTA propagará ainda mais seu paradigma comercial e econômico sobre o hemisfério, com ou sem o estabelecimento da Alca.

*Beatriz Nofal* – afirma que a Alca ou eventualmente a negociação de uma ZLC com a EU deve ser mais que um acordo de preferências tarifárias e eliminar barreiras na tarifárias e subsídios, e assegurar a

abertura de compras públicas, tanto em nível federal como estadual. Lembra que quanto mais alta a redução preferencial tarifária maior a melhora no termos de troca do país membro ou região beneficiada, e nesse caso é o Mercosul que fará maior redução tarifária. Por outro lado, para obter os benefícios dinâmicos associados ao investimento, à economia de escala e à especialização, é preciso formular um programa de infra-estrutura para conectar os países membros. Nesse sentido, sugere que um programa de financiamento ao desenvolvimento da infra-estrutura seja incluído na agenda de negociações sobre integração hemisférica e com a UE.

#### Assuntos Institucionais

*Horácio Lafer Piva* – Propõe que seja dada mais ênfase à Comissão Parlamentar Conjunta como meio de acelerar a convergência legislativa entre os países membros. A *“Fiesp acredita que apenas com a paulatina aproximação legislativa outros passos poderão ser dados no sentido da integração institucional”*. Propõe o aperfeiçoamento e o aprofundamento da prática de políticas intergovernamentais como passo para a viabilização de instituições supranacionais no Mercosul. Avalia que a valorização das instituições comuns (como a Secretaria Administrativa e o Órgão de Solução de Controvérsias) é instrumental para o sucesso das negociações de outros acordos (Alca e UE). Sugere, ainda, que deva ser dada maior importância ao que se recomenda no Foro Consultivo Econômico e Social (FCES)

*Maristela Basso e Angela Estrella* – apresentam as seguintes propostas:

- Transformação da Secretaria Administrativa do Mercosul (SAM) em uma Secretaria Técnica, composta de uma estrutura técnica autônoma e neutra, habilitada para identificar barreiras não-tarifárias e definir meios para a sua eliminação;
- Revisão e redefinição das competências dos órgãos já existentes, como a CMC e o GMC;
- Fomentar a participação de representantes dos setores das atividades profissionais e empresariais pertinentes aos vários temas que estão sob a responsabilidade de cada Subgrupo e Comitê.
- Manter a relação de complementaridade entre os Subgrupos de Trabalho e os Comitês Técnicos;
- Revitalizar o Foro Consultivo Econômico e Social;
- Revitalizar a Comissão Parlamentar Conjunta, a fim de que trabalhe mais ativamente junto ao CMC, GMC e CCM;
- Instituir o Tribunal Permanente de Revisão, por meio da ratificação do Protocolo de Olivos.

*Luiz Fernando Furlan* – sugere que na liderança do bloco sejam separadas as funções políticas (exercida pelos Presidentes e Ministros de Relações Exteriores) das funções de gerenciamento, que deveriam ser exercidas por um órgão colegiado especializado. Para ele, *“a liderança política do Mercosul, com alternância entre os quatro países, seria mantida. Porém, seria criada uma organização que faria a gestão supranacional das questões comerciais, financeiras, negociais e operacionais do bloco. Essa organização existiria de forma independente da representação política e seus gestores seriam profissionais especializados. A organização de gestão do Mercosul deverá possuir longevidade suficiente para não ser alterada conforme a representação política se alterna”*. A liderança deve caber a *“um grande nome da diplomacia brasileira com elevada reputação internacional”*.

*Hélio Jaguaribe* - defende a maior institucionalização do Mercosul, através do estabelecimento de um Judiciário supranacional e a criação de uma Secretaria Técnica, *“que tenha satisfatória margem de iniciativa”*.

*Roberto Teixeira da Costa* – defende o gradual aprofundamento do processo de delegação de atribuições funcionais a pessoas e esferas apropriadas. Sugere a formulação de dispositivos claros que valorizem a personalidade internacional conquistada pelo Mercosul como parceiro político e econômico de terceiros países ou grupo de países.

*Félix Peña* – sublinha as insuficiências institucionais e as falhas metodológicas do processo de construção

do Mercosul. Essas deficiências podem ser toleradas durante o período inicial de conformação do bloco, em que existe baixo nível de interdependência entre os sócios, mas não devem perpetuar-se. São quatro as principais carências institucionais do Mercosul:-

- A acumulação de regras não incorporadas aos ordenamentos jurídicos internos.
- Deficiência nos métodos utilizados para preparar e adotar decisões.
- Má administração dos conflitos de interesses entre os sócios e dos procedimentos de resolução de controvérsias.
- Falta de transparência e fraca participação da sociedade civil no processo decisório.

As quatro falhas mencionadas resultam no enfraquecimento do quadro jurídico do Mercosul, o que gera a percepção de que a integração é fictícia. O abandono das regras do jogo e a persistência de situações de “ilegalidade consentida” ameaçam condenar o Mercosul à irrelevância ou a produzir um sistema em que prevalecem as relações de força.

*Roberto Labrano* – No aspecto institucional, sustenta que a natureza intergovernamental das instituições do bloco deu-lhe flexibilidade durante seu período de formação (principalmente através do Protocolo de Ouro Preto). Acredita que a maior inovação institucional no Mercosul, nos últimos anos, foi o Protocolo de Olivos, que criou o Tribunal Permanente. Para ele, o Tribunal trará mais segurança jurídica e previsibilidade ao “direito” do Mercosul.

*Marcos Ismachowiez* – sustenta a necessidade de maior institucionalização do bloco e a criação de organismos supranacionais. Sugere uma estrutura supranacional com um Grupo Mercado Comum Permanente, com autonomia executiva (em virtude de poderes delegados); autonomia de decisão, através do voto qualificado dos países membros; autonomia financeira, através de um orçamento próprio, formado pelos aportes dos países membros; um Tribunal; e um Parlamento do Mercosul, pequeno (não mais de 5 membros por país), que funcione regularmente e a apoie legislativamente a integração, “*desde adentro y no desde las cuatro capitales*”.

*Gustavo Magariños* – a integração econômica não foi acompanhada da necessária integração política. Para superar essa “falha” estrutural, há que se proceder a uma maior institucionalização do Mercosul, através, p. ex., da criação de um órgão político similar ao atual Conselho de Ministros. Esse Grupo (ou Conselho) deveria ser composto por Ministros de Estado dos países membros. Caberia a esse órgão, atuar como foro multilateral de consulta e concertação política, avaliar as conjunturas regionais, recomendar aos Parlamentos nacionais ações visando a harmonização de legislações e promover tarefas de técnica organizativa com o fim de racionalizar o ordenamento jurídico e fortalecer o “Direito” do Mercosul.

*José Botafogo Gonçalves* – propõe as seguintes medidas:

- que a função do Repsul seja ainda mais fortalecida e valorizada. Nesse sentido, sugere a institucionalização, dentro do marco do Mercosul, da figura do Repsul de cada país, através da criação do cargo nos demais países e sua consolidação no próprio ordenamento jurídico do bloco, para reforçar uma visão integracionista no Brasil e em seus parceiros;
- que em determinadas hipóteses – em questões que não afetem a essência do Mercosul – para se evitar a regra das decisões por consenso, Brasil e Argentina partam para negociações bilaterais (cita, como exemplo, o problema da integração das cadeias produtivas). Ressalta que essa política deve estar aberta à participação construtiva dos demais sócios e que o seu pressuposto é consolidação da parceria estratégica entre Brasil e Argentina;
- que seja criado um Banco do Mercosul, que não só poderá ser um instrumento eficaz para o desenvolvimento econômico do bloco, como poderá lhe conferir ampla identidade institucional. O Banco representará, ainda, a possibilidade de se introduzir na prática o voto ponderado e de se constituir um instrumento efetivo para o exercício de liderança por parte do Brasil.

**Victorio Orsi** – *sugere a institucionalização da flexibilização das atuais regras do bloco (“waivers”), a fim de se evitar decisões unilaterais e preservar a reciprocidade de interesses que sustenta o vínculo associativo. Essa flexibilização deveria ser temporária e limitada e ficara a cargo do Conselho do Mercosul.*

*Didier Operti Badán* – dentre as medidas para uma maior institucionalização do bloco, sugere:

- a conversão da Secretaria Administrativa em Secretaria Técnica. A esse respeito, lembra os trabalhos do SGT 2, que destacam que assinalaram que a Secretaria Técnica deveria ter desempenho funcional independente de instruções dos governos e previsão de cláusula evolutiva para ampliar a estrutura e competência;
- a criação de um órgão (Comissão, Grupo de Trabalho ou Secretaria) com a especialização necessária para conduzir as negociações com a União Europeia ou Alca;
- estabelecer, sob as presidências Pro-Tempore do Mercosul, uma agenda regular de caráter técnico/político do Conselho do Mercado Comum, não só por ocasião das Cúpulas de Chefes de Estado, mas como parte de um procedimento regular e prévio.

*Valdir Vicente de Barros* – sugere uma maior participação da sociedade civil através do FCES (Foro Consultivo Econômico e Social); sugere, ainda, que se efetive a implementação de uma Secretaria Técnica.

*Maria Claudia Drummond* – ao invés de uma instituição supranacional dotada de poder decisório, sugere a criação de um órgão consultivo, composto por membros indicados pelos Estados Partes que, porém, não representariam os interesses de qualquer dos Estados individualmente, ou deles receberiam instruções, zelando antes pelos interesses do conjunto da região.

**Pedro Motta Veiga e Sandra Rios** – *sugere que além de implementar o Tribunal Permanente instituído pelo Protocolo de Olivos, é necessário dar forma a uma Secretaria Técnica do Mercosul, que dê apoio técnico às negociações internas e externas do bloco.*

*Luíz Felipe Lampreia* – acredita que o Brasil não deva aceitar o conceito de uma autoridade supranacional nos moldes da Comissão Europeia, nem a idéia de que possa haver uma subordinação lata do sistema judiciário nacional a uma instância do Mercosul. Acredita, ainda, que o momento é de flexibilização dos compromissos e instrumentos, mas sem uma desfiguração tão forte que descaracterize o Mercosul. No seu entender, um instrumento intermediário seria a criação de uma Secretaria Técnica.

*Maria Silvia Portella de Castro* – ao lado da Comissão de Comércio, sugere uma Comissão de Políticas Produtivas e Emprego (que deverá se ocupar dos temas vinculados à reconversão, promoção e complementaridade das cadeias produtivas, geração de empregos, promoção de exportação, desenvolvimento tecnológico) e uma Comissão de Políticas Sociais e Meio Ambiente (responsável pela formulação e implementação de uma política comunitária de desenvolvimento social).

### **Chile/Bolívia – Estados Associados**

*Maristela Basso e Angela Estrella* – defendem o alargamento do espaço geográfico do bloco, com a adesão da Bolívia, Chile, Venezuela e outros.

*Roberto Teixeira da Costa* – sugere que sejam criadas medidas que levem ao crescimento da participação política e econômica de Bolívia e Chile no Mercosul.



## Comunidade Andina

*Roberto Teixeira da Costa* – propõe o fortalecimento da negociação individual destinada a equalizar relacionamentos bilaterais, tendo por objetivo final a formação de uma zona de livre comércio integrada entre os países da América do Sul.

*Hélio Jaguaribe* - sugere a ampliação do Mercosul e sua articulação com a Comunidade Andina, bem como a pronta institucionalização da ALCSA. Para ele, se os países andinos aderirem à Alca sem a prévia constituição da ALCSA, haverá o comprometimento do intercâmbio comercial entre Mercosul e Comunidade Andina.

*Maria Claudia Drummond* – afirma que as negociações em curso com a Comunidade Andina contribuem para o fortalecimento do Mercosul como pólo de atração dos demais países da América do Sul com vistas à conformação de uma possível Área de Livre Comércio da América do Sul, e ao mesmo tempo como elemento irradiador de posições comuns no âmbito multilateral.

*Beatriz Nofal* – um passo chave para as negociações externas do bloco seria a concretização, ao final de 2002 ou princípio de 2003, de um acordo de Livre Comércio com os países membros do Pacto Andino, que aumentaria o poder de negociação da região na Alca, melhoraria a atração de investimentos e restauraria sua credibilidade.

## Convênio de Crédito Recíproco

*Horácio Lafer Piva* - defende a retomada de aplicação do CCR e o aumento do limite das operações para US\$ 200mil/US\$300mil por ano. Sugere a criação de uma linha de crédito do BNDES para os bancos comerciais argentinos (com aval do Banco Central da Argentina) para viabilizar a regularização de dívidas de importadores.

*Maria Claudia Drummond* – sugere a implantação de uma câmara de compensação que permita as trocas na região sem a intermediação da conversão em dólares.

## Coordenação de políticas macroeconômicas

*Horácio Lafer Piva* – ressalta que as desvalorizações do real e do peso tornaram possível que Brasil e Argentina harmonizem suas políticas fiscais e monetárias a médio prazo. Destaca a necessidade de se restabelecer a TEC (ver TEC/União Aduaneira) e sugere a criação de um índice de preços ao consumidor harmonizado e a criação de um grupo *ad hoc* para coleta de informações dos setores privados e estudo de cadeias produtivas.

*Maristela Basso e Angela Estrella* – sugere a construção de políticas macroeconômicas e setoriais comuns. No mesmo sentido, defende a formulação de uma política comercial comum, abrangendo negociações, restrições quantitativas, políticas de exportação e defesa comercial.

*Roberto Teixeira da Costa* – propõe o desenvolvimento de formas de operacionalização da convergência monetária, de modo a possibilitar a adoção da moeda única no Mercosul, no mais breve prazo de tempo possível, antes de 2005.

**Marcos Ismachowicz – sustenta a necessidade de convergência macroeconômica. Fora as questões clássicas da convergência dos índices de inflação, câmbio, déficit público, juros, etc..., o autor propõe que se criem mecanismos mais eficientes de comunicação de decisões macroeconômicas entre os sócios maiores e os menores, a fim de diminuir os prejuízos que esses sofrem com as**

## ***decisões tomadas.***

*Ricardo Rodríguez Silveiro* – a harmonização de políticas macroeconômicas requer outras instâncias supranacionais, além do Tribunal criado pelo Protocolo de Olivos. Essas instâncias deveriam começar organismos executivos que possibilitem a colocação em prática a convergência de políticas fundamentais, como a monetária, fiscal, social e ambiental.

*Gustavo Magariños* – para aprofundar o processo de convergência macroeconômica – principalmente nos temas de câmbio e juros – há que se iniciar um processo de consulta sistemática e concertação pragmática de políticas econômicas, a cargo das instituições competentes em um ambiente de transparência recíproca reservada. Propõe a criação de um mecanismo institucional específico em que os Bancos Centrais deveriam assumir responsabilidades diretas. Sugere que as atividades especializadas exigidas pelo processo de integração deveriam estar a cargo de peritos não vinculados a políticas e instruções governamentais. Na impossibilidade de se criar uma Secretaria técnica, a solução seria encomendar a grupos de consultores a realização dos trabalhos de base indispensáveis para a tomada de decisões nessas matérias.

*Maria Silvia Portella de Castro* – acredita que é necessário dar prioridade ao tratamento da questão da unificação das políticas fiscal e tributária.

*Juan Ignacio García Pelufo* – acredita que é necessário que os países sócios convirjam para determinadas metas monetárias, de taxa de juros, déficit fiscal e inflação, como passo na direção a uma moeda única. O atual estado de desenvolvimento institucional e monetário dos países membros aconselha que se faça a convergência através de um mecanismo transitório com a fixação a uma referência externa como, por exemplo, uma cesta de moedas fortes.

*Beatriz Nofal* – referindo-se ao Acordo de Florianópolis, afirma que um acordo de coordenação macroeconômica deveria ser adotado como decisão do CMC e ratificado por meio de lei em cada país membro e conter mecanismos de implementação e controle, sobre base critérios de convergência viáveis e sustentáveis

### **Financiamento para o desenvolvimento**

*Horácio Lafer Piva* – sugere que o BNDES estabeleça uma linha de crédito para projetos conjuntos de produção em cadeias integradas entre os países do Mercosul.

*Roberto Teixeira da Costa* – defende o contínuo apoio do BNDES às empresas brasileiras que estejam dispostas a atuar nos países do Mercosul e na América Latina em geral.

*Fernando Masi* –propõe a criação de um Fundo de Desenvolvimento Regional do Mercosul destinado ao financiamento de projetos produtivos nos países membros. O capital inicial proviria dos Estados membros e poderia ser complementado por fundos oriundos dos organismos financeiros internacionais.

*José Botafogo Gonçalves* – propõe a criação de um banco regional (Banco do Mercosul).

*Luiz Felipe Lampreia* – sugere a utilização de incentivos financeiros para o comércio regional e a criação de um esquema de financiamento para projetos comuns de infra-estrutura.

### **Incentivos regionais**

*Fernando Masi* – Defende o tratamento preferencial para regiões menos desenvolvidas que deverão ser identificadas segundo critérios de PIB per capita, diversificação do parque produtivo, participação no

comércio e atendimento às necessidades básicas da população.

### **Incorporação de normas aos ordenamentos jurídicos internos**

*Horácio Lafer Piva* – Destaca a necessidade de se valorizar a Comissão Parlamentar Conjunta, como meio de acelerar a harmonização legislativa dos países do Mercosul.

*Maristela Basso e Angela Estrella* – Destaca a necessidade de enfrentamento, pelo Brasil, dos problemas constitucionais implicados no conflito entre as fontes internas, internacionais e regionais, a exemplo das reformas constitucionais já realizadas na Argentina.

*Gustavo Magariños* – dado o disposto nas constituições do Brasil e do Uruguai, não há como consagrar, atualmente, o princípio da supremacia do direito comunitário sobre direito interno. Assim, sugere que se “instrumente” uma aplicação mais rápida em todo o âmbito do Mercosul o que se decide em seu marco institucional.

*Maria Claudia Drummond* – sugere:

- a introdução da “normativa Mercosul” entre a tipologia legal conforme enumerada no art. 59 da Constituição Federal, de forma a distinguir tais normas dos tratados internacionais firmados fora do processo de integração, de modo a impedir a sua derrogação pela via da lei ordinária subsequente;
- emenda ao art. 49, I, da Constituição Federal que regula a aprovação dos tratados internacionais pelo Congresso Nacional, de modo a outorgar um tratamento diferenciado mais ágil às normas emanadas dos órgãos do Mercosul e submetidas à aprovação congressual;
- criação de um instrumento que permitisse o conhecimento prévio pela Comissão Parlamentar Conjunta, por provocação do CMC, e ainda durante a fase de negociação, das decisões dos órgãos do Mercosul a serem submetidas à aprovação congressual, permitindo aos parlamentos antecipar negociações de ordem política e identificar possíveis inconsistências em relação à ordem jurídica interna.

*Pedro Motta Veiga* – sugere que os países membros assumam o compromisso de, até o final 2002, ratificar e/ou internalizar os instrumentos negociados no âmbito do Mercosul. Destaca a necessidade da ratificação, pelos parlamentos nacionais, do Protocolo de Montevideu sobre Comércio e Serviços.

*Roberto Bouzas* – sugere a criação de um mecanismo instrumental semelhante ao “fast track” americano, adaptando-o às características e circunstâncias do órgão que o confere em cada caso nacional.

### **Infra-estrutura**

*Horácio Lafer Piva* – A Fiesp sustenta que projetos de infra-estrutura são essenciais para redução dos custos dos produtos e serviços da região. O artigo enumera vários projetos, como o eixo rodoviário da BR-101, o “corredor Mercosul”; o corredor hidroferroviário que liga São Paulo a Santa Vitória do Palmas; a conexão rodoviária do eixo Mercosul-Chile e a conexão de redes elétricas no Cone Sul.

*Roberto Teixeira da Costa* – propõe a aceleração da integração física e energética, com a participação de organizações internacionais e empresas estrangeiras.

### **Integração das cadeias produtivas**

*Horácio Lafer Piva* – sugere que o BNDS viabilize recursos para projetos conjuntos de produção em cadeias integradas entre os países do Mercosul. O artigo ressalta que o negócio agrícola é a base de sustentação dos interesses regionais em negociação com o resto do mundo e que os países do Mercosul deveriam coordenar suas políticas de produção e promoção comercial para produtos do agronegócio

com o objetivo de lograr acesso aos mercados mundiais, principalmente do europeu.

*Marcos Ismachowicz* – sugere que os países membros foquem a promoção de investimentos no sentido de estabelecer as indústrias nos países que oferecem maiores vantagens comparativas.

*Maria Claudia Drummond* - sugere a celebração de acordos setoriais (um dos instrumentos previstos no art. 5º do Tratado de Assunção) para a integração das cadeias produtivas da região.

*Maria Silvia Portella de Castro* – sugere que se incentive a constituição de Foros de Competitividade Setorial, que devem ser a base para a formulação de políticas e medidas de promoção de produção industrial, agrícola e agro-industrial regionais.

### **Integração fronteiriça**

*Horácio Lafer Piva* – apoia o esforço do grupo *ad hoc* de integração fronteiriça subordinado ao GMC, encarregado de elaborar o estatuto de fronteira priorizando ações nas cidades do leste, Porto Iguazu e Santana do Livramento, no sentido de conter atividades criminais e harmonizar a convivência das comunidades fronteiriças.

*Valdir Vicente de Barros* – sugere que o grupo *ad hoc* sobre integração fronteiriça consulte o FCES (Foro de Consultivo Econômico Social), uma vez que esse possui informação permanente das organizações da sociedade civil que militam nas regiões de fronteira.

*Maria Silvia Portella de Castro* – sugere que:

- para encaminhar os problemas de conflitos de ordem local (na região fronteiriça), é necessária a criação de Comitês de Fronteira integrados pelas autoridades executivas e legislativas e organizações sociais locais (hoje os comitês funcionam somente no plano consular e de autoridades municipais) para que seja agilizada a negociação de soluções e a sociedade possa participar de forma mais propositiva nas tarefas de interação;
- o grupo *ad hoc* debata a adoção de três medidas concretas: a) dotação de condições para que o Observatório do Mercado de Trabalho do Mercosul promova uma pesquisa detalhada do funcionamento desse mercado de trabalho (da região fronteiriça); b) elaboração de um estatuto específico de regulação das relações trabalhistas específico para as regiões fronteiriças, a ser incorporado como parte da Declaração Sociolaboral; c) formação de equipes integradas de inspetores e/ou fiscais de trabalho dos países em fronteira, para garantir o cumprimento das normas estabelecidas.

### **Livre circulação de pessoas/Mercado Comum**

*Maristela Basso e Angela Estrella* – propõe o estabelecimento de projeto similar ao do Mercado Único da Comunidade Européia: circulação de bens, serviços, e fatores produtivos sem controle nas fronteiras do interior do Mercosul. Poderia ser feito, sob a coordenação da Secretaria Executiva do Mercosul, um programa detalhado para a eliminação de barreiras, inclusive física (postos de fronteiras), existentes à livre circulação no interior do Mercosul. A proposta pressupõe a padronização dos procedimentos e exigências aplicáveis às importações oriundas de terceiros Estados e a harmonização legislativa dos países.

*Roberto Teixeira da Costa* – defende o início das deliberações para a formação de um mercado comum. Propõem, também, o início de estudos de medidas que levem ao estabelecimento do irrestrito livre trânsito de pessoas até no máximo 2008.

*Valdir Vicente de Barros* – defende que a verdadeira consolidação do processo de integração passa

obrigatoriamente pela coordenação de política macroeconômicas, livre circulação de pessoas e mercadorias, com a eliminação das fronteiras e a criação de uma moeda única e, principalmente, de órgão supranacionais.

#### União Aduaneira/Mercado Comum

*Alcides Costa Vaz* – acredita que deva ser reafirmado o compromisso com o aprimoramento e consolidação tanto do regime de livre comércio, como da união aduaneira, ainda que admitindo-se medidas de caráter excepcional e temporário quando preciso. Ao mesmo tempo, reafirmando o compromisso com o objetivo enunciado no Tratado de Assunção, deve-se inscrever na agenda temas que abram caminho para a definição de disciplina próprias de um mercado comum, relativizando a ortodoxia conceitual com que se procura caracterizar o Mercosul.

*Beatriz Nofal* – afirma que o aprofundamento do processo de integração é a opção mais desejável para o Mercosul, descartando o projeto de zona de livre comércio como imprestável para solucionar os atuais problemas que enfrenta o bloco, bem como sendo altamente custoso em termos de credibilidade. Para tanto, sugere o fim das barreiras tarifárias e das distorções comerciais intra-zona; um Programa de Coordenação e Convergência Macroeconômica Vinculante, que seja adotado por uma Decisão do CMC, ratificado pelos Congressos nacionais e que contemple mecanismos de coordenação cambial; fortalecimento institucional, com vigência do Protocolo de Olivos; e fortalecimento da política externa do bloco em suas negociações de livre comércio com a ALADI, a Alca e a UE.

#### Órgão de Solução de Controvérsias

*Maristela Basso e Angela Estrella* – as autores apresentam as seguintes propostas:

- aperfeiçoamento da etapa pós-laudo arbitral (tanto para os tribunais “ad hoc” quanto para as decisões do Tribunal Permanente), no que diz respeito ao cumprimento dos laudos e decisões e ao alcance das medidas compensatórias;
- acesso dos particulares ao sistema de solução de controvérsias no Mercosul;
- estudos de alternativas para uma interpretação uniforme das normas do Mercosul, privilegiando-se a interpretação teleológica dos laudos e decisões;
- fixação de critérios para a conformação das listas de árbitros “ad hoc” e peritos e a fixação de um período maior de estabilidade desses árbitros. No mesmo sentido, propõem que o sistema de solução de controvérsias conte com pessoal técnico e administrativo permanente;
- agilização dos procedimentos de solução de controvérsias existentes e implementação de procedimentos sumários para casos determinados.

*Roberto Teixeira da Costa* – propõe a efetiva implementação e utilização de mecanismos de solução de controvérsias no Mercosul, seja por meio do uso do Tribunal Arbitral, ou pelo estímulo à solução privada de contenciosos.

*Gustavo Magariños* – sugere o aperfeiçoamento do funcionamento do grupo de peritos encarregados de examinar as demandas de particulares contra medidas oficiais presumivelmente ilegais. Para evitar influências políticas dos Estados envolvidos na causa, deveria se eliminar a necessidade de aprovação prévia sobre o mérito da demanda pela Secretaria Nacional correspondente. Seria adequado, ainda, rever a forma de distribuição dos custos dos procedimentos, a fim de desvincular os peritos dos aportes financeiros das empresas envolvidas na causa.

*Didier Operti Badán* – sugere a criação de uma instância jurisdicional permanente e independente, bem como a inclusão de disposições expressas que permitam o acesso de particulares – sob certas condições – ao procedimento consultivo.

### Países/Economias menores

*Marcos Ismachowicz* – propõe a aplicação efetiva do “princípio da solidariedade” em relação aos sócios menores, consagrado no Protocolo de Ouro Preto, quando diz que se deve ter presente “a necessidade de uma consideração especial para com os países menos desenvolvidos do Mercosul”. Sugere, nesse sentido: 1) criação de fundos de ajuda ao desenvolvimento; 2) programas de financiamento de infraestrutura e comunicações; 3) tratamento preferencial para obter acesso aos mercados intrazona e de outras regiões; e 4) medidas que conduzam a integração efetiva das cadeias de produção do Mercosul.

*Fernando Masi* – considera que as assimetrias dos países membros do MERCOSUL não foram levadas em conta quando da assinatura do Tratado de Assunção. A economia do Paraguai caracteriza-se pela exportação de produtos agrícolas e pelo modelo de maquila e triangulação comercial. O autor acredita na necessidade de conceder tratamento preferencial para compensar as assimetrias entre os sócios do bloco.

*Victório Orsi* – sugere que Brasil e Argentina criem condições para ampliar a capacidade produtiva paraguaia, principalmente a agroindústria, e atuem para ajudar o fortalecimento do estado e das instituições paraguaias. Faz comentário semelhante com referência à Bolívia. Com relação ao Uruguai, ao autor destaca que o mesmo deve desempenhar o papel de grande provedor de serviços para todo o Mercosul.

#### Políticas de Defesa Comercial

*Horácio Lafer Piva* - apoia a implementação das decisões estabelecidas no Protocolo de Olivos “para eliminar barreira que afetam o comércio intra-bloco”.

**Maristela Basso e Angela Estrella – as autoras sugerem:**

- *a regulamentação da aplicação no Mercosul de medidas adotadas ao amparo do Artigo 50 do Tratado de Montevideu. Propõem, ainda, que para ser mais fiel ao objetivo da integração econômica, o Mercosul deveria evitar o uso da ressalva “entre países em que prevaleçam as mesmas condições”, salvo em um período de transição, até que fossem harmonizadas as legislações nacionais referentes ao tema;*
- *o estabelecimento, no Mercosul, de acordos próprios sobre Medidas Sanitárias e Fitossanitárias, Barreiras Técnicas, e Propriedade Intelectual, em bases OMC-plus;*
- *o estabelecimento de normas disciplinando a outorga de auxílios estatais, no âmbito da legislação de defesa da concorrência e seguindo parâmetros similares aos estabelecidos pelo direito comunitário europeu (artigos 92 a 94 do Tratado de Roma). Esclarecem que no sistema europeu o auxílio estatal é proibido, salvo algumas exceções que, ainda assim, dependem de autorização dos órgão comunitários;*
- *estabelecimento de prazos determinados para a eliminação de direito anti-dumping e de medidas compensatórias ao comércio intra-bloco;*
- *com relação à disciplina concorrencial das atividades dos agentes privados, sugerem a reforma do Protocolo de Fortaleza, que sujeita as decisões técnicas ao crivo político e, conseqüentemente, à possibilidade de seu bloqueio por consenso. Como solução, propõem que defesa da concorrência seja atribuída a um órgão técnico e a exigência de consenso negativo para afastamento da decisão do órgão técnico;*
- *estabelecimento de regras claras acerca de “salvaguardas”, a fim de se evitar a aplicação casuística dessas medidas, como tem sido a regra até o momento.*

*Roberto Teixeira da Costa* – sugere a instituição de mecanismos de controle e inspeção zoo e fitossanitária intergovernamental, responsável pela produção de normas e solução de controvérsias. Propõe, ainda, a

formulação conjunta de políticas de promoção comercial.

*Pedro Motta Veiga e Sandra Rios* – propõe a eliminação das restrições comerciais existentes sob a forma de medidas antidumping, salvaguardas e barreiras não-tarifárias. Sugere a necessidade de um compromisso formal dos países membros no sentido de não introduzir novas barreiras e definir (e implementar), dentro de um prazo determinado, medidas que assegurem a livre circulação de bens dentro do espaço sub-regional.

*Luiz Felipe Lampreia* – acredita que o Mercosul deve aprofundar o livre comércio intra-zona com a eliminação dos entraves tarifário e não tarifários que ainda subsistem.

**Roberto Bouzas** – *acredita que se deveria melhor a estabilidade das condições de acesso e criar mecanismos para atender situações especiais. Essa melhora requer mais transparência e um acordo referente às medidas não-tarifárias que distorcem o fluxo de comércio. Não se trata, segundo ele, de um enfoque geral para o tratamento das medidas não-tarifárias, mas de disciplinas específicas para medidas pontuais identificadas como especialmente prejudiciais.*

#### Social

**Roberto Teixeira da Costa** – *sugere a implantação de projetos inter-governamentais que possibilitem a efetiva cooperação intra-bloco, visando à redução de assimetrias entre as partes e da desigualdade social, por meio, por exemplo, da extensão dos programas brasileiros de vacinação e estímulo à educação infantil no Paraguai e na Bolívia. Propõe, ainda, a internacionalização no plano sul-americano das práticas e estruturas institucionais das autarquias público-privadas brasileiras, como SESC, SEBRAE, e SESI.*

**Valdir Vicente de Barros** – *sugere que a Presidência Pro-Tempore leve o tema do Protocolo Multilateral de Seguridade Social (que ainda não está em vigor por falta de internalização em alguns países) à mesa de debates, com a participação da Comissão Parlamentar Conjunta. Sugere, ainda, o fortalecimento da Inspeção de Trabalho, a uniformização das estatísticas e implementação da certificação ocupacional comunitária.*

*Maria Silvia Portella de Castro* – sugere:

- dotar a Comissão Sociolaboral de efetivas condições de trabalho, através do fortalecimento de sua capacidade resolutiva, da dotação de verbas e recursos humanos e técnicos;
- dar condições efetivas de funcionamento ao Observatório do Mercado de Trabalho e readequar o funcionamento de organismo como o SGT de Relações Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social, transformando-o num espaço de análise de problemas e proposição de soluções para os mesmos;
- oficializar a Inspeção de Trabalho em nível quadripartite;
- incluir a geração de emprego dentre os temas tratados pelo Grupo de Monitoramento Macroeconômico;
- debater a criação de um Fundo de apoio aos desempregados;
- pensar em uma articulação e/ou associação entre os Fundos de Pensão – nos quais os sindicatos e empresas podem ter papel decisivo – para definir linhas de financiamento e crédito voltadas para setores e/ou regiões que possam dar resultados rápidos, com grande geração de empregos.

#### **Tarifa Externa Comum/União Aduaneira**

*Horácio Lafer Piva* – acredita que a TEC é instrumento fundamental para a seqüência do projeto de

integração e para a negociação, pelo Bloco, dos acordos da Alca e da UE. Sugere esforço concentrado para a recuperação de posições comuns na definição da TEC que viabilizará a definição da tarifa base a ser apresentada nas negociações da Alca em 2003.

*Luiz Fernando Furlan* – sustenta que a despeito das dificuldades, o Mercosul deve persistir no projeto de formação de uma União Aduaneira.

*Ricardo Rodríguez Silvero* – defende a aceleração do processo de redução para zero das tarifas intrazona e o estabelecimento de uma tarifa externa comum em patamar inferior ao originalmente acordado (14%). As tarifas internas fixadas em zero e as externas em um nível competitivo (10%), poderiam constituir-se uma grande vantagem comparativa, uma vez que os setores econômicos do Mercosul se tenham tornado competitivos em preço e qualidade. A harmonização tarifária é indispensável para a desejada convergência macroeconômica.

*Gustavo Magariños* – propõe completar a zona de livre comércio e a união aduaneira. Para evitar as pressões que surgirão, sugere uma decisão política drástica que imponha uma solução técnica, para assegurar a aplicação efetiva e a vigência plena da Tarifa Externa Comum.

*Maria Sílvia Portella de Castro* – sugere que se faça uma revisão da TEC com base em estudos setoriais com a participação dos setores privados envolvidos

*Juan Ignacio García Peluso* – sugere que se adie o objetivo de se uniformizar a Tarifa Externa Comum em favor de um esforço sistemático em direção de uma integração monetária. Para ele, a União Aduaneira, por seus efeitos de desvio de comércio amplia os efeitos negativos da instabilidade macroeconômica e reduz as opções de mitigar esses efeitos.

## **Educação e Cultura**

*Horácio Lafer Piva* – propõe integração dos meios de comunicação, em especial da televisão. Sugere um projeto de informação e entretenimento conjunto com transmissão simultânea para os 4 países membros. A programação seria em português e espanhol e teria projetos em cooperação com canais universitários.

*Luiz Fernando Furlan* – sugere a formação de um programa educacional conjunto, de formação profissional e básica.

*Roberto Teixeira da Costa* – sugere: a) a inclusão de ementas sobre o Mercosul e os países da América do Sul nos currículos escolares, da pré-escola ao primeiro grau; b) incentivar as instituições universitárias brasileiras a estabelecerem projetos ativos de cooperação com universidades sul-americanas; e c) fomentar iniciativas de estudo e divulgação cultural.

*Alberto Methol Ferré* – sugere o seguinte:

- o intercâmbio de estudantes entre as várias “redes universitárias” que se estabeleçam entre os países membros. Esse intercâmbio se daria através de cursos anuais ou semestrais;
- incentivar que as Universidades incluam em seus currículos um curso de História Contemporânea com ênfase na América Latina e o Mercosul;
- Incentivar a realização de Congressos Estudiantis do Mercosul.



# Grupo de Reflexão Prospectiva sobre o Mercosul

HORÁCIO LAFER PIVA

*A Fiesp acredita no projeto do Mercosul e no papel fundamental da indústria no processo de integração, como geradora de riqueza e empregos. Nessa perspectiva, e para o aperfeiçoamento do bloco, são essenciais uma maior integração entre as cadeias produtivas, investimentos na integração da infra-estrutura e incentivo ao comércio através do fim das barreiras não-tarifárias. No plano macroeconômico, a desvalorização do peso abriu caminho para a adoção de políticas fiscais e monetárias convergentes. A TEC, sob esse prisma, é importante instrumento para a maior integração do bloco e para as negociações em torno da Alca e da UE.*

## *Introdução*

Primeiramente, é necessário expressar claramente que a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo é “Mercosulista”. Diante das atuais circunstâncias de incerteza e instabilidade econômica conjuntural em todos os parceiros do Mercosul, posições de afastamento e descrédito ao processo de integração regional do Cone Sul tem adquirido seguidores. A Fiesp coloca-se prontamente contra tal descrédito.

O Mercosul é uma das grandes conquistas da política externa do Brasil. Com pouco mais de dez anos de vida desde a assinatura do Tratado de Assunção, são inegáveis os benefícios políticos e econômicos que o processo de integração regional trouxe para os povos da Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. Há mais comércio, há mais serviços, há mais investimentos e integração entre os parceiros. A democracia está em aperfeiçoamento e os povos passam a se conhecer melhor.

Ainda há, no entanto, muito trabalho a ser feito. Assim como os europeus necessitaram de meio século para chegar à consolidação de seu processo de integração os membros do Mercosul ainda tem muito a fazer para consolidar o seu. Para que este objetivo seja alcançado, a Fiesp apresenta algumas reflexões que possam eventualmente servir às próximas presidências do Mercosul.

## *A Indústria e o Mercosul*

A Indústria é parte fundamental do processo de integração e sua presença como base de produção, intercâmbio comercial, investimento, criação de empregos e criação de infra-estrutura, serve como motor do trabalho político de integração. A Fiesp tem as seguintes propostas para incrementar o processo de integração do Cone Sul:

**1. Todo apoio ao comércio:** É fato que durante os primeiros oito anos do Mercosul (1991–1998), o comércio Brasil-Mercosul teve um crescimento médio anual de 20% com uma variação de 400% no período, passando de US\$ 4,5 bilhões para uma cifra superior a US\$ 18 bilhões ao ano. Em 2001, registrou-se uma queda de 13,8% do comércio do Brasil com os países do Mercosul em relação ao ano anterior, enquanto que o intercâmbio comercial com o resto do mundo apresentou um aumento de 5,3%. O déficit comercial do país com o bloco passou de US\$ 61 milhões, em 2000, para US\$ 650 milhões em 2001. No primeiro semestre de 2002, foi registrado um aumento ainda maior do déficit comercial que atingiu cerca de US\$ 1,4 bilhão. O impacto no setor industrial é evidente. Registraram-se reduções acentuadas nas exportações de vários setores industriais como máquinas, aparelhos e eletro-eletrônicos, (US\$ 534 milhões, -73%), material de transporte (US\$ 409 milhões, -71%) e metais comuns e suas obras (US\$ 232 milhões, -68%). As importações brasileiras mantiveram-

se em torno de 13% do total, embora tenham-se reduzido de US\$ 3,8 bilhões para US\$ 2,8 bilhões. Esta situação verificou-se pelo fato de as importações provenientes do resto do mundo terem também caído cerca de 21%. Apesar da conjuntura desfavorável a verdade é que a Argentina, maior parceiro do Mercosul, ainda é um grande país e um grande negócio. Lá há mercado para nossos produtos, há petróleo e grãos que nos interessam, há mercado consumidor para produtos brasileiros manufaturados e há uma mão de obra de alto nível para ser explorada.

**2. Apoio ao acordo automotivo:** A Fiesp apoia os procedimentos adotados recentemente para desobstruir a agenda negociadora entre os dois países com o objetivo de dinamizar setores importantes. Isto vale para a conclusão do acordo automotivo Brasil-Argentina. Sabe-se que as divergências incluíam os limites do comércio equilibrado e o conceito de genuinamente nacional para autopeças, a ser embutido dentro dos 60% de conteúdo regional, ditado pelo regime de origem do Mercosul. O objetivo do acordo deve continuar sendo o estabelecimento do comércio livre em 2006.

**3. Apoio ao esforço de redução de processos de anti-dumping:** É positiva a suspensão argentina das sobretaxas *antidumping* sobre a carne de frango brasileira, a revisão da investigação de *dumping* sobre carne suína e a desistência de iniciar outro processo sobre têxteis brasileiros. Faz-se necessário, até meados de 2003, a questão do açúcar e do protecionismo argentino na província de Tucuman e arredores volte a discussão.

**4. Viabilização e ampliação urgente do Convênio de Crédito Recíproco (CCR):** A Fiesp vê como primordial a retomada de aplicação do CCR, Convênio de Crédito Recíproco. Como sugerido nas negociações atuais, os limites do CCR para operações de curto prazo (até 360 dias) devem atingir US\$ 200 mil podendo, dependendo do desempenho subir para US\$ 300 mil. A implementação do CCR é prioritária para que muitas empresas brasileiras e paulistas sigam no esforço de investir no comércio principalmente na Argentina e no Uruguai.

As operações das dívidas dos importadores argentinos para com os exportadores brasileiros têm sido estudadas pela Fiesp através do Programa SPEX que remete sugestões a CAMEX e

outros órgãos do Governo Federal como BNDES, SECEX e Ministério da Fazenda.

*A Fiesp sugere a criação de uma linha de crédito do BNDES para viabilizar os bancos comerciais argentinos (com aval do Banco Central da Argentina) a regularização de dívidas de importadores argentinos com empresas brasileiras.* Para tais operações o BNDES abriria linha de financiamento especial. Importante citar que atualmente empresas brasileiras ainda aguardam recebimento de cerca de US\$ 500 milhões de importadores argentinos. No entanto, as dívidas relacionadas ao CCR já foram liquidadas até o momento. O interesse maior é o de instituição de um sistema também seguro mas mais abrangente de financiamento.

### **5. Condições para investimento ativo:**

A Fiesp crê que seguindo o exemplo recente do setor de petróleo e gás e do setor de bebidas, uma série de outras empresas brasileiras têm interesse na aquisição ou em contratos de *joint-venture* com empresas argentinas já que a oportunidade de preço para aquisição de plantas industriais é evidente.

A depreciação do peso permitiu que a Petrobrás e a Ambev juntas investissem US\$ 3,5 bilhões na Argentina, quase o dobro desembolsado por empresas brasileiras do país desde 1994. *A Fiesp crê que apesar da conjuntura o momento é de oportunidade para investir na Argentina.* Além da visão estratégica no fornecimento de petróleo argentino ao Brasil, setores como máquinas e equipamentos, refrigeração industrial, cerâmicas, papel e celulose, alimentos, cosméticos e perfumaria, ferramentas e engenharia civil, vêm possibilidade de ganhos a médio prazo no mercado argentino. Recente estudo de junho de 2002 realizado na Argentina, demonstra que a percepção do empresário argentino é a de que os produtos brasileiros dos setores têxtil, transportes, automóveis, meios de comunicação, infra-estrutura e alimentícios, são de boa qualidade. Há uma percepção de qualidade no produto brasileiro na Argentina que deve ser explorada. Os argentinos investiram US\$1.2 bilhões no Brasil entre 1995 e 2001 e dentro das atuais circunstâncias deve-se incentivar o investidor produtivo argentino a usar da estabilidade relativa do Brasil enquanto a Argentina retoma o desenvolvimento. A Fiesp acredita que é chegada a hora de aprofundar a relação de respeito e reduzir a relação de temor entre as duas maiores economias

do Cone Sul.

#### **6. Projeto de cadeias integradas e substituição de importações compartilhada:**

A busca de isonomia competitiva é vital para o Brasil e para seus parceiros. O Mercosul é o processo que pode garantir aos seus membros capacidade de articulação produtiva e escala para alcançar mercados mundiais em vários setores. *A Fiesp apoia a viabilização de recursos do BNDES para projetos conjuntos de produção em cadeias integradas entre os países do Mercosul.* O aproveitamento das vantagens comparativas entre os países membros na agroindústria, no setor de couro e calçados, e também no setor de móveis deve ter incentivo nas políticas públicas nacionais. Esforços de integração produtiva como o iniciado pela Fiesp para incorporar setores de autopeças do Uruguai à produção brasileira são essenciais. Dentro deste processo missões empresariais conjuntas como as realizadas ao México e África do Sul também devem se sistematizar para que a marca Mercosul seja definitivamente implantada.

**7. Agroindústria como base da integração:** É inquestionável o potencial da agroindústria nos países do Mercosul. As exportações de soja, açúcar, suco de laranja, fumo, milho e carnes do Brasil e do Paraguai somadas às exportações de trigo, cevada e carne bovina de Argentina e Uruguai fazem do Mercosul o maior celeiro de alimentos não subsidiados do mundo. A Fiesp considera o setor do negócio agrícola a base de sustentação dos interesses regionais em negociações com o resto do mundo. *Os países do Mercosul devem coordenar suas políticas de produção e de promoção comercial para produtos do agronegócio com o objetivo de lograr acesso aos mercados mundiais, principalmente do europeu, como resultado das negociações no âmbito do Tratado de Madrid para a formação da área de livre comércio Mercosul-União Européia.*

8. Apoio ao desenvolvimento e investimento em projetos de integração de Infra-estrutura: A Fiesp sustenta que projetos de infra-estrutura nas áreas de energia, transportes e telecomunicações, são essenciais para redução dos custos dos produtos e serviços da região. Afirma total apoio ao compromisso ratificado pelos presidentes dos países da América do Sul que resultou na Iniciativa para a Integração da Infra-

estrutura Regional da América do Sul- IIRSA. Os 123 projetos da IIRSA estão estimados em US\$ 41 bilhões. A FIESP incentiva a classe empresarial a participar, junto do governo e de financiadores externos, de vários projetos de criação e desenvolvimento de infra-estrutura como: o eixo rodoviário da BR-101 no trecho de Florianópolis, o “corredor Mercosul”; o corredor hidroferroviário que liga São Paulo a Santa Vitória do Palmar (RS) e que conta com a participação da Administração das Hidrovias do Sul (Ahsul) e da Companhia Docas de São Paulo, para baratear as exportações paulistas para o Prata; a construção da Hidroelétrica Garabi no Rio Uruguai como parte da conexão elétrica de função essencial para a indústria do sudeste do Brasil e do Estado de São Paulo; outros projetos visando maior integração entre o Mercosul e os demais países sul-americanos como, por exemplo, o projeto de exploração de gás na Bolívia e na Argentina para consumo no Brasil, a conexão de redes elétricas no Cone Sul e na Calha Norte, com a Venezuela, e a conexão rodoviária do eixo Mercosul – Chile. Importante citar que a conexão com o Pacífico via Argentina-Chile tem grande impacto na redução do custo de fretes para o leste asiático.

### *Convergência Macro-Econômica*

**1. Retomada do estudo de convergência macro-econômica:** Não há dúvida que a desvalorização da moeda brasileira em 1999 provocou abalo no desenvolvimento da integração regional. No entanto, a desvalorização argentina ocorrida no início de 2002 viabiliza novamente o projeto de convergência macro-econômica da região. Com suas moedas flutuando, Brasil e Argentina podem uma vez mais trabalhar com a possibilidade de adotar políticas fiscais e monetárias que a médio prazo conduzam suas economias ao caminho da integração ao ponto de ganhar mais competitividade.

**2. Esforço dobrado para definição da TEC como instrumento de integração:** As sistemáticas modificações na Tarifa Externa Comum e o restabelecimento de tarifas ao comércio intra-regional pela Argentina, pelo Paraguai e logo depois pelo Uruguai durante o ano de

2001, afetaram a credibilidade do Mercosul. Argentina Brasil e os demais sócios decidiram autorizar a manutenção das alíquotas de imposto à importação diferenciadas em relação à TEC até 31 de dezembro de 2002. A Fiesp acredita que a TEC ainda constitui o instrumento fundamental para a seqüência do projeto de integração e é através dela que o Mercosul poderá se colocar de forma mais consistente para negociar o acordo da Alca, por exemplo, e nas negociações entre Mercosul e União Européia, em particular. A TEC servirá também como instrumento de proteção temporária para desenvolvimento de novos produtos e setores.

**3. Fortalecer o sistema de solução de controvérsias e medidas de harmonização:** Os países do Mercosul devem continuar trabalhando para reformular o sistema de solução de controvérsias implementando as decisões estabelecidas no Protocolo de Olivos para eliminar barreiras que afetam o comércio intra-bloco. A criação de um índice de preços ao consumidor harmonizado como parte de um conjunto de medidas macro-econômicas que deverão servir de base para a integração econômica da região deve ser incentivado. Outro projeto de relevância que a Fiesp pode colaborar é com a criação de um grupo *ad hoc* para coleta de informações dos setores privados e o estudo das cadeias produtivas.

### *Negociações Internacionais*

**1. Fortalecer o Mercosul como sub-grupo regional negociador:** O compromisso com a ampliação de acordos de comércio e cooperação com outras regiões e países do mundo deve fazer parte de uma estratégia de inserção internacional que garanta a autonomia política e econômica dos países do Cone Sul. O enfraquecimento da União Aduaneira levou alguns países do bloco a buscar negociações bilaterais com os Estados Unidos. Este efeito perverso deve ser evitado de todas as maneiras possíveis.

É de fundamental importância que a agenda do Mercosul leve em consideração o estágio avançado em que se encontra o processo negociador da Alca, da área de livre comércio com a União Européia e das negociações da Rodada de Doha na OMC. O momento é de

coordenação da posição negociadora conjunta.

Todo o esforço deve ser concentrado para a recuperação de posições comuns na definição da TEC que viabilizará a definição da tarifa base a ser apresentada nas negociações da Alca em 2003. Dentro da estratégia de fortalecer acordos regionais para enfrentar a negociação hemisférica, a Fiesp apoia todos os esforços de acordos ampliados com México, África do Sul, Comunidade Andina e outros acordos externos eventuais como com China e Índia.

### *Integração Institucional*

**1. Ponderação com as necessárias reformas institucionais:** Muito tem-se discutido sobre a reformulação ou aprofundamento institucional do Mercosul. A Fiesp entende que atualmente o órgão mais importante é o Conselho do Mercado Comum integrado por ministros da economia e das relações exteriores dos quatro membros e que vem se reunindo duas vezes por ano. Ao Conselho ficam as tarefas de definir os rumos do processo de integração no seu sentido amplo sempre através do consenso entre as partes. O órgão incumbido de supervisionar as políticas do Mercosul de forma mais detalhada é o Grupo Mercado Comum (GMC), formado por representantes ministeriais envolvidos no processo de integração junto de representantes dos Bancos centrais dos países parceiros. A Comissão de Comércio deve continuar a operacionalização dos mecanismos de política comercial assessorada pelos Comitês Técnicos.

À Comissão Parlamentar Conjunta, que tem o objetivo de viabilizar procedimentos legislativos em instâncias nacionais e fazer recomendações ao GMC para convergir legislações internas, deve ser dada mais ênfase. A Comissão Parlamentar é formada por quatro representantes de cada país membro e é dela que devem sair projetos de convergência legislativa. *A Fiesp acredita que apenas com a paulatina aproximação legislativa outros passos poderão ser dados no sentido da integração institucional.*

O Foro Consultivo Econômico e Social (FCES) através de representantes da sociedade civil tem debatido questões que afetam o cidadão do Mercosul e feito recomendações aos governos. Deve ser dada maior importância ao que

se recomenda no FCES.

Também para assessorar o GMC o Mercosul deve continuar debatendo temas diversos através de órgãos específicos e em reuniões ministeriais para temas mais amplos. Além destas, reuniões especializadas e sub-grupos de trabalho devem ser realizadas para os temas específicos que podem levar a convergência de decisões como agricultura, infra-estrutura, comunicações, meio ambiente e energia. Problemas setoriais devem ser solucionados pelos grupos *ad hoc* como no caso do açúcar ou o dos serviços. Finalmente, ao Comitê de Cooperação Técnica, responsável pelo acompanhamento de projetos de cooperação entre as entidades financiadoras, a Fiesp recomenda esforço dobrado para estudos em comum que viabilizem o desenvolvimento integrado.

**2. Convergência legislativa é caminho para instituições supranacionais:** O debate contemporâneo sobre os destinos do Mercosul trata necessariamente da natureza e eficácia de suas instituições. As instituições do Mercosul vem atuando sistematicamente desde 1995 após determinação do Protocolo de Ouro Preto. A Fiesp acredita que embora inevitável fazer a comparação das instituições do Mercosul com as da União Européia, ainda há inúmeras diferenças tanto no processo histórico que formou as instituições européias quanto na realidade política econômica e social entre as duas regiões. Tem sido grande o número de manifestações alegando ineficiência e fragilidade das instituições do Mercosul justificadas principalmente no caráter intergovernamental e não supranacional das instituições. Isto para não citar críticas sistemáticas de que não há organismo legislativo projetado para servir a comunidade do Cone Sul a médio prazo. A questão do caráter supranacional das instituições é central para se refletir sobre o Mercosul e seu futuro. Da maneira como estão regulamentadas, as instituições do Mercosul tem seu poder decisório definido apenas por determinações intergovernamentais. O mesmo vale no caso de questões jurídicas para solução de controvérsias que tem sido realizadas por tribunais supranacionais *ad hoc*, já que não há Tribunal de Justiça permanente.

A necessidade de processos decisórios por consenso somada à tradição presidencialista dos países da região dificulta sobremaneira a cri-

ação de instituições supranacionais. O aspecto individualista característico do comportamento político das nações do Mercosul ainda é de difícil superação. A transferência de soberania é motivo de grande resistência. Após mais de uma década de Mercosul e oito anos de instituições comuns, os quatro países membros resistem com posições individuais na formulação de políticas. *A Fiesp vê o processo de transferência de soberania como um passo posterior ao esforço de convergência legislativa entre os países membros.*

O caminho mais seguro para os atuais membros continua sendo o da prática de políticas intergovernamentais. O aperfeiçoamento destas políticas é que poderão criar um corpo de oficiais que passem a defender interesses que estejam acima dos interesses nacionais. Serão necessários mais alguns anos da prática de decisões por consenso para que se possa viabilizar instituições de caráter supranacional no Mercosul embora seja nas relações externas que instituições comuns tem sido cada vez mais necessárias.

O processo de tensão entre o Mercosul e outros atores para negociações de cooperação e abertura comercial já começou e tem se acirrado nos últimos anos, como se vê no caso do acordo com o México, com a Comunidade Andina ou nas negociações da Alca. A solução para que se criem instituições supranacionais a tempo de o Mercosul reagir às demandas que os países membros vem sofrendo de atores externos repousa na ação ativa e conjunta, principalmente de Brasil e Argentina. Estes países devem seguir no caminho da valorização das instituições comuns como foi feito na última reunião de cúpula em Montevideu, quando os presidentes Cardoso e Duhalde promoveram a Secretaria Administrativa e o Órgão de Solução de Controvérsias. A Fiesp apoia o fortalecimento destas instituições e por uma questão de inserção competitiva, acredita que Brasil e os outros membros devam insistir na busca de novas parcerias internacionais dentro do ambiente da nova lógica de cadeias produtivas e da internacionalização dos capitais.

### *Educação e cultura*

**1. Integração televisiva:** Ainda é grande o desconhecimento e desinformação entre as sociedades pertencentes ao Mercosul. Aspecto de grande relevância dentro da visão de

integração regional da Fiesp está na integração entre os meios de comunicação, em especial o meio televisivo. Um projeto de informação e entretenimento conjunto com transmissão simultânea para os quatro países seguramente contará com o apoio das sociedades do Cone Sul que tem milhões de telespectadores. A rede pode eventualmente incluir também os membros associados Chile e Bolívia. A programação poderá ser dividida em idiomas português e espanhol e ter projetos em cooperação com canais universitários.

**2. Integração acadêmica e profissional:** A aplicação de programas de cooperação municipal, intercâmbio acadêmico e universitário também devem ser sistematizadas. Um programa de bolsas de estudo em nível de graduação e pós-graduação além de treinamento avançado também deve ser oficializados para que mão-de-obra qualificada seja treinada dentro da cultura de nosso parceiros de integração. Apoio financeiro de instituições públicas deve ser viabilizado aos programas.

## *Infra-estrutura e integração de fronteiras*

**1. Harmonização da convivência das comunidades fronteiriças:** Como tem sido objetivo dos encontros de cúpula sul-americanos realizados em Brasília e Quito, o processo de integração da infra-estrutura é um dos mais importantes objetivos da integração sul-americana. O Mercosul deve seguir no esforço de integrar suas malhas rodoviárias e ferroviárias além de implementar os trajetos fluviais da bacia do Paraná.

No que se refere à integração fronteiriça a Fiesp apoia o esforço do grupo *ad hoc* de integração fronteiriça subordinado ao GMC encarregado de elaborar o estatuto de fronteira priorizando ações nas cidades do leste, Porto Iguazu e Santana do Livramento, no sentido de conter atividades criminais e harmonizar a convivência das comunidades fronteiriças.

São Paulo, 20 de setembro de 2002

# Reflexões prospectivas sobre o Mercosul

MARISTELA BASSO

ANGELA TERESA GOBBI ESTRELLA

*A partir da crise econômica de 1998-1999, os países membro do Mercosul passaram a adotar cada vez mais medidas unilaterais contrárias às regras de integração, trazendo instabilidade e incerteza ao bloco. Para reverter esse processo, o artigo ressalta a atual tentativa de relançamento do Mercosul, destacando alguns temas críticos da nova agenda, como a necessidade de um sistema de solução de controvérsias mais efetivo, da eliminação das barreiras comerciais intra-zona e do aperfeiçoamento dos foros institucionais. Na visão das autoras, contudo, os maiores desafios são as barreiras constitucionais à conformação de um mercado comum e a precária incorporação das regras do Mercosul aos ordenamentos jurídicos nacionais.*

## **1. Diagnóstico - Origem e quadro atual do Mercosul**

A constituição do Mercosul foi acordada, em 1991, em um contexto de redemocratização na América Latina e de início de uma fortíssima concorrência, em âmbito global, pela atração de investimentos e por mercados. Naquele momento, a integração econômica foi vista por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai como um objetivo de interesse comum, porque, supostamente, daria a todos os Estados-Partes melhores condições para atender os respectivos interesses nacionais de garantia da estabilidade democrática, aumento da competitividade e do poder de negociação no âmbito internacional. Estes traços são destacados no próprio preâmbulo do Tratado de Assunção.

Até o advento da crise econômica internacional de 1998-1999, a execução do projeto Mercosul se deu a contento, em linhas gerais. O caráter automático do processo de desgravação tarifária passava a imagem de um sistema que seguia regras e permitia previsibilidade aos investidores e parceiros comerciais, logrando, assim, seus objetivos de atração de investimentos e incentivo à alocação eficiente dos recursos e à integração das cadeias produtivas. O pós-1998-1999, porém, trouxe, de um lado, a adoção de medidas unilaterais que desestabilizaram o campo de jogo regional, provocando dissenso e ressentimento, e, de outro, a repetição de vários

episódios de uso casuístico de medidas nacionais contrárias às regras de integração estabelecidas, sempre ao sabor dos momentos críticos que têm sucedido a cada um dos Estados-Partes do Mercosul, neste período tempestuoso.

As medidas unilaterais adotadas pelos parceiros e, principalmente, a descontinuidade casuística da aplicação das regras previstas no projeto de integração original, às vezes chancelada por todos os Estados-Partes do bloco, têm tido o grave efeito de minar a credibilidade do projeto Mercosul perante investidores, terceiros países e os próprios cidadãos dos países membros. A consequência inexorável desta perda de credibilidade é a erosão dos próprios objetivos que determinaram a criação do Mercosul: o bloco perde atratividade (tanto para aqueles que apostaram no mercado integrado deixando de obter os resultados previstos, como para outros que poderiam investir no projeto), e perde respeito (e poder de negociação) no plano internacional.

Para reverter este processo de esfriamento do bloco econômico, os Estados-Partes têm se empenhado no projeto denominado “relançamento do Mercosul”, sob o qual sucessivas Cúpulas do Conselho Mercado Comum vêm expedindo Decisões sobre a disciplina de várias matérias estratégicas para a garantia da efetividade das regras de jogo no Cone Sul. Acerca do corpo de Decisões oriundas deste projeto

é que nos debruçamos, selecionando aquelas que nos parecem mais relevantes, e sobre elas teceremos nossos comentários, com vistas a uma reflexão prospectiva sobre o Mercosul, orientada para a efetividade das suas normas e eficiente continuidade na busca do cumprimento das obrigações assumidas nos tratados fundacionais.

## **2. O relançamento do Mercosul – Temas críticos**

Dentre as Decisões oriundas do projeto de “relançamento do Mercosul”, apresentamos, a seguir, nossas considerações sobre aquelas que nos pareceram mais relevantes, com vistas a uma reflexão prospectiva, orientada para a efetividade das normas do bloco econômico.

### **2.1. Aprovação do Protocolo de Olivos para a solução de controvérsias no Mercosul**

O Tribunal Permanente de Revisão representa um passo importante no fortalecimento do processo de integração. Neste sentido, deveríamos refletir também sobre os seguintes aspectos:

a) Aperfeiçoamento da etapa pós-laudo arbitral (tanto para os tribunais “ad hoc” quanto para as decisões do Tribunal Permanente), no que diz respeito ao cumprimento dos laudos e decisões e ao alcance das medidas compensatórias:

O procedimento de implementação não é muito claro no Protocolo de Olivos. Para afastar problemas de interpretação precisamos esclarecer e delimitar o sentido da “obrigatoriedade do laudo” e da “decisão do Tribunal”. Também sugerimos a introdução de um sistema de acompanhamento do laudo e da decisão proferidos, a fim de verificar sua aplicação e cumprimento (conforme disposto no Regulamento do Acordo Mercosul-Chile). Os laudos e decisões devem passar a ser publicados no Diário Oficial dos países membros e no Boletim Oficial do Mercosul em um prazo de trinta dias.

b) Acesso dos particulares ao sistema de solução de controvérsias do Mercosul:

No que tange aos particulares, o sistema criado no Protocolo de Olivos, de acesso direto

ao sistema de solução de controvérsias do Mercosul via GMC, embora seja uma iniciativa louvável, peca pela solução de continuidade. Com efeito, caso a decisão do GMC não seja executada, será necessário o percurso de todos os trâmites do procedimento arbitral franqueado apenas aos Estados Partes.

O particular também conta com poucos recursos no caso de descumprimento da decisão do Tribunal *ad hoc* ou do Tribunal Permanente, pois, nestes casos, a exigência de compensação/retaliação fica a cargo do Estado-Parte e não necessariamente reverte em favor do particular prejudicado pelas medidas restritivas consideradas ilegítimas. Uma alternativa de solução, seria franquear aos particulares acesso às vias administrativas e judiciais nacionais para reclamar os prejuízos causados pelo Estado que não cumpriu o laudo ou decisão.

Nesta linha, é interessante relembrar o exemplo do sistema europeu. O acesso ao Tribunal de Justiça da Comunidade Européia (TJCE), para questionar a legitimidade de medidas adotadas pelos Estados nacionais, é franqueado apenas aos Estados membros e aos órgãos comunitários, e não existe meio direto de coerção para obrigar os Estados membros a executarem sentença. Os particulares têm acesso direto ao TJCE apenas no caso de medidas originadas dos órgãos comunitários e que lhes digam respeito direta e individualmente (por exemplo, uma multa aplicada em uma investigação antitruste), e somente para (a) controle da legitimidade (incompetência, violação das normas fundamentais, violação dos tratados, desvio de poder), tendo como consequência a anulação do ato comunitário, ou (b) omissão do Conselho/Comissão. Os particulares não têm direito de recorrer contra atos de natureza legislativa.

Na prática, o acesso dos particulares se dá via questões prejudiciais nos tribunais nacionais (art. 177 do Tratado de Roma), e foi este o instrumento que favoreceu a aplicação uniforme e o desenvolvimento do direito comunitário europeu. Esta poderia ser uma alternativa para o Mercosul: os particulares teriam acesso nas cortes nacionais do país violador. Aqueles particulares são domiciliados no país violador poderiam se servir da Autoridade Central do Mercosul – que poderia ter suas funções ampliadas e revistas.

Para tanto, porém, teriam de ser superados dois obstáculos jurídicos, quais sejam, a proi-



bição da exclusão de questões da apreciação do poder judiciário e a hierarquia das normas. Em relação ao primeiro ponto, sugerimos a análise da solução/interpretação adotada nos EUA e México para conciliar disposições constitucionais similares ao sistema de opção por recurso ao Tribunal NAFTA, ao invés de ir a cortes nacionais, para reexame de questões de defesa comercial. Quanto ao segundo ponto, seria necessária reforma constitucional.

c) Estudo de alternativas para uma interpretação uniforme das normas do Mercosul:

Valorização da interpretação teleológica dos laudos e decisões, no sentido de que toda disposição relacionada com o Mercosul deve ser interpretada tendo-se em conta a finalidade prevista nos tratados constitutivos e seus protocolos complementares.

d) Aprimoramento institucional:

Sugerimos a fixação de critérios para a conformação das listas de árbitros “ad hoc” e expertos, e para a sua designação em cada caso, e a fixação de um período maior de estabilidade dos árbitros “ad hoc”.

O sistema de solução de controvérsias deve contar com pessoal técnico e administrativo permanente. Isto contribuirá não apenas para a execução das atividades pertinentes nos casos em curso no sistema, como para a criação e consolidação da cultura e da memória institucionais.

e) Agilização dos procedimentos de solução de controvérsias existentes e implementação de procedimentos sumários para casos determinados:

Devem ser estabelecidas normas, regras e procedimentos para que as partes delimitem de forma oportuna, clara e determinada o objeto da controvérsia (similar ao *terms of reference* do sistema de solução de controvérsias da OMC). As etapas do procedimento arbitral “ad hoc” poderiam ser simplificadas, com a definição daquelas a serem seguidas pelo Tribunal Permanente de Revisão, com vistas a uma maior agilidade dos processos. Deve haver determinação e indicação precisa

sobre os prazos e os meios de prova, nos procedimentos “ad hoc” e no do Tribunal Permanente, com vistas a inibir a produção de provas desnecessárias e inadequadas.

f) Outros pontos críticos:

A par das questões referidas acima, ainda merece destaque a controvérsia sobre a não incorporação de normas. Este tema é relevante, dado o grande número de normas não incorporadas, e à inexistência de menção expressa no Protocolo.

Outro ponto interessante é a referência à escolha entre o sistema de solução de controvérsias do Mercosul, e o da OMC. A dúvida é: como fica essa realidade na OMC. Em outras palavras, a OMC acataria este ponto, como preliminar, em um caso de controvérsia entre Estados Partes do Mercosul que fosse levado à OMC, após ter havido opção pelo sistema do Mercosul?

Sobre essas questões precisamos ainda refletir cuidadosamente, com vistas à conciliar o sistema regional com a lógica multilateral para que convivam de forma complementar e não conflitiva.

## ***2.2. Regulamentação da aplicação no Mercosul de medidas adotadas ao amparo do Artigo 50 do Tratado de Montevideu (CMC 06/02)***

O primeiro passo a ser dado, neste ponto, é a definição, por regra expressa, de que as medidas tomadas com este fundamento não devem constituir nem um meio de discriminação injustificada ou arbitrária, nem restrição dissimulada ao comércio entre os Estados Partes, à semelhança do disposto no Artigo 36 do Tratado de Roma e no Artigo XX do GATT. Note-se, a propósito, uma diferença sutil: no Artigo XX do GATT, a discriminação arbitrária ou injustificada é vedada *entre países em que prevaleçam as mesmas condições*. Esta redação é menos pró-comércio que a do Artigo 36 do Tratado de Roma, permitindo a discussão sobre a equivalência da proteção conferida aos bens privilegiados pela regra excepcional.

Para ser mais fiel ao objetivo de integração econômica, o Mercosul deveria evitar o uso da ressalva “*entre países em que prevaleçam as mesmas condições*”. Não obstante, em um período de transição, este recurso poderia ser admitido, até que fossem harmonizadas as legislações nacionais nas matérias protegidas pelo Artigo 50 do Tratado de Montevideu. Além disso, o Mercosul poderia estabelecer seus próprios Acordos sobre Medidas Sanitárias e Fitossanitárias, Barreiras Técnicas e Propriedade Intelectual, em bases OMC-plus.

### ***2.3. Disciplinas relativas aos procedimentos administrativos de comércio exterior (CMC06/02)***

O Mercosul pode estabelecer um projeto similar ao do Mercado Único da Comunidade Européia: circulação de bens, serviços e fatores produtivos sem controle nas fronteiras no interior do Mercosul. Para tanto, poderia ser feita, sob a coordenação da Secretaria Executiva do Mercosul, um programa detalhado para a eliminação de barreiras, inclusive físicas (postos de fronteiras), existentes à livre circulação no interior do Mercosul. Este programa teria de compreender, necessariamente, de um lado, a padronização dos procedimentos e exigências aplicáveis às importações oriundas de terceiros Estados. De outro, demandaria o nivelamento do campo de jogo, por meio da harmonização legislativa nas áreas de segurança, saúde, proteção ambiental, proteção ao consumidor.

Poderia ser feito um projeto, à semelhança do Livro Branco adotado na Comunidade Européia, de determinação das barreiras técnicas (harmonização e aceitação mútua das regras sobre segurança, saúde, ambiente, etc., o que tem conexão com a questão da regulamentação do Artigo 50 do Tratado de Montevideu), fiscais (diferenças na fiscalidade interna) e, físicas ao livre comércio. Tal estudo deveria compreender, também, a avaliação do impacto econômico da não integração, para quantificação dos benefícios decorrentes da integração.

O programa para estabelecimento do mercado interno no Mercosul deveria ser similar ao Ato Único Europeu, que determinou prazo, metas e passos a serem observados.

### ***2.4. Propostas destinadas ao fortalecimento institucional analisando: (a)estrutura, (b)competências, (c)funcionamento, (d)relação e (e)interação dos órgãos que integram a estrutura institucional do Mercosul (CMC 01/02)***

Não resta dúvida de que é chegado o momento de, seguindo as instruções da DEC/01/2002, revermos a estrutura institucional do Mercosul com vistas a fazer avançar o processo de consolidação do bloco.

Para tanto, sugerimos apenas alguns ajustes e retoques com vistas a aprimorar o que já existe, mantendo a leveza, simplicidade e agilidade da estrutura atual. Certamente, precisaremos repensar a estrutura orgânica do Mercosul, em um futuro próximo, mas no momento atual, no qual temos ainda muito o que construir em termos de normativa e tomada de decisão, podemos deixar os órgãos como se apresentam, melhorando, apenas, seu funcionamento e interação, e aperfeiçoando as competências que já possuem. Acreditamos que o momento seja de aprofundamento e aperfeiçoamento e não de profundas mudanças e alterações.

No que diz respeito à estrutura atual, em princípio, pode permanecer a mesma, desde que cada um dos órgãos existentes tenha as suas competências revistas e reforçadas. É fundamental que a CMC e o GMC tenham as suas competências revistas e redefinidas, em especial no que diz respeito à solução de controvérsias. Os Subgrupos de Trabalho e os Comitês Técnicos devem, em suas reuniões, debates e tomadas de decisão: a) manter a relação de interação e complementaridade, e b) contar com a participação de representantes dos setores das atividades profissionais e empresariais pertinentes aos vários temas que estão sob a responsabilidade de cada Subgrupo e Comitê. Tais representantes, contudo, somente devem ser admitidos nas reuniões desde que tenham propostas e contribuições pertinentes e adequadas capazes de fazer avançar os trabalhos.

O Foro Consultivo Econômico e Social deve ser revitalizado haja vista sua importante função junto à comunidade civil. Pouco se sabe hoje

do trabalho do Foro Consultivo que poderia contar com a participação importante do meio acadêmico, podendo receber valiosas contribuições da sociedade. Para tanto é preciso que o trabalho do Foro seja contínua e eficazmente divulgado e que o Foro se transforme em um elo de ligação da comunidade civil com os demais órgãos encarregados das Decisões, Resoluções e Diretrizes e Propostas.

A Comissão Parlamentar Conjunta deve ter suas funções revistas a fim de trabalhar mais ativamente junto ao CMC, GMC e CCM. São fundamentais os trabalhos institucionais levados a efeito pela Comissão, contudo é preciso que este órgão tenha uma participação mais destacada e eficiente na consolidação do processo de integração e na conformação e incorporação da normativa Mercosul nos ordenamentos jurídicos internos. A Comissão precisa se transformar no centro político-institucional de discussão dos temas fundamentais e centrais da integração, e não se conformar apenas com a função de órgão de apoio e complementar. É preciso que a Comissão tome para si a responsabilidade dos debates, esclarecimentos à sociedade civil, plebiscitos acerca de questões fundamentais, bem como tenha maior visibilidade junto à comunidade de cada um dos Estados-Partes.

Como já se disse acima, é preciso que se institua o Tribunal Permanente de Revisão, por meio da ratificação, pelos Estados-Partes, do Protocolo de Olivos. O Tribunal Permanente fará prosperar a continuidade e o aprimoramento do processo de integração regional. A entrada em vigor do Protocolo de Olivos é um fator importante na consolidação da vontade política dos países de manter e ampliar seu investimento no bloco. Sobretudo no momento atual de crise e incerteza.

A Secretaria Administrativa, conforme veremos a seguir, é um órgão vital e deve passar por importantes transformações.

### ***2.5. Transformação da Secretaria Administrativa do Mercosul (SAM) em uma Secretaria Técnica, definindo (a) funções e competências, (b) recursos necessários, (c) outros aspectos relevantes para alcançar os resultados de maneira mais rápida e eficaz possível (CMC 16/02)***

O Mercosul encontra-se, hoje, em um estágio do processo de integração no qual as barreiras

que persistem no comércio intra-bloco são, basicamente, as não tarifárias. Este tipo de barreira, difuso e não claramente identificável, por natureza, não se sujeita a um processo de eliminação em bases automáticas, como o aplicado às barreiras tarifárias.

A identificação das barreiras não tarifárias e a definição de regras visando à sua eliminação pode ser feita por funcionários dos governos dos Estados-Partes, atuando em conjunto, como têm ocorrido nos Grupos de Trabalho do Mercosul desde a sua instituição. Não obstante, entendemos que a envergadura dos trabalhos nesta matéria exige, para alcançar em tempo hábil resultados consistentes, a sistematização por uma estrutura técnica autônoma e neutra, voltada exclusivamente para esse fim.

A evolução do processo de integração em outras áreas, como solução de controvérsias, também exige maior sistematização e memória institucional.

Assim, parece-nos que chegou a hora de criar-se um corpo técnico dedicado integralmente às atividades do Mercosul. É claro que, para manter-se fiel à idéia de leveza institucional que sempre permeou o projeto do Mercosul, e atender às restrições orçamentárias dos Estados-Partes, esta estrutura tem de ser a mais enxuta possível, sem sombra de identificação com a burocracia do sistema comunitário europeu. Guardadas as devidas proporções, a SAM, como Secretaria Técnica, poderia passar a ter estrutura e funções similares às do secretariado da OMC.

### ***2.6. Definição dos instrumentos aplicáveis para a eliminação gradual de antidumping e medidas compensatórias no comércio intra-zona (CMC 16/01) e definição de disciplinas comuns à utilização de incentivos aos investimentos à produção e exportação intra-zona (CMC 10/01)***

A eliminação das medidas de defesa comercial e a definição de regras comuns sobre auxílio estatais são questões fundamentais dada a progressão do processo de integração no Mercosul, que passa do nível tarifário para o nível concorrencial, o que exige o nivelamento do campo de jogo. Por isto estas questões têm de ser tratadas conjuntamente, e em conexão com as regras de defesa da concorrência.

No que tange à ação do Estado, sugerimos o estabelecimento de normas disciplinando a outorga de auxílios estatais pelos Estados-Partes do Mercosul, no âmbito da legislação de defesa da concorrência, e seguindo, em linhas gerais, parâmetros similares aos estabelecidos nesta matéria, pelo direito comunitário europeu (artigos 92 a 94 do Tratado de Roma). No sistema europeu, a concessão de auxílios é proibida, na medida em que afete as trocas entre os Estados Membros, falseando ou ameaçando falsear a concorrência, favorecendo certas empresas ou certas produções. São contempladas algumas exceções, mas a concessão de auxílios com base nestas exceções exige autorização de órgãos comunitários.

Quanto à disciplina concorrencial das atividades dos agentes privados, a questão passa pela reforma do Protocolo de Fortaleza. O sistema implantado pelo Protocolo de Fortaleza implica a sujeição da decisão técnica a crivo político, e, conseqüentemente, à possibilidade de seu bloqueio por consenso. Uma solução possível, sem alterar muito a estrutura do Protocolo, seria atribuir a defesa da concorrência a um órgão técnico e exigir o consenso negativo para afastamento da decisão do órgão técnico. Esta seria uma pequena diferença, que já sinalizaria um grande avanço. Para evitar onerar excessivamente o orçamento do Mercosul, poderia ser implantado sistema de cooperação entre o órgão técnico e as autoridades nacionais, ou ser autorizada a atuação das autoridades nacionais por mandato da Comissão.

Em relação à eliminação de direitos antidumping e de medidas compensatórias no comércio intra-bloco, é necessário estabelecer prazos determinados. Em um período provisório poderia ser adotado um mecanismo similar ao artigo 19 do NAFTA (possibilidade de optar-se entre levar questões com decisão administrativa final à corte dos Estados Partes, ou revisão por órgão independente).

### ***3. Outros temas relevantes - perspectiva jurídica e institucional***

Além dos temas críticos já referidos acima, diretamente relacionados às decisões oriundas do projeto de “relançamento do Mercosul”, vale ainda destacar, sob uma perspectiva jurídica e institucional, alguns temas adicionais.

### ***3.1. Enfrentamento das questões constitucionais***

Ressaltamos a importância do enfrentamento, pelo Brasil, dos problemas constitucionais implicados no conflito entre as fontes internas, internacionais e regionais, a exemplo das reformas constitucionais já realizadas na Argentina e Paraguai. Esta questão tem implicações diretas sobre a definição das alternativas possíveis para o sistema de solução de controvérsias.

### ***3.2. Definição de regras sobre válvulas de escape (salvaguardas)***

Outro ponto fundamental é a definição de regras sobre válvulas de escape (salvaguardas), a fim de atender situações especiais/críticas enfrentadas pelos Estados-Partes, mantendo a previsibilidade e a segurança jurídica para os investidores. Na situação atual, não há previsão legal de hipóteses para derrogação das normas do Mercosul, mas o descumprimento das regras têm sido admitido casuisticamente pelos Estados-Partes, minando a credibilidade do processo de integração. É melhor admitir que as regras podem vir a ser descumpridas, delimitando clara e estritamente as hipóteses em que esta derrogação é admitida.

Neste sentido, é interessante observar as normas vigentes na CE, durante o período inicial de sua integração econômica. Estas normas incluíam cláusula de salvaguarda em caso de dificuldade na balança de pagamentos, que permitia a imposição de restrições à livre circulação de mercadorias, sob autorização da Comissão, órgão executivo da Comunidade Européia, que definia condições e modalidades. Além disso, havia também a possibilidade de imposição de salvaguarda unilateral em caso de crise repentina.

### ***3.3. Política comercial comum***

Abrange negociações, restrições quantitativas, política de exportação, defesa comercial. No período de transição, na Comunidade Européia, havia o compromisso dos Estados membros de conservarem posição solidária (art. 16) definida pelo Conselho (órgão intergovernamental). No Mercosul, não podemos mais fugir da reflexão

aprofundada acerca da definição de uma política comercial comum.

#### ***4. Outros temas relevantes - perspectiva econômica e comercial***

Finalmente, sob uma perspectiva econômica e comercial, consideramos relevantes ações visando ao:

- Aprofundamento do Mercosul, com a ampliação de seus meios de ação, bem como das matérias que estão sob a responsabilidade da organização – como aspectos da TEC e normas técnicas – visando um estágio mais avançado da integração.
- Aperfeiçoamento das políticas já existentes e o lançamento de novas políticas que possibilitem uma melhor conformação do bloco.
- Alargamento do seu espaço geográfico – com a adesão de novos membros como a Venezuela, Chile, Bolívia e outros.

O fortalecimento do Mercosul implica a expansão de seus vínculos econômicos intra-bloco, bem como a construção de políticas macroeconômicas e setoriais comuns. Devemos buscar a melhoria qualitativa e quantitativa das relações intra-bloco e extra-bloco, com vistas a facilitar o desenvolvimento tanto interno quanto externo do Mercosul.

#### ***5. Conclusão***

Muitas são as medidas que devemos promover visando o aprofundamento e aperfeiçoamento do Mercosul. O mais importante neste momento é nos debruçarmos sobre uma agenda de trabalho comum, possível e que seja capaz de reforçar os compromissos assumidos nos tratados constitutivos e protocolos complementares. Dificuldades, com certeza, existem, mas as saídas são sempre inexauríveis desde que a consciência política multilateral prevaleça e seja fruto do consenso.

Os nossos maiores desafios continuam sendo as barreiras constitucionais existentes, principalmente no Brasil e no Uruguai, para a conformação de um “mercado comum”. Da mesma forma, é preciso que enfrentemos com coragem o tema da incorporação do Direito do Mercosul nos ordenamentos jurídicos nacionais. A importância desses dois temas fica clara quando começamos a observar as discussões suscitadas em nossos tribunais internos e as primeiras decisões envolvendo o direito das pessoas (físicas e jurídicas) frente ao novo arcabouço jurídico do Mercosul. É preciso que reflitamos se o atual Direito do Mercosul e o modo de sua incorporação nos direitos internos, são suficientemente sólidos e adequados para estimular os compromissos assumidos e fortalecer as suas instituições.

Setembro/2002



# Apuntes para la reflexión sobre la marcha del Mercosur

MARCOS ISMACHOWIEZ

*Após 11 anos de compromisso, observa-se que, graças ao Mercosul, a democracia da sub-região tem se fortalecido. Entretanto, na esfera econômica, o bloco tem apresentado diversas dificuldades visíveis nas sucessivas crises dos países membros. Ademais, barreiras não-tarifárias ainda existem, o livre trânsito de bens e serviços sofre pelo protecionismo, as constantes desvalorizações dos grandes membros afetam a economia dos outros sócios e a coordenação macroeconômica não existe. A aplicação dos princípios de solidariedade com os países membros menores e a supranacionalidade para os organismos do Mercosul*

## *solução de ser unecênstsupnobltempasa a*

Ante las diversas circunstancias que esta atravesando la economía mundial y la de los países integrantes del Mercado Común del Sur (Mercosur), Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay y sus miembros asociados Bolivia y Chile, es oportuno y conveniente reflexionar sobre cual es la situación actual y que nos depara el destino.

Lo hacemos desde el punto de vista de uno de los socios menores del sistema de integración, el Paraguay, recordando que se trata de un país de menor desarrollo económico, mediterráneo, no industrializado, productor y exportador de materias primas, muy dependiente del comercio de importación para reexportación a países limítrofes, con recursos naturales y tierras disponibles, con una población homogénea que por su alto porcentaje de juventud se convierte en una fuerza de trabajo importante con gran futuro y con una tremenda riqueza en energía proveniente de sus dos grandes centrales hidroeléctricas compartidas en condominio en partes iguales, Itaipú con el Brasil e Yacyreta con la Argentina.

Se mencionan estos factores porque los mismos han sido condicionantes para el ingreso del Paraguay al Mercado Común en el convencimiento de que era una opción y una respuesta para alcanzar el crecimiento armónico del país.

Para referirnos a la situación actual debemos primero rememorar que el propósito

inicial del Tratado de Asunción en marzo de 1991 fue establecer un espacio económico común que implicaba, entre otros, la libre circulación de bienes y servicios, eliminación de derechos aduaneros y trabas no arancelarias., establecimiento de un arancel externo común y coordinación de políticas macroeconómicas.

A once años de ese compromiso podemos afirmar que muchos han sido los avances así como también muchas han sido las dificultades que el MERCOSUR ha pasado en este período.

No se puede negar que gracias a él la Democracia en la sub región se ha fortalecido, es decir el MERCOSUR POLITICO ha dado respuesta favorable a las dificultades que se presentaron. Lo mismo no se puede decir en lo que se refiere al MERCOSUR ECONOMICO. Aún cuando los avances han sido sustanciales las sucesivas crisis que han afectado a los países ha hecho que el avance deseado no se haya materializado.

Las trabas no arancelarias subsisten, el libre tránsito de bienes y servicios sufre por el proteccionismo imperante, las sucesivas devaluaciones de los grandes socios han afectado y afectan tremendamente la economía de todos y los menores en particular, la coordinación macroeconómica no existe. En fin una serie de hechos negativos que hacen que el descreimiento tome cuerpo en el sentir de los sectores económicos y sociales afectados.

En lo que al Paraguay se refiere, en este momento el Mercosur se presenta como un dile-

ma. Las expectativas iniciales, por las cuestiones señaladas y otros muchos factores negativos, no se han cumplido. La esperanza que nos marcó el principio de este camino y el optimismo inicial han sufrido golpes muy fuertes. La sociedad paraguaya esta, cuando menos, muy escéptica.

Surgen entonces preguntas que se deben responder. Es esta percepción reflejo de la realidad?; estaríamos mejor sin Mercosur?; cuales son las ventajas y perjuicios reales?.

Ante estas interrogantes no cabe sino afirmar que estamos más integrados que antes. De eso no cabe la menor duda. Pero ello nos lleva a preguntarnos no si estamos más integrados, sino si estamos mejor integrados?. Es decir que tan efectiva es la calidad de nuestro proceso de integración y los resultados obtenidos en este período.

En lo que se refiere a los objetivos ya señalados anteriormente y enunciados en el Tratado de Asunción, los más importantes no se han cumplido. Esta percepción que hacemos desde nuestro punto de vista es compartida por grandes sectores de los otros países miembros.

A nuestro criterio, en esta situación corresponde reflexionar sobre algunos grandes temas que debemos enfrentar analizando los objetivos que nos trazamos al inicio, la institución que elegimos para alcanzarlos, las negociaciones comerciales con otros bloques o países y cuales serían las aspiraciones paraguayas.

### *La estructura institucional*

#### *Organismo intergubernamental versus supranacional*

Hemos elegido en Asunción y confirmado en Ouro Preto la estructura de una entidad intergubernamental y no supranacional.

Luego del tiempo transcurrido en la práctica ha quedado demostrado que es necesario profundizar la institucionalidad del bloque.

Una demostración evidente de la necesidad de una mayor institucionalidad regional, es la incapacidad de los gobiernos nacionales para resolver la crisis actual. lo que surge inicialmente como desequilibrio al interior de los países se extiende a la subregion, porque en definitiva la mayor interrelacion e interdependencia alcanzada a lo largo de estos años, determina que las causas

y las consecuencias de estas situaciones se hayan regionalizado.

Es nuestro parecer que Mercosur necesita que se le dé mayor fuerza a sus instituciones y esa manera es establecer órganos comunitarios permanentes con sede permanente, con profesionales permanentes con demostrada capacidad y experiencia.

La supranacionalidad que reclamamos para los organismos del Mercosur superaría resabios de nacionalismo de ultranza. En el caso paraguayo la Constitución Nacional del 92 ya ha consagrado el principio de la supranacionalidad lo que facilitaría esta medida.

Una estructura supranacional con un Grupo Mercado Común Permanente (Poder Ejecutivo) tendría autonomía ejecutiva en virtud de los poderes delegados; autonomía de decisión, por el voto calificado de sus países miembros; autonomía financiera, ya que manejaría presupuestos con recursos provenientes de los aportes de los estados miembros. A ellos deberían sumarse un Tribunal (Poder Judicial) que garantice una justicia ágil para juzgar todos los actos de las empresas y/o estados partes en cumplimiento de la legislación propia, sobre el cual mucho se ha avanzado en el Sistema de Solución de Controversias y finalmente un Parlamento del Mercosur (Poder Legislativo) pequeño, no más de cinco miembros por país, que funcione regularmente y apoye legislativamente la integración, desde adentro y no desde las cuatro capitales.

Sería deseable que todos estos organismos funcionen en carácter permanente, con sede propia.

Desde luego que cambiar esto supone que tendremos que modificar la estructura, implicara una cesion mayor de soberania. por tanto no se podran realizar los ajustes sin un renovado compromiso y decisión política de hacer los cambios necesarios.

Solo una institucionalidad más eficiente del bloque acercará la solución a los problemas actuales.

#### *La integración económica y comercial y la armonización macroeconómica*

Muchas veces a lo largo de estos años los negociadores del Mercosur han confundido objetivos con instrumentos y esto ha sido un tremen-



do error. Un error que ha generado que hoy muchos empresarios y con justa razón, asocien la idea de la integración con una baja tasa de crecimiento económico y con efectos adversos sobre sus industrias y sectores productivos.

Supusimos que la integración económica iba a producir automáticamente mercados abiertos y alta productividad y que esto se daría por el solo hecho de bajar los aranceles. La realidad es que no fue así.

Abrir mercados; reducir el arancel externo común y lograr su convergencia; eliminar barreras arancelarias; resolver aspectos monetarios y cambiarios; enfrentar y tratar de solucionar el déficit público; todas estas, son cuestiones que aún no han tenido respuesta adecuada.

Hoy la subregión pasa por uno de los momentos más difíciles en cuanto a estabilidad monetaria y fiscal, consecuencia en gran medida, de no haber establecido a tiempo instrumentos de política económica ni haber coordinado sus políticas macroeconómicas, lo que hubiera consolidado un proceso de integración efectivo capaz de resistir.

Las circunstancias nos obligan a volver a insistir sobre la ineludible obligación y necesidad de dar cumplimiento a lo establecido en el propio Tratado de Asunción, es decir: llevar adelante la coordinación de la política económica. No basta decir que el Mercosur se ha convertido en una Unión Aduanera Imperfecta. Que no existen condiciones para aplicar esta disposición. Se debe hacer todo lo que sea necesario para cumplir con las obligaciones asumidas.

De hacerlo estaremos en condiciones de tener un presupuesto compartido, acompañar con mayor eficiencia la inflación y el tipo de cambio, uniformar leyes y normas de los Bancos Centrales, establecer tasas de interés.

Los países menores como el Uruguay y el Paraguay son los últimos en enterarse, y mucho menos en ser consultados, cuando los grandes toman sus decisiones de política macroeconómica. Pero eso sí, son los primeros en verse perjudicados.

Esto puede y debe ser corregido, siempre y cuando exista la voluntad de los más grandes de solucionar esta cuestión y poner en efecto una coordinación y comunicación fluida y permanente que permita una mayor complementación de sus economías. Sabemos que los tamaños sideral-

mente opuestos hacen difícil su realización pero es obvio que lo contrario no funciona y por eso se impone transitar nuevos caminos de colaboración. De darse la misma podrían los países menores estar en condiciones de aminorar los perjuicios que las grandes decisiones producen en sus economías.

### *Las negociaciones comerciales de los países del mercosur como bloque o en forma individual*

Hay quienes hoy piensan que el MERCOSUR terminó y que el ALCA se vuelve inevitable. Nosotros creemos en el Mercosur. Somos parte de él. Pensamos que en nuestra unión esta nuestra fortaleza y que las dificultades que hoy enfrentan los socios mayores Argentina y Brasil serán superadas. Ello requerirá mucho esfuerzo, pero saldrán adelante porque son países ricos, con abundantes recursos naturales, economías fuertes, que sabrán corregir rumbos, sanear y reencauzar sus economías.

Con este escenario estamos ante negociaciones que el Mercosur tiene programadas con otros bloques y países. Negociaciones en la Organización Mundial de Comercio (OMC), en el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), el "4+1", y con la Unión Europea (UE).

Al Paraguay se le presenta una gran posibilidad ante esas negociaciones, sin embargo, se encuentra ante la disyuntiva de si le conviene hacerlo en el ámbito del bloque o fuera de ella. Esto sucede porque a pesar de las grandes ventajas que sin lugar a dudas se tienen por pertenecer al Mercosur, se presentan como contrapunto importantes desventajas que se deben tener presente ante estas negociaciones.

Un obstáculo que se nos presenta cuando vamos a negociar con otros países o bloques es que dicen que no nos pueden abrir sus mercados porque detrás nuestro entrarían los grandes (Argentina y Brasil) y por lo tanto, se cierran las puertas. Los grandes socios crean un justificado temor por la extraordinaria capacidad de producción, pujanza y tamaño de sus economías.

No obstante los países pequeños no podemos permitir que las negociaciones con los bloques sean a costa de los más débiles económicamente.

Es imperioso coordinar con Argentina y Brasil, para que cuando esto suceda, se puedan vencer los obstáculos y que las negociaciones tengan el éxito deseado.

Frente a este panorama es indispensable el liderazgo de los países “grandes” con todo lo que ello implica. Un Mercosur que no sea una plataforma de negociación mejorada para los países miembros y que no refleje los intereses de cada uno en un espacio común, está condenado al fracaso y su eventual desaparición.

La crisis puede ser una oportunidad. Siempre que sirva para construir una “visión y estrategia común”. Si nos aislamos y pensamos que individualmente vamos a solucionar nuestros problemas, lamentamos decirlo, vamos a acelerar y profundizar nuestra caída.

### *Solidaridad y desarrollo – una aspiración paraguaya*

La integración como proceso de negociación integral ha significado un gran esfuerzo para el Paraguay. Gobierno, empresas y ciudadanía han debido adaptarse rápidamente a un escenario completamente distinto, cambiante y muy exigente.

Sin embargo, falta mucho por hacer. El país debe resolver serios problemas estructurales, que amenazan con dejarlo fuera del proceso de desarrollo actual. Sin solucionar estos aspectos será muy difícil crecer y competir.

En ese sentido, es necesario contemplar políticas comunes que superen los desequilibrios y asimetrías. Aspectos como la infraestructura, la educación, la productividad, la cuestión social y del empleo, requieren de políticas regionales comunes.

Los países pequeños deben ser asistidos de una forma más eficaz y es necesario considerar nuevos instrumentos para la integración y la cooperación.

Por ello, para superar estas tremendas dificultades de los países más pequeños el Paraguay reclama la aplicación del principio de **SOLIDARIDAD**.

La solidaridad reclamada se halla consagrada en el Protocolo de Ouro Preto cuando dice que se debe tener presente “la necesidad de una

consideración especial para los países y regiones menos desarrolladas del Mercosur”. Pero aún no ha sido aplicada. Esa solidaridad debe reflejarse para esos países y regiones en todas las formas posibles, como ser: creación de fondos de ayuda al desarrollo; programas de financiamiento de infraestructura y comunicaciones; trato preferencial para obtener acceso a los mercados intrazona y de otras regiones; decisión formal y medidas conducentes para la incorporación efectiva a las cadenas productivas del Mercosur.

En este último aspecto el Paraguay razonablemente pretende instalar un régimen de maquila e industrias manufactureras genuinas, que usen al máximo las ventajas comparativas que ofrece el país en celulosa y papel; textiles, hilado, tejido, confecciones, algodón; reducción de mineral de hierro; generación termoeléctrica; instalación de industrias petroquímica y polietileno; fertilizantes; pisos de madera y partes de muebles; hierbas medicinales estandarizadas; etc. Etc. Para hacer esto posible queremos que los países miembros enfoquen la promoción de inversiones en el sentido de radicar las industrias en los países que ofrecen mayor ventaja comparativa. Esto requiere diálogo, comprensión, confianza recíproca y solidaridad que es lo que reclamamos.

Finalizamos destacando que es indispensable y fundamental que en esta coyuntura existan mecanismos eficaces de consulta y comunicación entre los gobiernos y sus sociedades, como la que hoy nos convoca a una “Reflexión Prospectiva sobre el Mercosur” gracias a la Iniciativa del Presidente Fernando Henrique Cardoso.

Paraguay, Asunción 18 de setiembre de 2002

# Mercosul levado a sério

LUIZ FERNANDO FURLAN

*A mudança do regime cambial da Argentina e o alcance da equivalência cambial entre este país e o Brasil facilitam e revigoram a necessidade de relançamento do Mercosul. Outro fator de pressão nesse sentido é a proximidade do início da ALCA. Três alternativas para o futuro do bloco são discutidas pelo autor. A que atualmente está em prática, que consiste em deixar as coisas fluírem aleatoriamente, o que pode significar o fim do Mercosul. Uma alternativa mais drástica, que consiste no abandono formal do bloco, situação em que cada país iniciaria negociações bilaterais. Finalmente, a terceira, mais difícil e, também, mais frutífera, que consiste no relançamento do projeto de integração*

## 1. Introdução

Exercitar a capacidade de prospectar sobre o futuro do Mercosul é um desafio intrigante e arriscado. Intrigante porque o bloco, como concreto, continua atual e seu sucesso só trará bons frutos para a sociedade brasileira. Arriscado porque, passados 11 anos de assinatura do Tratado de Assunção, as debilidades do bloco já estão estampadas no fraco comércio de bens e serviços entre os quatro países signatários.

Esse processo de *brainstorming* sobre o futuro do Mercosul veio em boa hora. Há um ano, ainda com as grandes disparidades cambiais entre Brasil e Argentina, teria sido inócua qualquer discussão sobre os destinos do acordo. “Há males que vem para o bem”, segundo clichê popular. A mudança de regime cambial na Argentina, embora tenha acarretado em alto custo para a sociedade, e até mesmo as oscilações na moeda brasileira, permitiram que as economias dos dois países chegassem próximas da equivalência cambial. Esse “detalhe” macroeconômico, apontado em diversos diagnósticos como gargalo estrutural do sucesso do Mercosul, já foi parcialmente vencido, desde que as economias de ambos os países sobrevivam às suas crises.

Não menos importante é a pressão externa trazida pela iminência da ALCA. Está claro que um bloco que se configure, em sua essência, ape-

nas como uma zona de livre comércio, será engolido por um processo mais amplo como a ALCA.

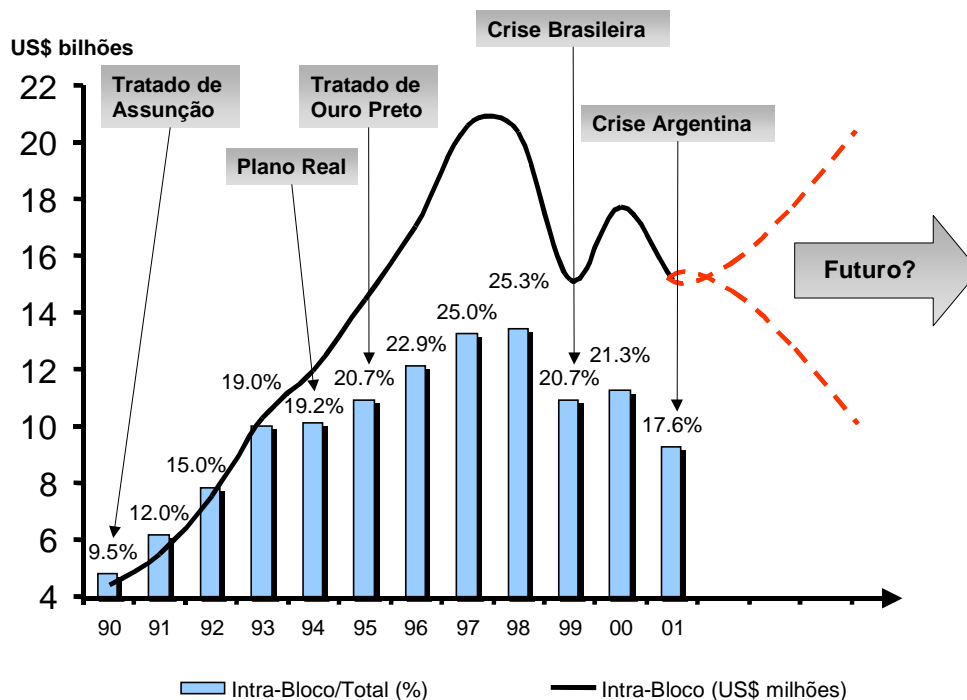
O Mercosul vive seu momento de inércia sem rumo. A inércia é um estado de letargia que na física se traduz pela “resistência que os corpos materiais opõem à modificação de seu estado de movimento”<sup>1</sup>. A inércia com rumo tem a grande vantagem do baixo gasto de energia para se fazer movimentar. A inércia sem rumo do Mercosul assemelha-se a um barco à deriva: não só o rumo é desconhecido como a resistência para se definir um novo rumo é elevada.

O Mercosul encontra-se no ponto de inflexão de uma curva. A história de vida do bloco, em termos de comércio, pode ser representada por uma onda (veja gráfico abaixo). Antes mesmo da assinatura do Tratado de Assunção em 1990 as exportações intra-bloco vinham apresentando crescimento e ganhavam importância sobre as exportações extra-bloco. Em 1985 as exportações intra-bloco representavam apenas 5% do total. O pico da onda veio em 1998 quando as exportações intra-bloco atingiram mais de 25% do total. A onda passa a se desfazer a partir de 1999 com a mudança de regime cambial no Brasil. Nos anos mais recentes, o Mercosul entrou na sua fase de retração de comércio. Para que o bloco sobreviva, este tem que buscar uma nova onda levando o comércio intra-bloco para um novo ciclo de crescimento. É neste ponto de inflexão, para cima ou para baixo, que o bloco encontra-se.

---

<sup>1</sup> Segundo definição do Novo Dicionário Aurélio.

## Ascensão e Queda do Mercosul: Exportações Intra-Bloco



Fonte: DataIntal, CEPAL, ALADI e FAO

### 1. Para Toda Encruzilhada Há uma Saída mais Rápida

A encruzilhada do Mercosul oferece três caminhos: (i) o mais cômodo, típico de situações que apresentam custos elevados de mudança; (ii) o mais drástico, com menor risco mas nem por isso fácil de ser seguido; (iii) o mais árduo, que exigirá um esforço inicial que será compensado com os benefícios de longo prazo. Estar em um ponto de inflexão significa escolher dois deles, o drástico ou o árduo, ou omitir a escolha e seguir pelo cômodo.

O rumo mais cômodo é aquele em curso: deixar as coisas caminharem aleatoriamente, sem estratégias definidas. As iniciativas que foram programadas no Tratado de Assunção e de Ouro Preto estão, na sua maioria, paralisadas ou atrasadas e os grupos de trabalho estão sem agenda de trabalho e desestimulados. Esse processo vem sendo carregado há mais de 4 anos e não há sinais de retração nos dias atuais. Os esforços de redução de assimetrias e convergência de políticas e estratégias parecem perdidos pelo caminho. Resta, para aqueles que participaram do processo negociador, a memória histórica deste.

O rumo drástico é o abandono formal do Mercosul. Reconhece-se, nesta escolha, que os 11 anos do bloco geraram benefícios transitórios e que o ciclo de ascensão e declínio está no ponto de ser fechado. Essa é uma visão que leva em conta apenas os fluxos de comércio e, se depender dos números, nem mesmo para essa função o Mercosul teria mais validade. Cada país partiria para iniciativas próprias de acordos bilaterais e o Cone Sul voltaria ao estágio dos acordos antigos, tais como a ALADI.

O rumo árduo é o relançamento do Mercosul. Árduo porque esse rumo padece do mal do teórico: está presente em todos os discursos mas ausente em todas as iniciativas reais. O relançamento do Mercosul implica na criação de um novo compromisso de integração, definição de uma agenda clara de reuniões e metas para serem alcançadas, datas que devem ser cumpridas e criação de uma nova estrutura de governança do bloco. Entende-se que este terceiro caminho depende de vontade política, de compromisso entre os governos e de uma mudança estrutural na forma de gerenciamento do processo de integração.

Este rumo é também mais arriscado porque exigirá dos formuladores de políticas e dos empresários uma nova injeção de recursos e tem-

po nas negociações. Certamente os problemas internos dos países do Mercosul impedem os presidentes de se engajar em um novo processo de integração. Não é por acaso, portanto, que o rumo cômodo á aquele que tem sido tomado por unanimidade. As reuniões do Mercosul hoje alternam-se entre momentos festivos, quando os países apresentam relativa estabilidade, e momentos de lamentos quando as crises falam mais alto.

Vale dizer que o relançamento do Mercosul deve estar estruturado em metas de integração. E essas metas precisam ser mais abrangentes do que apenas gerar desvio de comércio intra-bloco. Se o Mercosul se relançar com metas centradas em objetivos de zonas de livre comércio, a ALCA tratará de dissolver o bloco.

## **2. Pressões Externas Indicam que Rumo Escolher**

As negociações bilaterais (ALCA e UE-Mercosul) e multilateral (OMC) trazem posições convergentes e ao mesmo tempo antagônicas. Um Mercosul unido poderia ser um fator de aceleração da ALCA e, ao mesmo tempo, uma estrutura de negociação única e forte que geraria mais benefícios ao Brasil. Por outro lado, a estrutura da ALCA pressupõe a participação individual dos países, o que faria com que blocos como o Mercosul e o NAFTA sejam incorporados nas regras específicas da ALCA, que não necessariamente são as regras de ambos os blocos. A posição é também antagônica porque, do ponto de vista dos demais países, os países do Mercosul individualizados perderiam poder de barganha e isto facilitaria o andamento das negociações.

Já no caso do acordo com a União Européia, assiste-se ao processo contrário. Os custos de negociação seriam mais baixos caso este fosse conduzido por um só organismo que representa os dois blocos. Caso o Mercosul possuísse negociadores próprios e supranacionais que falassem em nome do bloco, as negociações tenderia a andar mais rapidamente.

A própria Comissão Européia sinaliza seu interesse em negociar com o Mercosul e que não interessa a eles fazer acordos bilaterais com cada país individualmente. Por outro lado, a Comissão vem afirmando que as questões agrícolas, que é o grande tema que une os países do Mercosul em uma causa comum, deverão ser negociadas no

acordo após as conclusões da nova rodada da OMC. Este ponto, obviamente, não cria o estímulo necessário para que o Mercosul se una em torno de uma negociação.

Às negociações da ALCA e do acordo UE-Mercosul, soma-se ainda as negociações da nova rodada de OMC. No multilateral, existe grande convergência de interesses entre os países do Mercosul, aglutinada ao redor das questões do agronegócio. Esse cenário mostra que fortalecer o Mercosul acarretará em importantes benefícios para os quatro países no âmbito das negociações internacionais.

## **3. Problemas de hoje e de ontem são equivalentes**

Antes de apresentar a proposta de relançamento do Mercosul, vale compreender a racionalidade dessa proposta. Não se pode dizer nos dias atuais que os problemas vividos pelos 4 países do Mercosul são mais graves do que aqueles do início dos anos 90. A existência de problemas internos nos países é premissa do processo e não fator de ocasião. Qualquer que seja o momento, os países estarão enfrentando problemas internos que servirão como fatores de inibição contra acordos amplos no modelo do Mercosul. O problema da hiperinflação de Brasil e Argentina em 1990 tem tanta importância quanto a crise cambial dos dois países. Até porque, na segunda metade dos anos 80, a vida econômica do Brasil passou por um dos piores momentos na sua história: a moratória de 1987 da dívida externa. Ironicamente, o mesmo governo da moratória, foi o governo da criação do Mercosul. Seguramente, mesmo diante de crises, o Brasil econômico de hoje está muito melhor fundamentado do que aquele da assinatura do Tratado de Assunção.

A história do Mercosul mostra que os governos Sarney e Alfonsín, mesmo diante dos imensos problemas que seus países viviam, tomaram a decisão de olhar dez anos para frente. A despeito do bloco não ter chegado onde seus criadores imaginavam, não significa que este deva ser abandonado. Basta tomar a mesma decisão de onze anos atrás: olhar mais dez anos para frente. Esta decisão, que deverá ser tomada pelos novos presidentes dos países do Mercosul, exigirá muito investimento político e de compromisso, mas nem tanto monetário.

As resistências para criação do Mercosul foram de todas as ordens. A posição de parte do setor industrial brasileiro, por exemplo, era postergar ao máximo o processo de negociação para que a desgravação de tarifas tardasse a iniciar. A mesma posição de resistência era largamente difundida na Argentina. Passados esses onze anos, marcados em 1991 pela criação do Mercosul, em 1995 pela implantação da TEC, em 1999 e 2002 pela mudança do regime cambial de Brasil e Argentina, todas as previsões catastróficas que se anteviram a cada um desses fatos não se concretizaram.

Por exemplo, a desvalorização do Real em 1999 não provocou crescimento relevante das exportações brasileiras para a Argentina, contrariando o discurso argentino. A crise de demanda que os argentinos já viviam naquela época falou mais alto.

#### *4. Discutindo o Relançamento do Mercosul*

O caminho viável para o Mercosul sobreviver é seu relançamento. As duas outras alternativas, no frigidar dos ovos, significam a dissolução do bloco. Uma delas provocada e a outra deixando que o tempo se encarregue do processo.

As bases para esse relançamento devem promover uma ruptura com o andamento do processo na forma como este é conduzido hoje. Ao invés do Mercosul ter se transformado em uma plataforma para alavancar a inserção dos quatro países no cenário internacional, no final das contas o bloco é um fórum para discussão de diferenças comerciais setoriais. A visão *capitis diminutio* que tem prevalecido no Mercosul precisa ser rompida para que o relançamento do bloco tenha êxito.

A primeira ação a ser tomada no relançamento do Mercosul refere-se à estrutura de governança do bloco. O Mercosul precisa passar por um processo semelhante ao das empresas familiares que desejam se profissionalizar: separar as atribuições de propriedade e de gestão. No caso específico do Mercosul, a separação deve ser entre a função política do bloco, hoje exercida pelos Presidentes e Ministros das Relações Exteriores de cada país e a função gerencial, que deverá ser exercida por um órgão colegiado especializado.

A proposta de relançamento do Mercosul está baseada na constatação de que o problema

fundamental do bloco é ausência de liderança. O relançamento, portanto, pressupõe a definição de um líder para o bloco. Caberá a esse líder gerenciar o projeto de relançamento e, mais do que isso, refazer as bases do projeto atual. A primeira tarefa desse líder será resgatar os etapas do processo de integração do Mercosul e analisar seus pontos fortes e fracos, as oportunidades que se desenham e ameaças ao novo projeto. A segunda tarefa é propor um cronograma de compromissos que, aprovado, precisa ser seguido à risca para dar legitimidade ao novo projeto. Os primeiros anos do Mercosul provam que o cumprimento dos cronogramas de desgravação, apesar das manifestações contrárias do setor privado de cada país, foi condição fundamental para o sucesso do processo de integração.

O novo modelo de governança do bloco deverá ser baseado em um órgão colegiado que apoie o líder no gerenciamento do novo projeto. Nesse sentido, caberia ao Brasil, por ser a grande economia do cone sul, abraçar a causa de reerguer o bloco e exercer seu gerenciamento. A liderança política do Mercosul, com a alternância entre os quatro países, seria mantida porém seria criada uma organização que faria a gestão supranacional das questões comerciais, financeiras, negociais e operacionais do bloco. Essa organização existiria de forma independente da representação política e seus gestores seriam profissionais especializados. A organização de gestão do Mercosul deverá possuir longevidade o suficiente para não ser alterada conforme a representação política se alterna.

Essa liderança teria como função permanente coordenar as ações supranacionais do bloco, ficando 24 horas ao dia pensando o Mercosul e dedicado às suas tarefas e metas. Ela agiria como interlocutor entre o Mercosul e os países. Essa proposta assemelha-se em parte à governança da União Européia mas, no caso do Mercosul, não se pretende criar uma entidade excessivamente burocratizada tal e qual a UE. Seria um organismo enxuto, dinâmico, com um grupo competente de negociadores, liderados por um grande nome da diplomacia brasileira com elevada reputação internacional.

#### *5. Perspectivas*

O Mercosul nasceu com uma proposta ambiciosa de união aduaneira e harmonização de

políticas. Essa proposta foi sendo abandonada no decorrer do processo mas isto não significa que ela deva ser esquecida. Os benefícios do Mercosul foram mais do que evidentes na primeira metade dos anos 90.

O modelo de criação de comércio e investimentos por meio de blocos regionais é um modelo de êxito. O NAFTA, a despeito de seus problemas, é um dos exemplos de sucesso desse modelo. Os mexicanos orgulham nos dias de hoje de seu PIB já ser maior do que o brasileiro e a economia norte-americana é o grande fator que levou ao crescimento do México nos últimos anos. Por outro lado, nos momentos de crise dos EUA, a economia mexicana é a primeira a sentir retração por conta de sua grande dependência.

O Mercosul está construído em bases distintas do NAFTA. Em primeiro lugar não há um país fortemente comprador como os EUA. Por outro lado, a despeito dos números do PIB, o Mercosul tem como líder o Brasil, que é a maior economia da América Latina em termos de compra da população. As empresas norte-americanas e européias que vieram ao Brasil nos últimos dez anos ou fortaleceram suas operações no país conhecem bem o potencial do mercado brasileiro.

O Mercosul tem ainda como grande ponto forte sua capacidade exportadora e diversificação de mercados. A despeito do bloco não pos-

suir um grande país comprador, como no caso do NAFTA, a capacidade exportadora de Brasil e Argentina não deve ser ignorada. Brasil e Argentina já mostraram a grande capacidade de atração de investimentos. Nos momentos de crescimento de ambas as economias, muitos investimentos estrangeiros foram carreados para ambos os países e esse processo esteve relacionado com a formação do Mercosul.

O Mercosul pode ser um modelo vencedor e as negociações com ALCA, União Européia e OMC são oportunidades para o bloco. Os erros do passado ensinam o que não deve ser feito nos anos futuros. Se o Mercosul tivesse criado no início dos anos 90 um programa educacional conjunto, de formação profissional e básica, as populações estariam colhendo esse frutos hoje. Se as dificuldades em harmonizar políticas econômicas são enormes, o mesmo não pode ser dito de políticas educacionais e sociais. O relançamento do Mercosul deve levar em conta essas outras dimensões que não só a econômica.

Momentos de crise, como hoje vivem os países do Mercosul, devem ser encarados como hora de mudança. O grave problema da disparidade cambial já foi parcialmente resolvido e isto gera um oportunidade para o bloco. O momento é mais do que propício para um Mercosul levado a sério.





# Mercosul e a nova ordem mundial

HELIO JAGUARIBE

Nas próximas décadas, o sistema internacional tenderá a se cristalizar em torno de grandes blocos ou países continentais. Nesse cenário, o Mercosul é o principal instrumento de que dispõem os seus membros para assegurar a proteção de seus interesses e, a longo prazo, preservar suas respectivas identidades nacionais. Para alcançar esses objetivos, são necessários uma maior institucionalização do bloco, a ampliação em direção aos demais países da América do Sul para a formação da ALCSA, e a resistência ao projeto da ALCA.

## INTRODUÇÃO

As considerações que se seguem constituem um intento de analisar o que signifique Mercosul, para seus partícipes, nas presentes condições do mundo, levando em conta as mais prováveis tendências evolutivas do sistema internacional.

O Tratado de Assunção, de 1991, se propõe a formação gradual de um mercado comum compreendendo, inicialmente, Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. Esses países contêm uma população de ordem de 215 milhões de habitantes, com um PIB da ordem de US\$1.200 bilhões. O comércio externo de Mercosul com o restante do mundo é extremamente modesto, representando, em 2000, um intercâmbio total da ordem de US\$174 bilhões, ou seja, apenas 1,3% do comércio mundial. Esse comércio, todavia, apresenta, de 1993 a 2000, um incremento significativo, passando de um total da ordem de US\$103 bilhões, para o montante precedentemente referido.

O que mais importa, entretanto, são as exportações intrazonais. De um total da ordem de US\$10 bilhões, em 1993, chegou-se, em 2000, a um total da ordem de US\$18 bilhões. As exportações intrazonais representavam, em 1991, apenas cerca de 11% das totais. Passaram, em 2000, a representar mais de 20%. Mercosul absorve mais de 50% das exportações de Paraguai e Uruguai, cerca de 30% das argentinas e de 14% das brasileiras, estas, entretanto, sendo predominantemente de produtos de alto valor agregado.

Uma das dificuldades com que se depara Mercosul decorre da excessiva assimetria do Brasil, relativamente aos demais partícipes. O Brasil

tem cerca de 77% da população total do grupo e 66% de seu PIB. Em compensação, o Brasil é o grande e principal mercado absorvedor das exportações dos demais partícipes. Outra dificuldade, decorre da crise financeira que afeta presentemente seus membros. Esta última, porém, é uma dificuldade de ordem conjuntural e não permanente.

Mais do que um importante mercado, Mercosul é o principal instrumento de que dispõem seus partícipes para a preservação de seus interesses no sistema internacional, e a longo prazo, de sua identidade nacional. Para se estimar a importância de Mercosul, no relacionamento internacional dos países membros, é necessário se considerar as principais características deste e suas mais prováveis tendências evolutivas.

## NOVA ORDEM MUNDIAL

Com a implosão da União Soviética, em 1991, os EUA se tornaram a única superpotência mundial. Circunstâncias diversas, internas e externas, têm inibido os EUA de exercer uma completa hegemonia mundial. Daí resultou uma condição que o politólogo americano Samuel Huntington denominou de “unimultipolaridade”. Uma unipolaridade parcialmente contida por uma remanescente multipolaridade.

As circunstâncias inibidoras de procedência interna são a cultura e as instituições americanas, de caráter democrático, impregnadas de valores ocidentais, pouco compatíveis com um desinibido imperialismo. Acrescente-se que o povo americano não está disposto a arcar com sacrifícios pessoais ou financeiros requeridos para a construção e sustentação de um império mundial, con-

trastando com distinta disposição, por parte dos romanos, de Cesar a Trajano.

As circunstâncias inibidoras de caráter externo são as múltiplas resistências internacionais que se opõem a uma desinibida hegemonia americana. Resistências não antagônicas, mas efetivas, de parte da grande maioria dos países europeus. Resistências mais ostensivas de parte de China, Rússia, mundo islâmico e outros países. Resistências, finalmente, do sistema das Nações Unidas, institucionalmente comprometido com uma ordenação legal e multilateral do mundo.

Confrontando-se com essa situação, a elite de poder americana logrou ampliar, significativamente, sua margem de interferência internacional, combinando o poder financeiro dos EUA, diretamente e por intermédio do FMI, a preponderante influência daquele país sobre os organismos internacionais, a poderosa influência mundial das multinacionais americanas e, finalmente, os decisivos efeitos de sua total superioridade militar. Importa registrar, quanto a este último aspecto, o fato de que, depois da Guerra do Golfo, os EUA se deram conta da possibilidade de infligir intoleráveis penalidades a um país rebelde, mediante agressões aeroespaciais, praticamente sem nenhuma casualidade americana e nenhuma interferência eficaz, de parte do resto do mundo.

Acrescente-se o fato de que a criminosa e insensata iniciativa terrorista do grupo Bin Laden, em 11 de setembro de 2001, deu ao governo americano uma legítima razão de defesa. Em nome desta foi organizada e promovida uma mobilização internacional para a guerra contra o terrorismo. “Quem não estiver conosco está contra nós”, declarou o presidente Bush. Essa iniciativa contou, de saída, com ampla concordância internacional, todos os países civilizados do mundo tendo ficado horrorizados com os atentados perpetuados pelo terrorismo islâmico. No curso do tempo, todavia, pôde se notar que a mobilização internacional contra o terrorismo conduzia, sem prejuízo de atividades que lhe eram pertinentes, a um processo de consolidação e ampliação das áreas de hegemonia americana. Procurou-se, desde logo, identificar Saddam Hussein, do Iraque, com o terrorismo internacional, independentemente de qualquer conexão objetivamente constatável. Sustentou-se, em seguida, para preservar o mundo do maléfico emprego, por Hussein, de armas de ex-

termínio em massa, a necessidade de um ataque preventivo, que conduzisse a sua liquidação. Sucessivos planos de ataque americano ao Iraque têm sido divulgados pela imprensa, até a data. Divergências internas, nos EUA, quanto à modalidade de ataque a ser adotada – de sorte a minimizar casualidades americanas – e a objeção da comunidade internacional a essa iniciativa, vêm, entretanto, retardando sua deflagração.

A “império americano” que, dentro das condições precedentemente indicadas, está sendo constituído, difere completamente de seus predecessores históricos, do Império Romano ao Britânico. O novo “império” é um campo, em sentido análogo ao que empregamos quando falamos de campo magnético ou campo gravitacional. Trata-se da área em que os EUA, mediante poderosos condicionamentos, financeiros, econômicos, tecnológicos, culturais e, quando necessário, militares, compelem dirigentes de inúmeros países a seguirem uma orientação conveniente para os interesses americanos.

Estes interesses podem ser reduzidos a dois básicos: (1) preservação da condição de única superpotência e (2) abertura de todos os mercados ao livre ingresso de empresas, bens e serviços americanos.

A hegemonia semimundial americana é decisivamente beneficiada pelo atual processo de globalização. Este constitui uma terceira fase de um processo que se iniciou com os descobrimentos marítimos do Renascimento e a Revolução Mercantil, a que se seguiu a globalização da revolução industrial e, a partir do último terço do século XX, a atual globalização tecnológica, que atinge dimensões efetivamente planetárias.

O processo de globalização não é projetado por nenhum país ou grupo econômico. Resulta, simplesmente, do progresso tecnológico e de sua universalização. Ocorre, apenas, que os EUA se tornaram, em fins do século XX, a mais competitiva economia do mundo. Essa circunstância, significativamente reforçada pelo predomínio mundial dos EUA, conduz o processo de globalização a se constituir, na prática, num processo de americanização do mundo.

Configura-se, nessas condições, um regime de estratificação internacional que situa os países em três níveis. Na cúpula, situa-se, como país dominante, os EUA, seguidos, em menor escala,

pelo Japão e pela União Européia. Na base, encontram-se quase todos os demais países, na condição de países dependentes. Em posição intermediária situam-se países que se poderia denominar de resistentes, China e Rússia. Países como Índia e Brasil, tendem a se aproximar do nível de resistência.

Essa estratificação internacional é instável e tenderá a sofrer significativas modificações, no curso da primeira metade do corrente século. Nesse período, os EUA poderão converter sua atual unimultipolaridade numa incontrastável unipolaridade, instituindo, por longo prazo, uma Pax Americana.

Nesse mesmo período a China, se manter sua presente unidade nacional e operacional e preservar suas altas taxas de desenvolvimento, tenderá a alcançar um nível de equipolência com os EUA, tornando-se outra superpotência. A Rússia, se persistir na linha de recuperação nacional instituída por Vladimir Putin tenderá, dentro de algumas décadas, a recuperar, em nível tecnológico muito mais alto, sua antiga posição de superpotência. Diversamente, porém, se esses países não lograrem tais resultados, tenderão a sofrer gravíssimos processos disruptivos, que poderão ameaçar sua unidade nacional e reduzi-los a um nível de dependência.

Na primeira metade deste século importantes modificações tenderão a se verificar na Europa. Poderá dar-se que a incorporação de novos países à atual União Européia e, bem assim, a continuada posição atlanticista e antifederalista da Grã Bretanha, exerçam um efeito restritivo no tocante ao desenvolvimento de uma política externa e de defesa independente por parte da Europa. Em tal caso, esta continuaria a ser um gigante econômico e um anão político. Tudo indica, entretanto, ser mais provável um distinto curso por parte de países-chave como França e Alemanha, seguidos pela maioria dos demais países da Europa continental. Esta hipótese, muito favorecida pela já ocorrida adesão ao Euro, tenderá a fortalecer a tendência a uma maior integração política e a uma política externa e de defesa independente. Tal tendência poderá suscitar uma diferenciação entre um sistema econômico comum a todos os membros da UE e um sistema político mais integrado e internacionalmente independente, de que participem os países latinos e

germânicos, com ou sem alguns países eslavos e sem a Grã Bretanha.

Há que levar em conta, ainda, algumas importantes possibilidades no curso da primeira metade deste século. Por um lado, a de países como Índia e Brasil atingirem um patamar de desenvolvimento e de autonomia nacional que os situem no nível de resistência. Por outro lado, a de países dependentes de grandes populações, como Indonésia, Paquistão e Nigéria e, ainda, Índia e Brasil, se não se desenvolverem satisfatoriamente, sofrerem terríveis processos disruptivos, que afetem sua unidade nacional.

Ante esse quadro, desenha-se, para o mundo, no horizonte de até meados deste século, uma alternativa entre a instituição de uma consolidada unipolaridade americana, e a emergência de um regime multipolar, em que se configurem diversos centros suficientemente autônomos de poder mundial. No primeiro caso, teremos uma duradoura Pax Americana. No segundo caso, teremos uma situação de grande tensão internacional, no curso da qual tenderá, inicialmente, a se formar uma nova polarização, em que os centros de poder se alinharão em duas coalizões hostis, tendo EUA e China, provavelmente, como seus respectivos núcleos.

Uma possível nova polarização, em meados deste século, se defrontará, como no caso da precedente polarização americano-soviética, com a inviabilidade de um desfecho militar. Ter-se-á, assim, um perigoso e longo período de uma hostil coexistência. Essa coexistência poderá ser rompida, como no precedente caso americano-soviético, pela desarticulação de um dos blocos. Nas futuras condições da segunda metade deste século, entretanto, o desfecho mais provável será o de uma gradual institucionalização da convivência dos blocos, conduzindo, a longo prazo, a uma Pax Universalis, como previra Kant, em fins do século XVIII.

Em última análise, o mundo, se não succumbir a um desfecho apocalíptico – que poderá resultar de um incontrolado agravamento em cascata de intervenções inicialmente restritas – tenderá, a longo prazo, a uma alternativa, Pax Americana ou Pax Universalis. Seria extremamente interessante discutir essa alternativa e as respectivas características e possibilidades de seus dois termos. Tal pro-

pósito, entretanto, escaparia aos limites das presentes considerações.

## *MERCOSUL E MUNDO*

Como precedentemente se mencionou, Mercosul, mais do que um importante mercado zonal, é o principal instrumento de que dispõem seus partícipes para assegurar a proteção de seus interesses internacionais e, a longo prazo, preservar suas respectivas identidades nacionais. Tal situação decorre do fato de que, ante as presentes condições internacionais e, mais ainda, as tendências a que está submetido o sistema internacional e as alternativas de uma nova ordem mundial que se configura para a segunda metade do século, os países membros de Mercosul não disporão, isoladamente, de condições para preservar um mínimo satisfatório de autonomia internacional e doméstica.

O caso do Brasil, por suas dimensões semicontinentais, merece um breve esclarecimento. De todos os países sul-americanos, o Brasil é o único que, em princípio, poderia preservar, isoladamente, um projeto nacional satisfatoriamente autônomo, se Mercosul deixasse de existir. Para esse efeito, todavia, o Brasil necessitaria satisfazer, pelo menos, três condições fundamentais. A primeira diz respeito à capacidade de manter, vigorosamente, um projeto nacional autônomo, a despeito de poderosíssimas pressões internacionais e, mais ainda, lograr que a opinião pública e os setores dirigentes do país sustentem tal propósito, a despeito da penetração, na imprensa e em importantes grupos locais, de uma insidiosa propaganda em contrário. A segunda condição é a de ser capaz de empreender por conta própria, acelerada e exitosamente, um grande programa de desenvolvimento social e econômico-tecnológico. A terceira, é a de lograr apoios internacionais suficientes para contrabalançar as pressões da potência hegemônica. Resultam evidentes as imensas dificuldades que teria o Brasil para atender, satisfatoriamente, essas três condições e sua baixa probabilidade de êxito, se intentasse fazê-lo.

Opostamente, na medida em que Mercosul se consolide e expanda, os países membros se beneficiarão de crescentes possibilidades de se desenvolverem e de preservar sua autonomia. Como mercado comum, Mercosul dispõe de condições para proteger o sistema produtivo de seus

partícipes da devastadora supercompetitividade das economias dominantes. Disporão tais países, concomitantemente, de um mercado zonal suficiente amplo para lhes assegurar satisfatória margem de auto-suficiência e proporcionar a seus setores mais competitivos condições de ascenderem a um patamar de competitividade internacional.

Os grandes benefícios que Mercosul pode proporcionar a seus partícipes requerem, entretanto, o atendimento de três condições fundamentais: (1) consistente preservação, por cada país membro, de seu projeto autonômico; (2) reformulação de Mercosul, como sistema, de sorte a dar-lhe satisfatória institucionalidade e reorientá-lo para a otimização econômica de seus partícipes; (3) ampliação de Mercosul para outros países sul-americanos, não ingresso de seus partícipes em ALCA e formação de uma Área de Livre Comércio Sul-Americano-ALCSA.

Condição fundamental de que depende Mercosul é a consistente manutenção, por parte dos países membros, de seu propósito de preservar sua autonomia nacional. Tal preservação, como precedentemente se observou, não é mais individualmente viável, nas presentes condições do mundo, para partícipes de Mercosul, inclusive o Brasil. Por outro lado, essas mesmas condições exigem que certos aspectos da soberania nacional sejam delegados, dentro de um regime de controle democrático, ao sistema integrador, no caso, Mercosul. Tal delegação é radicalmente distinta do que ocorre quando um país não dominante, por falta de um sistema integrativo protetivo, se confronta, isoladamente, com o mundo. Neste último caso, como se pode observar por inúmeras ilustrações correntes, inclusive na América Latina, o país se torna um mero segmento do mercado internacional, dirigido por forças exógenas, como as multinacionais, a superpotência e as grandes potências. Conserva as aparências de soberania: hino nacional, bandeira, exércitos de parada. Mas seus dirigentes, voluntariamente ou não, são compelidos, pelos irresistíveis condicionamentos a que estão submetidos, a se converterem em meros gerentes de interesses alienígenas.

A segunda condição de que depende a validade de Mercosul consiste em uma ampla reformulação do sistema. Tal reformulação envolve dois principais aspectos: o institucional e o de um projeto econômico comum. A acentuada

assimetria da posição do Brasil em Mercosul, precedentemente mencionada, não permite, enquanto não se amplie significativamente o número de partícipes, a adoção de mecanismos equivalentes aos da União Européia. Mas é certamente possível e necessário aumentar o nível de institucionalidade do sistema. Entre as medidas convenientes e possíveis mencione-se a instituição de um sistema judiciário de Mercosul, cujas decisões se sobreponham às dos tribunais nacionais em tudo o que se refira a transações no âmbito de Mercosul. Acrescente-se a necessidade de se dotar Mercosul de uma importante Secretaria Técnica, que tenha satisfatória margem de iniciativa.

O segundo aspecto a considerar, ainda mais relevante, consiste em se adotar uma orientação que conduza à otimização econômica de todos os partícipes. Essa era a orientação originária de Mercosul que, entretanto, por influência do neoliberalismo que veio a prevalecer em anos mais recentes, tornou Mercosul um mero sistema de intercâmbio comercial. É indispensável e urgente retornar a uma concepção de otimização econômica para todos os partícipes. Isto importa numa política industrial comum, que assegure condições satisfatórias de produção e exportação para cada país membro, tanto zonal como extrazonalmente. Mercosul só poderá subsistir se cada país membro constatar que dele retira significativos benefícios e que dele não participar seria extremamente desvantajoso. Mencione-se, entre as muitas iniciativas a adotar a esse respeito, a necessidade de se criar grandes “tradings” de Mercosul, de tal sorte que as exportações dessas “tradings”, independentemente do produto que exportem e do território de onde partam, sejam vantajosas para todos os partícipes.

A terceira condição fundamental da validade e do êxito de Mercosul tem a ver, por um lado, com o projeto ALCA e, por outro, correlatamente, com o projeto de ampliação de Mercosul e de urgente formação da ALCSA.

Uma característica fundamental de um projeto de mercado comum, como Mercosul e como União Européia, é a adoção de uma tarifa externa comum. Independentemente dos importantes aspectos negativos que caracterizam o projeto de ALCA – notadamente no que se refere à unilateral preservação, pelos EUA, de suas barreiras

não tarifárias – esse projeto é incompatível com Mercosul, precisamente por eliminar sua tarifa comum. Tudo indica, no que se refere à ALCA, que as negociações em curso não lograrão suprimir as ressalvas protecionistas que o Congresso americano unilateralmente impôs, a favor dos EUA, no projeto ALCA. Mas, para simples argumentação, supondo-se que tal viesse a ocorrer, continuaria a existir uma incompatibilidade estrutural entre Mercosul e ALCA. Aderir a ALCA significa, de parte de países membros de Mercosul, renunciar a este.

Opostamente a Mercosul, ALCA, mesmo sem um protecionismo unilateral a favor dos EUA, não somente não favorece um desenvolvimento autônomo do país sul-americano que aderir ao projeto como, ao contrário, o submeterá, sem defesa, à supercompetitividade das empresas americanas, reduzindo-o à condição de mero produtor de artigos primários. Enquanto um Mercosul reformulado conduzirá a uma racional e equitativa distribuição, entre os países membros, da capacidade industrial e tecnológica da zona, ALCA devolverá os países sul-americanos que a ela aderirem à condição em que se encontravam, nos anos 30, de meros produtores de “commodities”, e importadores de produtos e serviços americanos de elevada tecnologia.

Não basta, entretanto, que os partícipes de Mercosul se recusem a aderir à ALCA. Importa ampliar o sistema e o articular, apropriadamente, com a Comunidade Andina. Há que incorporar a Mercosul os países sul-americanos que desejem ingressar no sistema, estudando-se, para tal, apropriadas modalidades de inserção. Mais importante, ainda, todavia, é a pronta instituição de ALCSA.

É necessário, a esse respeito, salientar duas questões fundamentais. Uma consiste no fato de que a integração da América do Sul, num sistema de livre comércio, apoiado por concomitante integração física, constitui a única forma de se assegurar um destino histórico próprio aos países do continente. Isoladamente, os países sul-americanos não pertencentes a Mercosul se converterão, aceleradamente, em meros segmentos do mercado internacional. Se o projeto ALCA subsistir, sem a adesão dos países de Mercosul e sem ALCSA, os demais do continente serão levados a ingressar em ALCA, com os resultados alienantes precedentemente indicados.

A outra questão importante a registrar diz respeito ao fato de que seria extremamente detrimental, para as relações entre os países de Mercosul e os Andinos, a não instituição, com a possível celeridade, de ALCSA. Se, sem a prévia constituição de ALCSA, os países andinos aderirem a ALCA e os de Mercosul não o fizerem, o intercâmbio entre Mercosul e a Comunidade Andina ficará profundamente prejudicado, pelo fato de ser obstado pelas tarifas de Mercosul e dos Andinos, enquanto estes, no âmbito de ALCA, ficarão à mercê das grandes empresas americanas. Se, diversamente, se constituir ALCSA, os Andinos terão livre acesso ao mercado de Mercosul e este, competitivamente com os EUA, ao mercado andino, eliminando o risco de um oligopólio americano da área Andina, com decorrente fortalecimento da autonomia interna desses países.

### **CONCLUSÕES**

As considerações precedentes conduzem, inequivocamente, a duas principais conclusões.

A primeira, diz respeito à imperiosa e urgente necessidade de se reformular, consolidar e

expandir Mercosul. Mercosul precisa se tornar, novamente, um sistema de otimização econômica para todos os partícipes. Para tal importa adotar uma política industrial comum. Importa elevar o nível de institucionalidade do sistema. E importa acelerar os esforços de compatibilização macroeconômica dos partícipes, de sorte, entre outras medidas, a se adotar uma moeda comum.

A segunda conclusão diz respeito à necessidade, por parte dos países de Mercosul, de recusar ALCA e, por parte de todos os países sul-americanos, de se instituir ALCSA. ALCA – ainda que utopicamente fossem eliminados os dispositivos unilaterais do protecionismo americano – seria incompatível com Mercosul, quando este constitui um instrumento indispensável para a sobrevivência histórica de seus partícipes. Por outro lado, a pronta constituição de ALCSA constitui a única modalidade de se assegurar a preservação da autonomia dos países andinos, ainda que estes venham, concomitantemente, aderir à ALCA. Constitui, igualmente, a única modalidade de preservar o acesso competitivo de Mercosul aos mercados andinos e destes ao de Mercosul, na hipótese de os andinos aderirem a ALCA.

# Grupo de reflexão prospectiva sobre o Mercosul

ROBERTO TEIXEIRA DA COSTA

Não houve, no Mercosul, esforço de continuidade de uma agenda que implementasse as medidas acertadas em tratados e reuniões multilaterais e que lançasse bases fortes para consolidar seu bem sucedido esforço inicial. Deve-se, contudo, reconhecer os avanços e persistir na implementação de políticas que fortaleçam o bloco estratégica, institucional e economicamente. A necessidade de operacionalização da convergência monetária, a promoção de uma maior participação política de Bolívia e Chile, o fortalecimento dos canais de negociação na região e no continente e o repúdio ao protecionismo cambial são algumas das sugestões do autor.

## INTRODUÇÃO

A idéia de uma Zona de Livre Comércio entre Brasil e Argentina, que havia sido cogitada em diferentes momentos da história política desses países, foi oficialmente lançada em 1986 pelos Presidentes Alfonsín e Sarney, com a adesão do Uruguai em 1989. Posteriormente o Paraguai solicitou sua participação em 1991. Na sua origem, a componente política e estratégica foi predominante.

Recebido com ceticismo pelo empresários e políticos dos quatro países, o Mercosul surpreendeu pelo dinamismo. Ajudado pelo plano de conversibilidade argentino de 1992, que reativou a economia portenha e funcionou como um forte indutor de importações, o comércio intra-regional deu sinais claros de crescimento. Empresários brasileiros descobriram o mercado argentino ou, em alguns casos, fomos identificados como uma confiável fonte de suprimento pelos nossos vizinhos.

Quando esse ímpeto inicial deu sinais de fadiga, foi a vez do Brasil, em 1994, com a introdução do Plano Real, reativar a relação de comércio e também de investimentos recíprocos. Ajudados pela valorização do Real em relação ao dólar, os argentinos ampliaram suas vendas ao nosso país, acumulando superávites comerciais. O Brasil passou a representar 30% do destino das exportações da Argentina. Entre 1990 e 1998, o comércio inter-regional dentro do Mercosul aumentou oito vezes, enquanto também se ampliava o comércio intra-regional, não na mesma proporção. Desde então, devido a sucessivas crises, a relação comercial deteriorou-se.

Os bons resultados comerciais foram seguidos de investimentos recíprocos que superaram a casa dos US\$ 8 bilhões até a fase crítica de 2001.

Esse sucesso inicial talvez seja uma das razões a explicar as dificuldades posteriores e que nos trazem aos dias de hoje. Faltou a continuidade de uma agenda que, além de implementar medidas acertadas em tratados ou reuniões multilaterais, também lançasse bases mais sólidas para consolidar o bem sucedido esforço inicial. Por exemplo, a convergência macroeconômica, condição importante dessa consolidação, ficou plano no das boas intenções.

Na ausência de crescimento econômico, as crises externas agravaram o quadro. Contenciosos entre os países passaram a ocupar espaço crescente na agenda dos diplomatas. Não foram raras as vezes em que os mais altos escalões, principalmente do Brasil e Argentina, tiveram que intervir para acalmar os ânimos e prevenir uma maior deterioração. As crises nos países asiáticos, e posteriormente na Rússia, afetaram fortemente os países chamados de emergentes. O Brasil foi atingido com substancial perda de reservas cambiais, reflexo do clima de desconfiança em relação à sustentação de nossa política econômica, dependente da chamada âncora cambial.

A situação intra-Mercosul agravou-se com a decisão brasileira de janeiro de 1999 de não mais sustentar a política cambial de bandas, depois que perdemos substanciais reservas em dólares em um curto espaço de tempo. Não podendo naquele momento realizar uma desvalorização competitiva, os argentinos, particularmente aqueles setores

mais atingidos pelas exportações brasileiras, passaram a fazer enorme pressão junto ao seu governo para tomar medidas protecionistas e que acirraram o contencioso entre os dois países. Implementaram-se medidas protecionistas unilaterais que dificultaram a relação comercial.

Os setores que se sentiram em desvantagem competitiva expressaram publicamente seu descontentamento. Os que acreditam no futuro atuam nos bastidores ou ficam silentes. Benefícios e conquistas passadas foram esquecidas, como também as vantagens estratégicas quanto ao futuro perderam relevância.

Com o fim da conversibilidade e a crise política instaurada — e ainda não resolvida — a relação bilateral deteriorou-se ainda mais. Se existe algum fato positivo a retirar desses meses de dificuldade, foi a maior sensibilidade do setor privado e a demonstração de solidariedade brasileira aos argentinos.

Essas dificuldades no relacionamento comercial, refletindo momentos de baixas taxas de crescimento nos dois países e alto desemprego não poderia ter vindo em pior momento: às vésperas da fase conclusiva da ALCA.

Não é um exercício fácil para quem se sente prejudicado, falar sobre um futuro mais promissor. O que ficou transparente na crise recente é que a percepção sobre a importância do Mercosul tem visões distintas. A percepção argentina é que o mercado brasileiro é o que conta primordialmente. A posição do Uruguai e do Paraguai é similar, dada a dependência de suas economias em relação no Brasil. Nós, brasileiros, temos uma visão mais estratégica pois entendemos que, numa economia mundial globalizada, onde os blocos econômicos são forças dominantes, somos mais fortes como Mercosul, que é inclusive valorizado externamente.

Assim é que devemos empreender, setor privado e governo um grande esforço para consolidar e relançar o Mercosul.

### Conclusão:

O maior obstáculo, que era a diferença nos sistemas cambiais, está superado, possibilitando um projeto revigorado para o Mercosul. As manifestações das diferentes autoridades brasileiras, começando pelos candidatos a Presidente da Repú-

blica, são afirmativas. O Mercosul continua tendo prioridade na política externa brasileira. Parcela crescente de políticos e empresários tem se manifestado na mesma direção. A crise da Argentina, e em menor escala no Brasil, nos aproximou. Devemos aproveitar esse momento e dar um passo à frente. Um recuo não nos traria nenhuma vantagem

Na qualidade de um dos fundadores do CEAL (Conselho de Empresários da América Latina), e tendo exercido a presidência do Capítulo Brasileiro por mais de oito anos, e de 1998 a 2000 a sua presidência internacional, tive, no Mercosul, parcela preponderante da minha atenção.

Nos últimos anos, o CEAL apresentou aos governos dos países membros do Mercosul e seus vizinhos uma série de documentos contendo propostas de ação visando ao fortalecimento do bloco regional. Várias dessas sugestões foram aceitas e implementadas, evidenciando a consistência entre o pensamento estratégico do CEAL e as atitudes dos governos nacionais.

No caso do Mercosul, diversas compromissos foram mantidos, apesar das situações difíceis enfrentadas em variados momentos por seus membros. No plano político, o comprometimento com o Estado democrático de Direito e a coesão interna do bloco, visando a negociações conjuntas com terceiros e a expansão aos vizinhos sul-americanos. No âmbito institucional, por um crescente, gradual e controlado processo de delegação de atribuições funcionais a pessoas e esferas apropriadas. No aspecto de infra-estrutura, somando esforços direcionados à racionalização logística, de suprimento energético e de criação de rede de comunicações. No plano econômico, por meio da busca da harmonização e da coordenação macroeconômicas e pela busca do aperfeiçoamento da tarifa externa comum.

O Mercosul deve ser visto não como uma construção governamental do fim dos anos 80, e nem como um projeto exclusivo do Estado. A integração regional do Mercosul deve constituir-se uma iniciativa cada vez mais ampla dos cidadãos dos países-membros.

Entendo que não deverá haver descontinuidade, mas sim o aprofundamento da união aduaneira; o início de deliberações visando à constituição do mercado comum; o aperfeiçoamento dos procedimentos de negociação conjun-



ta com terceiros; a retomada do Convênio de Crédito Recíprocos; a facilitação legal, fiscal e financeira do desenvolvimento da integração produtiva; a harmonização da fiscalização sanitária agropecuária; maior aproximação macroeconômica; o incremento da integração energética e física; a implementação de políticas de desenvolvimento sustentável comuns.

Devemos aprender com as lições. A redução do crescimento deixou patente a assimetria da evolução do Mercosul: inicialmente muito comércio, algum investimento, instituições insuficientes. Integração regional é um processo de criação de instituições, não de institutos, e que deve ter integral apoio político das respectivas sociedades. Por exemplo, não se deseja um tribunal do Mercosul, mas um mecanismo eficaz para a solução de controvérsias comerciais.

Assunção 1991 marcou o primeiro estágio do Mercosul, o do livre comércio. Assunção 2001 manteve a confirmação tardia do segundo estágio do Mercosul, o da união aduaneira. A agenda do terceiro estágio, o do mercado comum, deve ser lançada. Deve buscar antecipar e prevenir momentos de incerteza. Deve apontar caminhos e incorporar crescente participação social. Deve consolidar os princípios democráticos e o Estado de Direito. Deve buscar a exploração racional e sustentada dos recursos naturais. Deve orientar-se pela premissa da Paz. Deve apresentar um sustentáculo e solidariedade a crises econômicas conjunturais. Deve operacionalizar a interface única do bloco com outros países, regiões e organizações internacionais. Deve deixar claro o compromisso político com o aprofundamento e a expansão do bloco, a moeda única, o livre fluxo de produtos e fatores de produção, a integração externa conjunta. Deve fortalecer a institucionalidade e a supranacionalidade do projeto, dando ao Mercosul identidade própria e maior raio de ação.

Assim sendo, valeria a pena levarmos em consideração algumas iniciativas, ou mesmo enfatizar/consolidar, políticas que já estão sendo implementadas:

### *Estrategicamente*

1. Continuar insistindo na convergência das políticas externas, atuando conjuntamente em ne-

gociações políticas internacionais dos países membros, e evitando ao máximo práticas unilaterais.

2. Propiciar medidas que levem ao crescimento da participação política e econômica de Bolívia e Chile no Mercosul.

3. Com os países da Comunidade Andina, fortalecer a negociação individual destinada a equalizar relacionamentos bilaterais. O objetivo final deve ser o de formar uma zona de livre comércio integrada política e fisicamente entre os países da América do Sul.

4. Aperfeiçoar a negociação conjunta do Mercosul na ALCA, com a União Européia e com o México, e na Organização Mundial do Comércio (OMC).

5. Buscar a adoção de estratégias e táticas negociadoras comuns envolvendo todos os países da América do Sul.

6. Definir e implantar estratégias comuns do Mercosul para a ação política e econômica que aumente a cooperação e o comércio com os países da América Central, do Caribe, da Ásia e da África.

7. Instar que seus Presidentes manifestem da forma mais decidida o repúdio do Mercosul ao recrudescimento do protecionismo cambial, em particular aquelas medidas adotadas com o claro objetivo de impedir progressos sensíveis em negociações internacionais, birregionais ou regionais.

### *Institucionalmente*

1. No plano comercial, a adoção da marca “Mercosul”, ao lado da marca do país de terminação do bem, para todos os produtos que envolvam etapas produtivas abrangendo pelo menos dois países da região.

2. Que figurem dispositivos claros tendentes a valorizar a personalidade internacional conquistada pelo Mercosul como parceiro político e econômico de terceiros países ou grupos de países.

3. Que os presidentes olhem da maneira pragmática e realista a questão da institucionalização do Mercosul, de forma a sinalizar claramente, no plano institucional e da interlocução externa e interna do Mercosul, um compromisso com a consolidação do bloco e com a sua participação consistente e coordenada nos foros negociadores de que forma parte.

4. No plano da infra-estrutura, a aceleração da integração física e energética, com a participação de organizações internacionais e empresas estrangeiras.

5. No plano educacional, a inclusão de ementas sobre o Mercosul e os países da América do Sul nos currículos escolares, da pré-escola ao terceiro grau.

6. No plano acadêmico, incentivar as instituições universitárias brasileiras a possuírem projeto ativo de cooperação com universidade sul-americana.

7. No plano político, buscar, para certas decisões quanto ao Mercosul, o apoio da classe política e da população em geral, promovendo a conscientização e o debate sobre o bloco.

8. No plano social, implementar projetos inter-governamentais que possibilitem a efetiva cooperação intra-bloco, visando à redução de assimetrias entre as partes e da desigualdade social, por meio, por exemplo, da extensão dos programas brasileiros de vacinação e de estímulo à educação infantil a Paraguai e a Bolívia.

9. No campo cultural, fomentar iniciativas de estudo e divulgações culturais em busca de maior aproximação, preservando-se as respectivas identidades.

### *Economicamente*

1. Desenvolver formas de operacionalização da convergência monetária, de modo a pos-

sibilitar a adoção da moeda única no Mercosul, no mais breve prazo de tempo possível, antes de 2005.

2. Iniciar estudos e implementação de medidas que levem ao estabelecimento do irrestrito livre trânsito de pessoas até no máximo 2008.

3. Permitir a efetiva implementação e utilização de mecanismos de solução de controvérsias no Mercosul, seja por meio do uso do Tribunal Arbitral, ou pelo estímulo à solução privada de contenciosos.

4. Instituir mecanismos de controle e inspeção zoo e fitossanitária inter-governamental, responsável pela produção de normas e solução de controvérsias, incluindo os membros associados.

5. Facilitar os negócios no plano intra-regional, especialmente com a redução dos procedimentos burocráticos ao comércio de bens.

6. Utilizar mecanismos de financiamento à produção que redundem em maior facilidade ao comércio intra e extra-Mercosul.

7. Contínuo apoio do BNDES às empresas brasileiras que estejam dispostas a atuar nos países do Mercosul e da América Latina em geral.

8. Fomentar a promoção comercial conjunta, por meio de ações coordenadas pelos governos, com o envolvimento direto da iniciativa privada.

9. Internacionalizar no plano sul-americano as práticas, procedimentos e estruturas institucionais das autarquias público-privadas brasileiras como SESC, SEBRAE, SESI, dentre outras.

# A favor de la integración

FELIPE HESCK

A falta de uma visão prospectiva mesclada de idealismo e pragmatismo, a excessiva ênfase no aspecto comercial, a disputa por mercados intra-zona em detrimento de mercados externos, a grande assimetria entre os sócios e uma liderança ambígua e contraditória por parte do Brasil, levaram o Mercosul a uma situação de equilíbrio precário. Dentro desse quadro, a alternativa está entre o abandono do projeto de integração ou o reforço do seu equilíbrio. A segunda alternativa requer a reorientação do objetivo do Mercosul, a fim de relançá-lo com a força de uma utopia capaz de agregar esforços e com um plano que considere as diferenças relativas dos países membros, de maneira a compensar os desequilíbrios e garantir uma inserção mais eqüitativa.

## *A favor de la integración*

Antes que nada debemos dejar en claro nuestra posición relativa a los procesos de integración regionales y sobre el MERCOSUR en particular.

En este sentido, nos gustaría ser enfáticos al manifestar nuestra profunda convicción en cuanto a la necesidad perentoria de realizar la más amplia integración posible de los países Latinoamericanos en general, y de los del Cono Sur de las Américas en especial.

Debemos volver más adelante sobre este punto a fin de ensayar algunas justificaciones para esta convicción y, sobretodo, enunciar al menos unas pocas, aunque contundentes, razones para creer que deba ser esta una meta prioritaria de los gobiernos y pueblos de la región.

De ahí a que ello sea posible, o que exista la probabilidad real de que ocurra, en función de las variables socio - políticas y económicas vigentes, sobre todo a partir de la eclosión de la crisis argentina, ampliamente anunciada y finalmente desatada a fines del 2001, es asunto para otro ensayo.

Antes, sin embargo, se impondría analizar el estado de la inter-relación de los países que se lanzaron en este intento del Mercosur y echar una ojeada a la situación de cada uno de ellos.

Pero no iremos por ahí, por lo menos no directamente. Es que queremos, y debemos, entender primero, con cuales y con qué cantidad de ingredientes se hace una integración?

## *La utopía*

Sin lugar a dudas, y en primerísimo lugar, se debiera hacerlo teniendo en mente una GRAN UTOPIA!. Así, tal cual, con mayúsculas y con un signo de admiración, pues debería ser un punto de partida encarado con reverencia. Y nos preguntamos si en algún momento se encontró presente éste principal ingrediente en las mentes y en los espíritus de nuestros “integradores”?

Se imponía “pensar grande”; tener “grandeza de espíritu”; poseer “espíritu de estadista”; ser abanderado de los “ideales de grandeza”; etc, etc. En fin, para llevar a cabo la integración todo debiera ser maximizado, a comenzar por ese “espíritu”.

Se contó con el sincretismo simple y al mismo tiempo supremo entre el idealismo y la “practicidad” para llevar adelante la gran obra de la integración? Dónde estaba ése “ideal mayor”?

Pues, sin duda, es posible colegir que se fracasó en lo primordial. De ahí que no venga al caso lo demás, a no ser como constatación o corroboración de la falta de lo básico. Escaseó la esencia y a partir de ahí el punto de referencia, el ancla, el norte, el faro guía, etc. En el lugar de la gran estrategia, encontramos un plan táctico.

Nuestros integradores nunca tuvieron, o soñaron, y aun más, nunca enunciaron –con la claridad y contundencia necesarias- esa GRAN UTOPIA, que significaría una America Latina, o por lo menos, inicialmente, una America del Sur, entrelazada por intereses concretos y convergen-

tes de cara al mundo competitivo y globalizado, al tiempo que alimentada por una cultura con raigambre común, dispuesta a sumar más que sus partes para jugar un rol protagónico en el concierto de las naciones, a comenzar en la propia relación norte-sur dentro del continente.

Nunca hubo un enfoque en esa dirección. Faltó de inicio quienes construyeran y consolidaran la “ideología” del Mercosur. Faltó el catecismo, el credo, de la integración, por no decir la fe, ya que realmente aquí se trata, o trataba, de “creer” en algo.

### *El naufragio y las cuestiones comerciales*

En segundo lugar, pensamos que el naufragio del Mercosur se debe al hecho de que no hubo entre los principales actores de la integración, y aquí nos referimos específicamente a las personas con poder de trazar directrices y hacer que ellas se cumplan en sus respectivas instituciones y en sus respectivos países, un cabal entendimiento de la necesidad de ése enfoque al que nos referimos antes, fundamental para conformar un bloque con un mínimo de consistencia.

En tercer lugar, las acciones concretas y el énfasis de los principales países miembros se restringieron a las cuestiones puramente comerciales y todo era puesto en “la mesa de negociación”. En otros términos, lo que se pretendió fue condensar los postulados y consecuentemente las acciones de todo el proceso al pedestrianismo de un bazar, o de un supermercado, para mejor adecuarnos a los tiempos, ya que la oferta de integración era dictada, o por lo menos pretendía serlo, por el miembro más poderoso. Y la opción era aceptar o aceptar. Caso contrario, surgían, cuando no veladas, expresas amenazas de los más variados matices.

No pretendemos desconocer aquí la importancia de las relaciones comerciales, sí, por el contrario, el motor primigenio de este tipo de procesos se entiende como un camino más ventajoso para esas relaciones. Pero ellas deberían ser de la búsqueda de esas ventajas en las relaciones “hacia afuera”, no en unas relaciones autofagocitarias o, más apropiadamente, canibalísticas.

En este sentido, dos aspectos nos parecen evidentes: el primero tiene relación con la superlativa importancia que se le dio, principalmente por parte de Brasil, a las cuestiones referentes a la adecuación del Arancel Externo Común - AEC; en un primer momento. El segundo, se refiere a la tenaz oposición, justamente del Brasil, a la creación de organismos supranacionales capaces y efectivamente independientes, con la potestad de entender en las cuestiones controversiales que pudieran surgir entre los estados miembros y/o entre las empresas eventualmente afectadas por practicas desleales o injustas.

Lo primero lanzó a los países más fuertes, Brasil y Argentina, en posiciones contrapuestas, a una guerra por la conquista recíproca de los mercados internos tanto del uno como del otro, en detrimento de la alianza para ganar mercados extrazona. El intercambio intrazona tuvo un crecimiento aparentemente espectacular y esto era conmemorado con fuegos de artificio como la demostración irrefutable de las cualidades extraordinarias del comercio del bloque. Y sobre este punto se alardeó mucho. No sabemos si fue miopía colectiva de los pregoneros de esa hora o astucia de los argumentadores de medio pelo para engañar a los incautos.

El resultado fue que Brasil cambió el desafío mayor de conquistar mercados “afuera” por la facilidad de imponerse en la region y, ante la perspectiva de tener que propiciar una apertura mayor de su propio mercado, con la reducción de sus aranceles, por fuerza del perfil más bajo del AEC relativamente a las tarifas en ese momento vigentes, se lanzó sobre el vecindario menos protegido. El resultado está a la vista.

Lo segundo nada más hizo que imponer la ley del más fuerte y evitar que hubiera una evolución y posterior consolidación de las instituciones “comunales”. De esa forma, lo que se pretendió, o todavía se pretende, es crear un polo de atracción y dependencia de Brasilia, al estilo del modelo unipolar de los EE.UU. Pero ello implica un costo relativamente alto para las condiciones socioeconómicas del Brasil, entendiéndolo como un todo que incluya los estados del norte y nordeste y no solamente las cualidades de sus estados más avanzados del sur y sur este, esto sin contar otros graves problemas, sobre todo en cuanto a la desigualdad social y a la

seguridad de la población y de sus instituciones se refiere. Basta remitirnos a lo que viene ocurriendo en el estado de Acre y a las peripecias de Fernandinho Beira Mar, para tener una idea de lo que se trata.

Simplemente eso no funciona. No nos engañemos alegando que esta es una constatación simplista. Por el contrario, encierra una complejidad tan grande que hace muy difícil sobreponer otros intereses a ese cuadro vivo y lacerante de la sociedad brasileña actual que ningún dirigente estaría dispuesto a afrontarlo en nombre de la integración de la forma en que se planteó hasta ahora.

Además, es paradójico escuchar lo que se dice en Brasil sobre su relación con los EE.UU., guardadas las debidas proporciones, en función de lo que viene ocurriendo con la formación del ALCA. No creemos que vayamos a equivocarnos si afirmáramos, desde ya, que tendremos la reedición, por lo menos en un primer estadio, del mismo fenómeno en escala continental y aun considerando que los EE.UU. tienen, desde el punto de vista político y económico, holguras significativamente más importantes.

### *De las asimetrías a las contradicciones*

En cuarto lugar, siguiendo con nuestro ordenamiento inicial, viene lo que dice respecto a la inexplicable intención de ignorar las enormes asimetrías entre los países que compondrían el bloque.

Cuando se pretende una integración igualitaria entre desiguales, de espaldas a una realidad mucho más compleja de la que se admite de entrada, lo único que se consigue es una tosca mediocridad igualada con un rasero mezcla de voluntarismo y autoritarismo a toda marcha. O no se llegó a decir que lo que en Europa llevó cuarenta años, en el Mercosur se consiguió realizar en cuatro?

Además, las grandes contradicciones internas del líder natural de este proceso, debería obligadamente plantear una estrategia diferente de la que se impuso hasta ahora. Se pretendió obviar los renunciamientos dolorosos, o difíciles de justificar al interior de amplios sectores de su población y de su clase política, muchas veces mayoritaria, la

cual representa justamente a la población de esos estados más atrasados.

A propósito, el Informe N° 7 sobre el Mercosur editado por el INTAL (Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe) del BID y preparado, sintomáticamente, por dos brasileños, el profesor de la UFRJ, João Bosco Machado y el director de la FUNCEX, Ricardo Markwald, contiene algunas observaciones sobre el atascamiento del proceso de formación del bloque que nos parecen incuestionables: “El *impasse* tiene, en primer lugar, una clara dimensión política, que puede colocarse en términos muy simples: el MERCOSUR no constituye, ni para Brasil, ni tampoco para la Argentina, la única estrategia posible de inserción de sus economías en el escenario internacional”.

Más adelante completan: “El hecho de que la política externa brasileña contempla, simultáneamente, estrategias alternativas de inserción en la economía mundial está en la raíz de las indefiniciones y ambigüedades que impregnan las relaciones económicas y comerciales de Brasil con sus socios del MERCOSUR”.

Hasta aquí vinimos refiriéndonos al proceso, casi automáticamente, en tiempo pasado. Será que efectivamente está irremediable y mortalmente herido?

Que está herido, es seguro. En cuanto a lo de irremediable, es tarea para dilucidar en el futuro. Y esto a despecho de las últimas declaraciones tanto del economista norteamericano Albert Fishlow como del sociólogo francés Alain Touraine, que acaban, coincidentemente o no, de expedir sendos certificados de defunción al Mercosur.

Así, nos quedó la faena de primero constatar fehacientemente que en el Mercosur las “cosas” no andan bien, por decir lo mínimo.

No sería prudente hacerle perder más tiempo al que ya condescendientemente llegó hasta aquí para tratar de demostrar lo evidente: podemos entonces afirmar al respecto del Mercosur que ciertamente está empantanado. O, utilizando una expresión más afecta a la mecánica, está en un equilibrio inestable. Y esto viene a propósito porque del equilibrio inestable se puede ir por dos caminos, y no hay tercera alternativa. O se convierte en un equilibrio estable, reforzando sus estructuras, o se derrumba de una buena vez. Veamos.

## *Algunas referencias de origen*

Llegamos a esta situación porque, como ya se dijo, faltó en primer lugar una Utopía. Faltó lo uno porque tampoco se contó con la visión de un estadista entre los líderes regionales, que oteara más allá de las cotidianidades e intereses cartoriales y coyunturales. Pero, por sobre todo, aunque lo hubiera, como veremos, tal vez no pudiera o no tuviera la posibilidad real de hacerlo.

Si bien el deshielo entre Argentina y Brasil se inicia con Alfonsín y Sarney respectivamente, y son ellos los que de alguna forma se ponen de acuerdo en la conveniencia y posibilidad de unir fuerzas ante el “nuevo orden mundial” que se vislumbraba con los acontecimientos de 1989 en Europa del Este, son otros presidentes los que, a la postre, ponen en marcha el engendro de las cancillerías brasileña y argentina. En ese orden.

El tratado de Asunción de 1991 que serviría para dar la forma básica al Mercosur se firma entre los presidentes Carlos Menem de Argentina; Fernando Collor de Brasil; Andrés Rodríguez de Paraguay y Alberto Lacalle Herrera de Uruguay.

Menem acababa de asumir adelantadamente el poder en una Argentina con la economía destrozada que no acertaba aun el rumbo para salir del atolladero. Después, lamentablemente, llevó el país hiperbólicamente desde el punto en que asumió hasta el de entregarlo a su sucesor, diez años después, en unas condiciones si se quiere peor, como una bomba de tiempo que en dos años resultó en una fábrica de marginados sociales como nunca se imaginó pudiera ocurrir en un país otrora tan rico.

Sobre Fernando Collor basta decir que, de su megalomanía e irresponsabilidad consumadas, solo restaría la imagen de un fante egocéntrico apeado del poder por un proceso de “impeachment” contundente que, sin embargo, solo lo condena políticamente y por tiempo determinado, ya que la justicia lo deja libre de los crímenes de corrupción ampliamente divulgados y hartamente comprobados. Le sigue Itamar Franco, un hiato en la historia, a quien sucede Fernando Henrique Cardoso. A este punto volveremos más adelante.

En Paraguay el General Rodríguez tenía muy claro sus objetivos. Un proyecto personal de lavado y planchado de su imagen enlodada por treinta y cinco años de relación incestuosa con la dictadura stronista y todos sus vicios, ante una comunidad internacional en ése momento muy atenta a los nuevos vientos democráticos. Le sucede Wasmosy, más preocupado en cuestiones de sobrevivencia política, ante la voracidad de trogloditas locales travestidos de caudillos populares, y en maniobras crematísticas aditivas. Lo que viene después, con el fugaz mandato del Presidente Cubas y la desgracia vergonzosa para el Paraguay de González Macchi es inenarrable. También volveremos a este punto.

Finalmente nos queda la trayectoria de Uruguay, con el doblete Lacalle - Sanguinetti, hasta desembocar en Batlle. Importante resaltar que a la postre resulta el país más compenetrado, y si se quiere, hasta aquí, el más comprometido con los “principios” del Mercosur y, de paso, también uno de los más afectado con los desaciertos del proceso.

## *Sobre el líder natural y las fortalezas relativas*

Retomamos, como decíamos, el tema de la influencia del presidente F. H. Cardoso, con dos periodos consecutivos en el poder y consecuentemente con algún tiempo para legar una marca en la consolidación del bloque.

A pesar de sus credenciales académicas y de ser un hombre de visión con una formación impecable que le permite transitar internacionalmente con desenvoltura, deja sin embargo una muy leve huella en lo que al Mercosur se refiere. Creemos que ello se debe mucho más a esas contradicciones intrínsecas del Brasil que lo sobrepasan, que a la falta de voluntad del presidente Cardoso, o a sus convicciones personales al respecto.

En efecto, citando nuevamente al informe del INTAL: “La baja predisposición del Brasil para incurrir en los costos de un liderazgo más formal, sea en el MERCOSUR o en el contexto más amplio de América del Sur, puede ser más bien comprendida cuando se examinan y comparan los indicadores de PIB per cápita”.

O sea, las demandas y desigualdades internas del Brasil no le permiten afrontar los costos de un modelo de liderazgo al que, como nos referimos más arriba, pretende llegar. Al final de cuentas “la caridad comienza por casa”.

Decíamos al comienzo que existen poderosas razones para querer la integración de América del Sur, en primer lugar y de toda América Latina en general. Vamos a limitarnos a confrontar unos pocos indicadores para extraer algunas ideas al respecto.

Si comparamos tres parámetros entre el NAFTA y el MERCOSUR ampliado, que incluye a Bolivia y Chile, ya tendremos algunas evidencias (ver Tabla 1):

El NAFTA tiene 1,44 veces más superficie que el MERCOSUR ampliado; 1,72 veces más habitantes; pero genera 9,4 veces más riqueza.

Si hacemos lo propio con relación a la Unión Europea (ver Tabla 2), estas relaciones son: La UE tiene apenas el 20% de la superficie del MERCOSUR ampliado; 1,6 veces más habitantes; pero genera 8,3 veces más riqueza.

**Tabla 1**

	MERCOSUR Ampliado		NAFTA	
Km <sup>2</sup>	15 millones	11% de la Tierra	21,6 millones	16% de la Tierra
<b>Habitantes</b>	236 millones	4% de la Población	407 millones	6,8% de la Población
P.I.B.	1,02 x 10 <sup>12</sup> USD	3,3% de la Riqueza	9,6 x 10 <sup>12</sup> USD	31,6% de la Riqueza

**Tabla 2**

	MERCOSUR Ampliado		UNIÓN EUROPEA	
Km <sup>2</sup>	15 millones	11% de la Tierra	3,2 millones	2,4% de la Tierra
<b>Habitantes</b>	236 millones	4% de la Población	377,2 millones	5,4% de la Población
P.I.B.	1,02 x 10 <sup>12</sup> USD	3,3% de la Riqueza	8,5 x 10 <sup>12</sup> USD	28,2% de la Riqueza

Por lo tanto, independientemente de consideraciones de índole romántica relativas a las virtudes y encantos de los latinos, el problema que afrontamos dice mucho más respecto de las condiciones en que podemos negociar con los bloques más consolidados, como los citados antes, en función de estas tremendas desigualdades. Cuál sería la condición, entonces, si esa negociación la debe hacer cada uno de nuestros países solo por su cuenta y riesgo?

Evidentemente que unos llevan ventajas sobre los otros, no cabe la menor duda. Es el caso de Brasil y a seguir de la Argentina, a pesar de su coyuntura actual. Pero no menos cierto es que, aun así, las diferencias son tremendas y más agudas.

Sería, por lo tanto, altamente deseable y más ventajosa una negociación con una América del Sur, o por lo menos inicialmente un Mercosur ampliado, cohesionado, con mayores posibilidades de poner ofertas sobre la mesa, con una densidad política más significativa y con una capacidad de demanda superior.

Los mismos parámetros anteriores nos dan una pauta del gran potencial de una América unida, habida cuenta de las complementariedades que se pueden generar entre las economías de sus componentes.

Esto es tan así, que últimamente tanto los EE.UU. como la Unión Europea no ven sentido en darle curso a las negociaciones entre dichos bloques y el Mercosur, respectivamente, que se

iniciaron cuando aun había una cierta esperanza de cohesión.

A pesar de lo que se pueda decir de la “actitud” de Brasil tanto en el contexto del Mercosur ampliado cuanto en lo que se refiere a su relación bilateral con los componentes del mismo, no cabe duda que cada uno de ellos tiene su cuota de responsabilidad en todo lo que nos llevó hasta esta situación.

### *Paraguay, de la utopía a la miopía*

Finalmente, quisiéramos dejar algunas impresiones sobre la inserción de Paraguay en toda esta novela.

Nos parece más que evidente que si con referencia al Mercosur, como ya se dijo, la estrategia de Brasil es ambigua, lo mismo no se puede decir con respecto a su relacionamiento con Paraguay. Creemos que, por intereses muy concretos y mensurables, bien definidos y acotados, (llámese Itaipú, que provee hoy cerca del 25% de la energía eléctrica consumida en Brasil, como el tema de los Brasiguayos, que representan más del 8% de la población de Paraguay), así como por una tradición histórica, Brasil tiene un plan muy claro de copamiento de la capacidad de decisión y de reducción de los márgenes de maniobra del Paraguay como estado independiente. No se necesita ser ningún experto en relaciones internacionales para notar esto que se dio en llamar “Brasildependencia”.

Sin embargo, lo que sí nos parece interesante dejar sentado, es que entender esa relación conducida de manera tan unilateral y rasa, sin considerar los diferentes planos en que se da y la complejidad de ellos proporcionalmente al carácter de los actores como seres humanos, es una miopía que deberá conducir necesariamente, más tarde o más temprano, a un nuevo “impasse”, con consecuencias nefastas justamente en el sentido de conculcamiento de los intereses de la integración regional.

Lo mismo vale, entre paréntesis, para pretensiones en ése sentido relativas, por ejemplo,

a Uruguay e inclusive a la Argentina, por considerar apenas la composición inicial del Mercosur.

Pero, si por un lado, la actitud de Brasil tiene esa orientación, que puede entenderse, con cierta benevolencia, como siendo la legítima manifestación de sus intereses, lo que no puede justificarse bajo ningún punto de vista es la rastrea actitud de la dirigencia oficial paraguaya. Aun obviando cuestiones que debieran ser consideradas como de orden patriótico, les sigue faltando la capacidad para entender la necesidad de una realidad que debe estar basada en la institucionalidad y no en el compadreo político-partidario de cara a los desafíos, no solo de la integración, sino hasta de la supervivencia misma de la identidad del pueblo y la nación paraguayas.

Políticamente, al funcionar como una toldería, con criterios tribales, esa dirigencia no solo no puede entender los imperativos y compromisos que demanda el proceso de integración, tampoco consigue crear las condiciones básicas para la formación de un tejido social con intereses convergentes, capaz de sustentarse y enfrentar los desafíos de los tiempos actuales. Por el contrario, en la mayoría de los casos, lo que observamos es un accionar que provoca más desagregación.

### *Para concluir*

Por todo lo expuesto hasta aquí, estimamos que, si se pretende seguir con el bloque, las acciones futuras deberían significar tanto un replanteamiento del sentido mismo del MERCOSUR como objetivo, a fin de relanzarlo efectivamente con la fuerza de una utopía capaz de motorizar voluntades y cohesionar esfuerzos; como en el plano de una sensible y calibrada consideración de las diferencias relativas entre los países miembros, de tal manera a compensar los desequilibrios y garantizar inserciones cuya efectividad estará grandemente condicionada por la equidad y sinceridad con que los miembros se relacionen individualmente entre sí.

Esta tarea debe dispensar la tremenda hipocresía que fue la marca registrada de este proceso desde su origen.



# Reflexión prospectiva sobre el Mercosur

GUSTAVO MAGARIÑOS

O Mercosul ainda encontra-se em um estado definido como de pré-integração, caracterizado pela insuficiente solidariedade comunitária, escassa convergência macroeconômica e excessiva utilização de medidas unilaterais contrárias aos princípios da integração. O caminho para uma maior integração do bloco passa pela fixação de objetivos e medidas passíveis de serem implementadas em um prazo definidos, como uma institucionalização progressiva e consistente, a restauração da tarifa zero intra-zona e a recomposição da TEC.

## *Marco conceptual de reflexión*

Todo esfuerzo de imaginación creadora sobre el futuro del Mercosur debe basarse en un diagnóstico de validez incontrovertible respecto de su situación actual: transcurrido más de un decenio de su instauración como sistema institucional de integración en el Cono Sur afronta una seria crisis que algunos definen como existencial, otros como de coyuntura y causada en gran parte por la recesión económica que afecta a la región, y los menos como una de crecimiento acorde con la complejidad y los recurrentes vaivenes propios de este tipo de programas multinacionales. La pérdida de credibilidad ocasionada por la enorme distancia que ha mediado entre el ambicioso proyecto original y la capacidad real de las Partes para implementarlo, así como por los reiterados incumplimientos de compromisos asumidos, es notoria y común a empresarios, analistas, sectores informados de las opiniones públicas nacionales y aun a numerosos dirigentes y negociadores gubernamentales. En los hechos, el *mercado común* establecido por el Tratado de Asunción ha vuelto a ser, por ahora, sólo un credo que simboliza la fe en la “idea-fuerza” de la integración latinoamericana vigente desde hace más de medio siglo. Ante este desaliento generalizado, los actores políticos, Jefes de Estado y otros gobernantes de alto nivel procuran restaurar la confianza perdida con repetidas promesas de apoyo a una empresa común que califican de irreversible. Sin embargo, tales declaraciones tienen valor relativo, pues son ya de rutina cuando se afrontan situaciones adversas y no se aciertan soluciones para resolverlas.

Para despejar este claroscuro, será necesario, por un lado, contener el influjo de los “animal spirits” mencionados por Keynes, dejando de lado la pretensión de superar todos los problemas con un simple acto de voluntad ajeno a una racional evaluación pragmática de sus previsible resultados, como ocurrió al crearse el Mercosur, y, por el otro, abrir cauces para una participación más activa de las sociedades civiles en la planeación y ejecución del proceso. No debe olvidarse que paralelamente a la integración formal o institucionalizada a través de tratados, protocolos y decisiones multilaterales de los Gobiernos se desarrolla una suerte de integración fáctica en la que intervienen comerciantes, industriales, financieros, prestadores de servicios y hasta dependencias estatales que convienen y realizan espontáneamente acciones conjuntas no necesariamente emanadas directamente de lo pactado dentro del marco normativo del sistema.

Para relanzar el Mercosur no deben plantearse fórmulas mágicas. No hay panacea universal que cure todos sus males. No es cuestión de buscar afanosamente una piedra filosofal capaz de transformar los metales en oro, ni de atreverse a dar saltos en el vacío arriesgándose a caer en un precipicio insondable. Se trata, por el contrario, de reflexionar, con prisa pero con calma, acerca de en qué se está, hasta adónde se puede ir en etapas sucesivas y en qué tiempos. En este contexto, podrían hacerse ciertas precisiones.

-El estadio en que se encuentra actualmente el desarrollo del Mercosur puede ser definido como uno de *pre-integración*, porque se

carece aún de suficiente solidaridad comunitaria entre sus miembros, porque no se ha conformado todavía un conjunto económico estructural homogéneo y porque su instrumental operativo es utilizado con demasiada frecuencia en forma unilateral y dispersa. Esta calificación no invalida la factibilidad de un proceso por naturaleza complejo y errático que sólo podrá ser completado en el largo plazo, por más urgencias que se tengan. Pero no repitamos el error de comprometernos a formar un mercado común en poco más de cuatro años.

-En estas primeras etapas ha prevalecido una ejecución unifuncional centralizada en el comercio de mercancías, a pesar de que el concepto de *mercado común* implica otras libertades de circulación ( personas, capitales y servicios), así como una creciente coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales. Si no se avanza en estos ámbitos, será imposible preservar un intercambio intrazonal libre de trabas.

-No obstante ciertos fracasos operativos, la existencia de algunos vacíos conceptuales del Tratado de Asunción y una marcada tendencia permisiva con respecto a incumplimientos, se ha forjado una densa trama de interrelaciones mercantiles, financieras y de servicios, y la onda expansiva de la unificación , característica de estos programas multinacionales, ha intensificado la *cooperación hacia la integración* en diversos campos, a través de reuniones institucionalizadas de Ministros. En cambio, ha sido soslayada una participación parlamentaria efectiva en el proceso. Este valioso acervo, que de por sí ya constituye un *patrimonio histórico*, debe ser empeñosamente preservado.

-Es recomendable fijar metas realistas, cuya concreción no esté, en todos los casos, acotada temporalmente en forma rígida con fechas límites. El incumplimiento de cronogramas acordados para paliar atrasos y omisiones anteriores, como ha ocurrido en el Mercosur, es fuente de frustración, genera dudas sobre la viabilidad del proyecto y fatiga el esfuerzo integrador.

-Debería soslayarse, al menos por el momento, la elaboración de una fórmula global, tal como la redacción de un nuevo Tratado que pretendiera abarcar técnicamente toda la temática y resolver todos los problemas de la integración subregional. El *progreso escrito*, cuando desborda las posibilidades de aplicar las normas convenidas,

contribuye a devaluar los resultados puntuales que se obtienen mediante complejas negociaciones.

-Habría que asegurar la vigencia plena de un régimen de derecho que resguarde e imponga la legalidad de las acciones enmarcadas en el proceso sin interferencias de los ordenamientos jurídicos nacionales. Quizás este paso trascendental sea uno de los más difíciles de dar por sus implicaciones constitucionales. Pero si no se consagra nítidamente la supremacía de la norma comunitaria con relación a las leyes y reglamentaciones internas en los ámbitos abarcados por los textos fundacionales del proceso la integración será una utopía.

-Tampoco habrá integración real sin el ejercicio de un liderazgo sistemático de los países que detentan la mayor suma de *poder integrador* por su peso económico y la dimensión de sus mercados. En el caso, prioritariamente el Brasil, y también la Argentina, deberían asumir la responsabilidad de contribuir con mayores y más tempranos aportes a un desarrollo conjunto armónico y equilibrado que mitigue de un modo gradual las asimetrías existentes. Como garantía para evitar el eventual establecimiento de un régimen de dependencia en el interior del área, sería indispensable que la estructura institucional del sistema permita equilibrar en grado razonable las capacidades de influir.

### *Sujetos de la reflexión*

Si se tienen en cuenta los fundamentos de su creación y el perfil resultante hasta ahora de sus modalidades de funcionamiento podría decirse que, esquemáticamente, el Mercosur está configurado por tres componentes principales:

-un esbozo de proyecto de asociación política basado en un pacto de solidaridad cuyos principales objetivos explícitos son consolidar la democracia y preservar la estabilidad institucional en los Estados Partes, pero cuyas proyecciones implícitas son más amplias y profundas, según se desprende de lo actuado en las reuniones Cumbres de los Jefes de Estado;

-un ambicioso y acelerado programa de integración económica a ser implementado en etapas sucesivas (establecimiento de una zona de libre comercio, de una unión aduanera y de un mercado común) caracterizado además por una

manifiesta *función extensiva* tendiente a abarcar subsidiaria o complementariamente diversas áreas (cultura y educación, trabajo, justicia, entre otras) que le da al sistema un cierto sesgo totalizador; y

-una incipiente alianza internacional encaminada a ubicar mejor a la región en un mundo cada vez más globalizado, ejercer mayor influencia en el escenario internacional y disminuir la vulnerabilidad externa del grupo y de cada uno de sus miembros.

Los intentos de revitalizar el Mercosur deberían dirigirse a identificar acciones posibles en estos tres ámbitos, lo cual implicaría privilegiar una concepción más global que la que caracteriza al Tratado de Asunción, concentrada exclusivamente en la cooperación económica y prioritariamente en la liberalización comercial. La existencia de tres-o más- vías paralelas de proyección hacia el futuro permitiría que ante una crisis, por ejemplo, del Mercosur comercial, como ocurre actualmente, se pudiese salir de la encrucijada por otro camino más fácilmente transitable en la emergencia intensificando acciones de cooperación en campos o sectores alternativos.

### ***Mercosur Político***

El lema *integración en democracia* define con claridad la personalidad política del Mercosur, pues es expresión genuina de una filosofía compartida por sus miembros que concibe el sistema subregional como una asociación voluntaria de países soberanos consentida voluntariamente en cada uno de ellos por las sociedades involucradas y que, por lo tanto, excluye toda coerción, tanto en su interior como ejercida desde afuera. Un compromiso inherente a esta concepción consiste en aceptar que, como se expresó explícitamente en la Declaración de Las Leñas, “la plena vigencia de las instituciones democráticas es condición indispensable para la existencia y el desarrollo del Mercosur” y, consecuentemente, que no es admisible la ruptura del orden institucional legítimo en alguno de los Estados Partes. Como el Protocolo de Ushuaia prevé sanciones si ello ocurriera, el sistema cumple una *función escudo* que protege la estabilidad de los regímenes democráticos reinstaurados en todos ellos luego de extensos períodos de gobiernos “de facto”. Más allá de su

significación jurídica, las decisiones adoptadas en este contexto constituyen un paso importante en el sendero de la integración política. Consagrado el principio, mantener y fortalecer su vigencia es condición “sine qua non” para la existencia del Mercosur.

Es valor entendido que la decisión de integrar países responde siempre a un propósito político, aunque generalmente se manifieste primeramente a través de programas de naturaleza mercantil y económica. La CEE fue definida por el primer Presidente de su Comisión como “una nueva especie de animal político” y desde entonces ese rasgo del proceso se ha acentuado notablemente. El programa de integración y cooperación argentino-brasileño que fue la simiente del Mercosur tuvo un trasfondo de esa naturaleza. En las negociaciones hemisféricas en el marco del ALCA y las interregionales con la Unión Europea los trabajos encaminados a establecer áreas o zonas de libre comercio, a pesar de no tener por objetivo una integración económica profunda, son acompañados por *diálogos políticos* reveladores de intereses estratégicos más globales que los limitados a la promoción de los intercambios de bienes y servicios y de las inversiones. En la era de la globalización, los modelos de organización política, económica y social no son sólo sistemas, sino también modos de vida exportables e imponibles por los centros mundiales de poder. Si los países del Mercosur sienten que comparten una identidad grupal definida tendrán que hacerla valer y respetar mediante acciones mancomunadas, o sea, procediendo a *internacionalizar* cada vez más al organismo subregional para evitar la pérdida creciente de sus atributos fácticos de soberanía que se produciría si actuaran aisladamente.

Toda mención al concepto de la *integración política* genera recelos, porque se lo asocia a la *supranacionalidad*, resistida por muchos por considerarla atentatoria de la estabilidad de las naciones-estados que han constituido la comunidad mundial durante los dos últimos siglos. Pero ambas nociones no tienen por qué ser necesariamente sinónimas o simbióticas, porque la primera no exige renuncias de soberanía como la segunda y puede desarrollarse mediante concertaciones de los Gobiernos que reflejen solidaridades permanentes y no sumas ocasionales

de voluntades dispersas. Para ello, sería necesario darle más consistencia institucional al *Mercosur Político* en el futuro inmediato, remedando, en cierto modo, la forma de conducción que se ha establecido para el *Mercosur Económico*. No parece muy racional que las actividades de éste último estén reguladas estatutariamente por una serie de órganos dependientes de una cúpula jerárquica ministerial y que, en cambio, las funciones de aquél no sean desempeñadas analógicamente por mecanismos conjuntos y se encaucen casi exclusivamente a través de la diplomacia tradicional.

Para superar esta descompensación estructural habría que plantearse la creación de un órgano político del Mercosur genéricamente similar al actual Consejo de Ministros (CMC). Ese Grupo o Consejo debería ser integrado por los Ministros de Gobierno de los Estados Partes, entendiendo por tales a los que tienen responsabilidades directas concernientes a la concepción y funcionamiento general del Estado y a las relaciones de éste con los diversos sectores de la sociedad civil, y también por los Cancilleres, en atención a la estrecha y directa vinculación que existe entre importantes asuntos internos y las acciones de otros Estados u organismos internacionales. Asistido por los trabajos preparatorios necesarios, le correspondería a este nuevo órgano del sistema, entre otros cometidos, actuar como foro multilateral de consulta y concertación política, evaluar las coyunturas regionales, recomendar a los Parlamentos acciones paralelas destinadas a armonizar legislaciones no necesariamente de índole económica y promover tareas de técnica organizativa con el fin de racionalizar el orden jurídico y fortalecer el sistema de derecho del Mercosur. En breve, se realizarán elecciones generales en Argentina y Brasil y si las nuevas autoridades ratifican los propósitos integracionistas de ambos países tendrán que renovar el espíritu de solidaridad que inspiró el encuentro de Foz de Iguazú. Es ésta una función política insoslayable.

Es notorio el hecho de que el Mercosur carece de un orden jurídico unitario. A pesar de que en los procesos de integración prevalece doctrinariamente la teoría monista, expresión de la cual es la supremacía de las normas comunitarias respecto de las nacionales, se ha atendido hasta ahora a la teoría dualista, de modo tal que

coexisten, y se interfieren frecuentemente entre sí, dos sistemas legales, - el multilateral y los internos- separados e independientes. El puente que vincula a ambos está constituido por el compromiso de introducir "a posteriori" en los segundos las decisiones adoptadas por los órganos conjuntos competentes. Este procedimiento plantea serios problemas. La *vigencia simultánea* convenida a partir de la incorporación formal de la norma a los cuatro órdenes jurídicos demora su aplicación y a veces la impide por omisión de parte. Por situaciones constitucionales en Brasil y Uruguay, que no es del caso examinar aquí, no parece posible consagrar absolutamente en el corto plazo el principio de la primacía del denominado derecho comunitario sobre los nacionales; pero habría por lo menos que instrumentar una aplicación más expedita en todo el ámbito del Mercosur de lo que se resuelva en su marco institucional, tarea a la que el CPMS podría abocarse con prioridad.

Comprendido en el concepto de la seguridad jurídica está el asunto relativo a la solución de controversias. El Mercosur ha avanzado considerablemente hacia la adopción de un sistema definitivo. En una primera etapa experimental el Protocolo de Brasilia estableció un mecanismo arbitral "ad-hoc" para los diferendos entre los Estados Partes y admitió la presentación de reclamos de particulares a ser examinados por grupos de expertos. La Comisión de Comercio también tiene atribuciones funcionales en la materia. Recientemente, el Protocolo de Olivos creó un Tribunal permanente, pero sin llegar a establecer un instituto judicial con estructura autónoma, facultades atribuidas y recursos propios. Todavía queda, pues, un largo camino por recorrer, en el cual los pasos inmediatos consistirían en completar la ratificación del mencionado Protocolo y comenzar su aplicación práctica.

La experiencia recogida hasta ahora indica la conveniencia de perfeccionar la naturaleza y el funcionamiento de los grupos de expertos encargados de dictaminar sobre las demandas de agentes privados contra medidas oficiales presuntamente apartadas de derecho. Para evitar implicaciones políticas de los Estados involucrados, habría que eliminar el tamiz de la aprobación del mérito del reclamo por la Sección Nacional correspondiente. Sería adecuado rever

la forma de distribuir el coste del procedimiento penalizando a quien no haya tenido razón y desvinculando totalmente a los peritos de los aportes financieros de las empresas concernidas. Finalmente, debería definirse con mayor precisión el alcance de los dictámenes, así como la facultad denegatoria de los Gobiernos.

La consideración de los temas mencionados precedentemente sería uno de los puntos de la agenda del CPMS.

### *Mercosur Económico*

Como en un conocido juego de cartas, entre quienes proponen soluciones para superar la crisis que enfrenta el Mercosur algunos van a más y otros a menos. Frustrados los primeros ante los obstáculos que impiden completar una unión aduanera, y ni que decir un mercado común, sugieren estacionar el proceso en una zona de libre comercio que les daría a los gobiernos libertad para manejar “ad libitum” sus políticas económicas externas, decidir unilateralmente el nivel de protección de sus actividades productivas y negociar por su sola cuenta acuerdos de comercio, inversiones y servicios con terceros. Los segundos, oteando el precipicio de una debacle en la marcha del proceso, prefieren que se de un gran salto en el vacío y postulan la adopción de una moneda única, Entre ambos extremos del espectro de posibilidades, se esbozan fórmulas intermedias. Próximo al límite minimalista, se sugiere hibernar por largo tiempo la llamada *unión aduanera imperfecta*, con un arancel externo común básico pero flexiblemente variable para atender las coyunturas regionales y problemas particulares de los países miembros, sin un código normativo único y sin mecanismos administrativos que coordinen y disciplinen las actuaciones de las oficinas competentes. En la otra punta, enfoques maximalistas preconizan una dolarización conjunta o paralela de las economías nacionales y aun un mecanismo monetario que regule las fluctuaciones de los tipos de cambio y contenga las variaciones autónomas, asimétricas y hasta anárquicas que se han sucedido en los últimos años. Sin embargo, como es usual, los extremos se tocan. Los europeos constataron que existe una relación de complementariedad natural entre el Mercado

Único y la Moneda Común; que les corresponden a ambos estadios similares en la *integración comercial* por un lado y en la *integración financiera* por el otro; que la conformación del primero constituye una condición previa para poder instaurar una unión económica y monetaria y que sin ésta aquél no alcanzaría a tener una realización plena. La integración es por esencia totalizadora y no puede ser instrumentada segmentadamente.

En rigor, han gravitado en la marcha del Mercosur tres imposibilidades manifiestas:

a) liberar totalmente el intercambio de bienes en el mercado ampliado; b) construir un vallado que proteja equitativamente las estructuras productivas domésticas, pero que no impida la inserción gradual del conjunto ni de cada uno de sus miembros en la economía internacional; y c) coordinar en un mínimo indispensable las políticas macroeconómicas.

La persistente aplicación de restricciones no arancelarias y la reintroducción, probablemente temporaria, de gravámenes a la importación en el comercio intrazonal hacen que el Mercosur no sea todavía una ZLC: al terminar el Régimen de Adecuación a la Unión Aduanera llegó a constituir en los hechos un área libre de aranceles, que ha tendido a convertirse últimamente en un sistema preferencial, acompañado por una extendida armonización arancelaria externa. Si se lograra conformar efectivamente una ZLC según los requisitos del GATT/OMC y no se pusiesen en práctica paralelamente mecanismos de disciplina cambiaria la existencia de tipos fluctuantes, tanto en un sistema de flotación limpia como en uno administrado, crearía incertidumbres en las estimaciones de precio, costos y utilidades y, por consiguiente, tendría efectos perversos sobre las expectativas de comercio e inversión. Consecuencia de todo ello serían, como ocurre ahora, demandas generalizadas de ajuste o modificación radical del sistema que perturbarían seriamente la marcha del proceso. Además, la premisa mercantil básica del Mercosur, como la de todos los organismos de su clase, ha sido establecer un régimen preferencial recíproco entre los Estados Partes. Una total autonomía de éstos para modificar sus tarifas aduaneras tendería muy probablemente a anular o reducir las ventajas derivadas de la liberación en el interior del área. Con el propósito de que no se alteren

sustancialmente los márgenes de preferencia iniciales se plantearía la necesidad de negociar aranceles mínimos hacia fuera, lo cual representaría un primer paso hacia una unión aduanera y crearía una situación parecida a la actual.

En el otro extremo, no hay duda de que una unión monetaria sería una forma ideal de resolver definitivamente el problema de las fluctuaciones cambiarias, porque ella implica la convertibilidad irreversible de las monedas, la eliminación total de variaciones en el valor de las mismas, la fijación irrevocable de paridades y la liberación irrestricta de los movimientos de capital. Aunque no es condición indispensable para su instauración que dejen de existir los signos monetarios nacionales, prevalece la tendencia a sustituirlos por una moneda común, siguiendo el ejemplo europeo. Quizás sea por ello que en el ámbito del Mercosur las reflexiones sobre el tema se han concentrado en esta solución, aunque también se hable de la fijación de parámetros macroeconómicos similares a los impuestos en Europa en el marco de la Unión Económica y Monetaria. Dar tan radical paso significaría internarse sin sucesión de etapas en la fase final de un proceso de integración económica con el propósito, se supone, no sólo de paliar defectos de funcionamiento en el sistema actual del Mercosur, sino de forzar por decisión política la concreción de objetivos intermedios, como la completa liberación comercial, la unificación aduanera, la prestación sin trabas de servicios, la armonización y coordinación de políticas sectoriales y la compatibilización de legislaciones en el grado necesario, porque una moneda común *en el aire*, sin la existencia de un mercado libre real en el área integrada que permita optimizar el uso de los recursos financieros disponibles, no tendría completo sentido. En este contexto, moneda común es sinónimo de integración profunda y cabe preguntarse si los Estados Partes están en condiciones actualmente de pactar compromisos de tanta trascendencia. En tal caso, se avanzaría decididamente hacia la aceptación sin eufemismos del principio de supranacionalidad. Una moneda única, aunque sea bien concebida técnicamente, no podrá perdurar si los países involucrados no tienen -incluso es éste un prerrequisito de su instauración- una sólida estabilidad financiera de la que carecen hoy en día los países del Mercosur.

Para que sobreviva, será necesario asumir obligaciones concretas y severas con respecto al manejo de las políticas macroeconómicas, centralizar la creación de liquidez y los niveles del crédito, aplicar una política monetaria conjunta adentro y hacia fuera del sistema, unificar las normas relativas a los mercados de capitales y disciplinar el uso de los instrumentos principales de los presupuestos públicos. Todo ello implica la exigencia de crear órganos comunitarios que administren el sistema. Puesto que los bancos centrales son los guardianes de las monedas, se planteará la cuestión de crear uno regional con poderes supranacionales para decidir políticas económicas y dirigir el sistema integrado de sus similares nacionales. El curso forzoso de una moneda lo impone y es vigilado por una autoridad. El nuevo denario creado por Carlomagno en el Siglo VIII tuvo esa condición en todo el Imperio Sacro Romano porque así lo dispuso quien ejercía la máxima autoridad.

No parece posible alcanzar en el corto plazo un tan alto nivel de integración cuando el Mercosur se caracteriza justamente por enfrentar dificultades políticas y económicas para cumplir con objetivos mucho más modestos y por no haber podido avanzar en el camino de la coordinación macroeconómica que le trazó el Tratado de Asunción. El problema es grave, porque es imperativo poner en práctica algún mecanismo para preservar la estabilidad cambiaria. La larga historia de la integración monetaria europea ha puesto de relieve que modalidades más simples de relacionamiento cambiario, basados generalmente en la fijación de paridades reales y en el compromiso de usar las tasas de interés y la intervención en el mercado para mantener la cotización de la moneda dentro de los límites establecidos, son de muy relativa eficacia y no resisten el efecto de ciertas contingencias adversas. Se ha dicho que si la franja de fluctuación es muy estrecha será quebrada fácilmente y que si es muy ancha tendrá escasa utilidad. Para evitar improvisaciones en un sector tan complejo y delicado habría que resistir la tentación de recurrir a fórmulas mágicas y procurar iniciar de una vez una tarea de consulta sistemática y concertación pragmática de políticas económicas a cargo de las instituciones competentes en un ambiente de transparencia recíproca reservada. Quizás no

convenga llevar a cabo esos trabajos en el marco del Consejo de Ministros y se requiera de un mecanismo institucional específico en el que los bancos centrales, generalmente renuentes a limitar su autonomía, deberían asumir responsabilidades directas.

Parecería ser recomendable que mientras subsista el tabú de la supranacionalidad, la ineludible expansión institucional del Mercosur Económico se realice durante estas fases intermedias en dirección horizontal y no verticalmente. Dado que no hay consenso para crear órganos comunitarios autónomos, con facultades de proposición y conducción y dotados de atribuciones delegadas, las actividades especializadas exigidas por el proceso de integración deberían estar a cargo de expertos no condicionados por políticas e instrucciones gubernamentales. Si no fuere posible constituir una Secretaría técnica al estilo y con las competencias de las que existen en otras organizaciones internacionales, como sería aconsejable, por temor a una escalada burocrática y por el recelo de que se menoscabe la función de los Estados, la solución consistiría en encomendarles a grupos de consultores la realización con fecha límite de los trabajos de base indispensables para la toma de decisiones en la materia de que se trate. Por esa vía, se amenguaría el exacerbado gubernamentalismo que caracteriza a la estructura institucional actual.

Con una óptica realista, la integración económica todavía en ciernes no podrá ser acelerada por simples actos de voluntariedad. El relanzamiento ordenado y pragmático del Mercosur requiere, en primer término, que los países miembros superen las coyunturas recesivas que atraviesan desde hace unos años y puedan volver a orientar sus políticas económicas hacia los objetivos comunes que han motivado el proceso. Hasta que ello ocurra, no se trataría tanto de recrear, sino más bien de recomponer y reformar. En vez de claudicar retrocediendo hacia un mero régimen preferencial de comercio o una ZLC defectuosa y de soñar con una utópica unión económica y monetaria inmediata, habría que reconsolidar y proyectar hacia el futuro próximo los logros obtenidos durante este primer decenio. Un primer paso insoslayable consistiría en restablecer la vigencia del *arancel cero* que resultó de la culminación del programa de liberación al

finalizar el Régimen de Adecuación a la Unión Aduanera y comprometerse a mantener este principio a ultranza. Es preferible que la corrección de distorsiones mercantiles transitorias se base en la aplicación concertada de otros instrumentos de política comercial o monetaria y no en la reimposición unilateral de gravámenes a la importación. Con la mira puesta en la formación real de un mercado libre ampliado, una segunda acción se encaminaría a despejar la *zona gris* de restricciones no arancelarias linderas con la legalidad y la ilegalidad y paralelamente a remover todas las trabas y controles no justificables. Como la experiencia demuestra a cabalidad que es sumamente difícil proceder objetivamente a este respecto en las negociaciones oficiales de la Comisión de Comercio u otros mecanismos subsidiarios, dictámenes sobre estas medidas deberían provenir de grupos de expertos al estilo de los previstos en el Protocolo de Brasilia para atender reclamos de particulares, ser de cumplimiento obligatorio inmediato y ser sólo revocables por apelación ante Tribunal Arbitral.

Sería necesario proseguir con los esfuerzos dirigidos a completar la unión aduanera. No hacerlo representaría aceptar la involución total del proceso. Al restablecer la vigencia del arancel externo común deberían revisarse sus niveles de gravámenes y disminuir su dispersión. Cuanto más igualitarios éstos sean, más fácil les resultará a los gobernantes evaluar sus eventuales efectos económicos, aunque les será más difícil resistir las presiones de los intereses creados de las que son reflejo directo las tarifas aduaneras nacionales. Aquí sí se justifica una decisión política drástica para imponer una solución técnica. De que se la tome o no depende el futuro del Mercosur tal como ha sido concebido. Los otros componentes de una unión aduanera (normativa común codificada, coordinación operativa, distribución de rentas, etc.) tendrán que ser completados con cierta urgencia para que el sistema funcione eficientemente.

En lo que concierne al proyectado mercado común, habría que poner el acento en la libre circulación de los servicios, acción hasta ahora simbólica en el marco del acuerdo respectivo. Tal como lo autoriza el GATS, correspondería emprender un programa integrador más profundo y amplio que el que ha sido diseñado y escasamente implementado. En vez del

procedimiento de listas positivas, que registran ofertas mínimas, habría que utilizar el de listas negativas, que conceden todo lo que no se quiere o no se puede otorgar. Si se prosigue andando con muletas, habrá que descartar que la región fortalezca su posición en un mercado mundial dominado por grandes exportadores.

### *Mercosur Internacional*

°El Mercosur ha sido reconocido internacionalmente como una organización de Estados soberanos con personalidad propia y llamada a participar con creciente gravitación en el escenario mundial. En razón de sus objetivos de integración y de la naturaleza de los programas que desarrolla con tal finalidad, ha generado un fuerte interés de otros grupos de países y de numerosas naciones en intensificar sus relaciones mercantiles y flujos de inversión. Sus miembros han suscrito conjuntamente acuerdos con la Unión Europea y los Estados Unidos y llevan a cabo negociaciones en el ámbito de la ALADI con vistas a la eventual conformación de un área de libre comercio sudamericana (ALCSA), en el hemisferio, dentro del marco del ALCA o alternativamente a ella,, e interregionales con la UE, y han iniciado contactos formales con países de otras áreas. La importancia de su mercado y de la suma de sus economías integradas, así como el peso político del grupo, determinan que a nivel mundial se le adjudique una cuota de poder mayor que la asignada particularmente a cada uno de sus componentes. En los hechos, se ha entablado a su respecto una suerte de pugna competitiva entre Europa y América del Norte por asociarse formalmente al área sudamericana y obtener beneficios políticos y económicos de esta relación.

Dado el objetivo de establecer una unión aduanera, y conforme al mandato del Tratado de Asunción, el Mercosur tuvo que diseñar una política comercial común, especialmente para disciplinar las negociaciones unilaterales de cada Estado Parte con el resto de la ALADI. En los acuerdos con Chile y Bolivia se actuó solidariamente como un bloque. Este procedimiento fue utilizado asimismo con relación a la Comunidad Andina de Naciones (CAN), con México, con la

UE y en el contexto del ALCA. El estancamiento y, en cierto modo, la involución del proceso integrador debilitó primero estas acciones conjuntas y terminó por dispersarlas. Los Estados miembros han vuelto a suscribir acuerdos bilaterales en la región y uno de ellos gestiona abiertamente la suscripción de uno con los Estados Unidos. Sin embargo, la atracción que ejerce el Mercosur como grupo no ha disminuido y su potencialidad negociadora internacional no ha sido afectada sensiblemente.

Es necesario preservar y consolidar este logro. Un Mercosur sin una política económica externa respecto de los asuntos de interés común para sus miembros dejaría de tener proyección integradora. Es una axioma que la ley internacional objetiva ha sido aplicada tradicionalmente para favorecer los intereses de las naciones dominantes. Ante un

un proceso de globalización que puede desconocer la ideología universalista basada en la aplicación con justicia y equidad de la ley internacional atendiendo los intereses de todos los Estados y en cuyo marco grupos de naciones, más que países individuales, procurarán ubicarse lo más favorablemente posible, no parece conveniente proceder en forma aislada, tanto si persiste la hegemonía estadounidense como si se conforma un nuevo equilibrio multipolar de poderes. En cualquiera de esos escenarios alternativos los Estados Partes del Mercosur, si articulasen bases comunes de política exterior, podrían desempeñar un papel más significativo que el que les correspondería actuando en solitario.

Dada la vigencia ya casi universal de la economía de mercado, la globalización obligará a enfrentar situaciones de riesgo. Un comercio mundial abierto y en expansión y el libre movimiento de capitales y tecnologías ampliará el campo de acción de las grandes compañías transnacionales creadas en la segunda mitad del siglo pasado y de las surgidas en la llamada Nueva Economía. Es ya un hecho que se tiende a una enorme acumulación de capitales por un número limitado de megaempresas más poderosas que la mayoría de los países individualmente considerados. Éstas podrían ser calificadas analógicamente como *Estados privados* que operan en territorios con fronteras móviles siguiendo la localización de inversiones, disponen de una enorme masa po-



tencial de consumidores (la población mundial), practican competitivamente la demagogia del mercado e imponen su autoridad por medio de la propaganda y a menudo de colusiones en perjuicio incluso de los propios Estados.

Las consideraciones precedentes llevan a algunas conclusiones básicas. El Mercosur debe salvaguardar su prestigioso status internacional y servirse de él para concertar alianzas estratégicas que les permitan a sus países proteger mejor sus intereses; para que ello sea posible, tiene que abandonar su actual política económica exterior híbrida de unilateralismo y comunitarismo, retomar la senda de este último y reordenar el funcionamiento del sistema con la mira puesta en las complejas negociaciones que habrá de afrontar en el futuro inmediato. Concluir acuerdos con los grandes centros del poder económico—EE.UU y la UE— es ya un imperativo categórico en términos kantianos. La América del Norte asociada en el TLCAN propagará aún más en el hemisferio su paradigma comercial y económico con o sin el establecimiento del ALCA y se apresta a utilizar la “vía rápida” para pactar convenios con terceros, uno de ellos Chile, socio natural del Mercosur. La U.E. está en tren de honrar verdaderamente su nombre proyectándose a casi todo su continente y además de mantener su asociación con los países ACP negocia y suscribe acuerdos con terceros de la Cuenca Mediterránea, Asia y América Latina. No será posible, por lo tanto, marchar a contramano de esta corriente universal desmembrando la unidad subregional tan pacientemente construida.

Para que el Mercosur pueda actuar eficazmente en el ámbito internacional sería necesario adoptar ciertas medidas de carácter estructural, representativo y operativo. Una fundamental, dentro de las primeras, es recomponer en la medida necesaria una unión aduanera que aunque incompleta e imperfecta proporcione con su arancel común un instrumento válido para negociar conjuntamente con terceros. De no cumplirse con ese requisito y de darse por lo tanto vía libre a cada cual para manejar sus instrumentos mercantiles externos toda pretensión de actuar como partes de un todo sería una ficción. Las concesiones unilaterales a favor de terceros destruirían en poco tiempo los márgenes de preferencia resultantes de la desgravación del co-

mercio intra-Mercosur y el sistema, si no se compacta en forma más global, ya no tendría razón valedera para existir.

Por supuesto, no bastaría con sólo atender este prerrequisito indispensable. Las negociaciones futuras, modeladas en las de la Ronda Uruguay y reguladas ahora por la OMC, tienen una agenda muy amplia que desborda largamente el ámbito mercantil. No es del caso describirla ahora, pero es claro que un Mercosur unitario debe fijar con suficiente precisión sus ofertas y ponderar juiciosamente la distribución de beneficios entre sus miembros. Por ejemplo, hay que tener en cuenta que aún más que el comercio a los Estados Partes les interesan fundamentalmente las inversiones directas con fines productivos y que es necesario, por lo tanto, convenir criterios mínimos para el ingreso de capitales extranjeros y su tratamiento. Y algo similar ocurre en otros terrenos.

La renovación o reforma estructural del sistema para negociar hacia fuera requiere de un fortalecimiento institucional específico para el desempeño de una función sistémica de las negociaciones en varios frentes. Toda presunta estrategia elaborada *a saltos de valla* en encuentros “ad-hoc” de delegados ocasionales o reemplazados con frecuencia termina convirtiéndose en una panoplia de tácticas improvisadas. Una de las características del Mercosur ha sido el frecuente cambio de caras en sus mesas de trabajo. En lo que concierne a las negociaciones con terceros, han intervenido principalmente funcionarios diplomáticos de actuación transitoria, cuya habilidad en el terreno de operaciones no ha sido sustentada por una planificación a fondo de la política comercial conjunta. Visto que en los próximos años se acelerarán probablemente las negociaciones económicas internacionales ya programadas, sería recomendable darles a los representantes del Mercosur que actúen en ellas un adecuado soporte técnico provisto por expertos dedicados a tiempo completo a esta tarea durante el lapso requerido. Este sería un primer ensayo de especialización temática de la Secretaría.

Un aspecto importante de la política exterior es la representatividad de los actores. La CEE impuso su personalidad internacional, complementaria a la de los países miembros, y a veces autónoma, ganando derechos de sitio y de

expresión en conferencias y reuniones. Los dirigentes comunitarios son portavoces autorizados del colectivo de Estados en los asuntos de su competencia. Hoy en día tienen su propio lugar en todas las mesas de deliberación. El Grupo Andino se presentó desde el comienzo en los foros mundiales como un conjunto integrado y eso lo prestigió considerablemente. El Mercosur, que también ha utilizado esta modalidad, podría hacerla más visible de varias maneras, por ejemplo, conviniendo que en los grandes eventos internacionales, incluyendo las reuniones de la Asamblea General de la ONU, el Presidente Pro Tempore dedicase una parte de su discurso a exponer, a nombre de los Estados Partes, algunos lineamientos básicos compartidos por ellos sobre asuntos de interés común, no exclusivamente de naturaleza económica, sin perjuicio de dejar sentados con total libertad de criterio los puntos de vista de su país sobre todas las materias de su interés. De forma similar podría procederse en las intervenciones generales de los representantes de los países miembros. Finalmente, podría

gestionarse que en ciertas mesas de deliberación, sobre todo en las que se traten asuntos de gran interés económico, las delegaciones de los cuatro países tengan ubicaciones contiguas como expresión de su solidaridad grupal.

---

Como el ejercicio de la política y de otras actividades humanas la integración multinacional es también un arte de lo posible. Por lo grandioso de sus objetivos y su contenido filosófico, frecuentemente lo posible a su respecto parece poco. Pero por frustrante que sea atemperar ambiciones y resignarse pacientemente a renovar una y otra vez, a lo Sísifo, el esfuerzo para alcanzar las metas propuestas, la realidad manda y ella nos indica que más allá de solidaridades recíprocas y anhelos compartidos los países exhiben múltiples particularidades que definen su idiosincrasia y tienen intereses a menudo difícilmente conciliables. El Mercosur no escapa a esa lógica histórica.

# Reflexiones sobre el rumbo del Mercosur

## Una cabalgata mirando al futuro

VICTORIO ORSI

Alguns dos “vetores básicos” que estruturam as ações no âmbito do Mercosul, como a compatibilização de políticas exteriores, o maior destaque internacional dos seus membros por meio de oportunidades mais simétricas, a institucionalização de normas comunitárias, entre vários outros, não foram desenvolvidos de forma desejável. Destacando o papel de responsabilidade do Brasil enquanto maior e mais estratégico membro do bloco, Orsi considera necessário que o país abra mão de seus interesses nacionais mais imediatos em prol de uma liderança regional responsável e construtiva. O progresso do bloco - caracterizado pela diversidade, alta demografia e pela crença na igualdade de oportunidades - bem como a implementação real de seus pilares seriam extremamente favorecidos.

### *Um Tiempo Prerenacimiento*

- Mirando hacia el futuro veo **un tiempo denso de innovaciones científicas y tecnológicas un creciente progreso científico, tecnológico y económico en un desordenado, desigual proceso “prerenacimiento”**.
- Libres los “animal spirits”; múltiples audaces aventuras “keynesianas”, que serán diversas en los distintos países.
- Ahora en el tiempo próximo, las desigualdades crecientes, indican reacciones político-sociales que, para acelerar en tiempo breve la inserción de los excluidos, claman por soluciones mágicas: “las illiberal democracies”: la afirmación de “gobiernos autoritarios” percibidos como necesarios para asegurar empleo y poner bajo control los fenómenos destructivos de la corrupción del narco-terrorismo y de las rebeliones dispersas.
- Dificil un proceso ordenado con tiempos y ritmos preestablecidos, círculos virtuosos de crecimiento económico y de profundización de los hábitos y de las instituciones democráticas.
- La transformación cultural y social de EE.UU., la potencia líder, y la pérdida de su “elan misionero” debilitan su acción ejemplificadora.

- Los fenómenos que tenemos a la vista en latino-américa: Argentina, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Venezuela, y Bolivia, evidencian un intensificado proceso destructivo en devenir.
- Un “**tiempo de rupturas**”, un **tiempo prerenacimiento** que impone la superación ansiosa de la circunstancia e induce “**capacidad de adaptación en el devenir**”.
- En la dimensión internacional: **un poder unipolar transformándose en multipolar**.
- Actualmente en desarrollo **un solo conflicto global**: el terrorismo personalizado por Bin Laden: la coalición creada por EE.UU., que va desde Europa a Israel; Rusia a Pakistán; China e Irán (una coalición de circunstancia).
- Hoy es **dificil ver “entusiasmo”** para el esfuerzo militar que procure **derrocar a Irak. EE.UU. no pueden lograr su objetivo** sin la cooperación de varios de los otros poderes importantes.

### *Nuestra Geografía*

- Intentaré expresar mi **percepción de la circunstancia** que vivimos, como parte integrante de este escenario mas amplio, distinguiendo **la dimensión global internacional con respecto a la del Mercosur ampliado**.

- Daré **énfasis al tiempo presente** en una **visión del futuro cercano: un tentativo mensaje de acciones razonables**.
- Lean en mi alma: la razón no necesariamente asociada a la certidumbre; la probabilidad no asociada a la ignorancia: una **aproximación crítica que no busca confirmaciones** sino, instancias que pueden refutar la teoría que se contesta.
- El resultado del proceso: un **conocimiento siempre, provisorio conjetural e hipotético**.
- **Biológicamente y socialmente, somos sistemas complejos adaptativos** con capacidad de **autoorganización vía la realimentación**: una **“serie darwiniana de fenómenos irreversibles”** en devenir. **Sistemas no aislados, en un tiempo y en un espacio no finito, temporalmente y territorialmente mas sensibles a la fenomenología cercana de nuestra historia y de nuestra geografía**.
- Mi amigo, el ex Embajador de Brasil en Argentina Marcos Azambuja insistía frecuentemente sobre **la tremenda importancia de nuestra geografía** en la relación Mercosur; **nuestra circunstancia territorial**.

### *America Latina – La Reforma*

- En nuestra América latina la **ausencia de la “Reforma”** (que inicio en Europa Lutero) es algo que ha “**marcado profundamente**” la diferencia con respecto a Occidente: Americana Latina, cristiana, católica de habla hispana y portuguesa. En los últimos tiempos, importante el avance del **“protestantismo evangélico”** y la **expansión de los valores, en versión norte americana de la “democracia” y del “capitalismo”**.
- Brasil y Méjico aspiran a desempeñar papeles relevantes en la arena internacional. Distintos son los caminos elegidos: **México ha unido su futuro a EE.UU.** abriendo casi completamente su economía al comercio exterior y a las inversiones extranjeras.
- **Brasil aspira a desarrollar en el subcontinente un liderazgo que, en algunos temas, lo posiciona como opo-**

nente a EE.UU. (en particular en el tema de los “subsidios”).

### *Visión – misión del mercosur – lo que nos une. La dignidad de la diferencia*

- El discurso “visión - misión” contiene en sí el **“análisis de las identidades”** y, de **“la dignidad de las diferencias”**, con sus **potencialidades para armonizarse**.
- Son necesarias mentes abiertas como presupuesto de una “sociedad abierta”.
- Lo que digo a continuación nace como síntesis fruto de mi vida empresaria: una vida de constructor andando en los países del subcontinente: el “teatro” más importante de mi acción.
- Mis reflexiones son producto de mi historia: un tremendo énfasis a la importancia de la infraestructura como “**incluyente instrumento de progreso**”.
- Mi fuerte interés por los fenómenos político-sociales y económicos de las diversas comunidades en las cuales he operado me ha ayudado a entender la dialéctica más amplia político-social de la vida de las comunidades.
- A continuación, el propósito es marcar los **“vectores básicos”** que estructuran mi tentativa de síntesis **“a priori”**.

### \* \* VECTORES DE ACCIÓN EN EL MERCOSUR.

- La **“compatibilización en política exterior” de las autonomías nacionales** para una **“participación mas relevante”** y mas activa en los foros internacionales: **la elaboración de normas de conducta en la gestión del orden mundial**.
- La **“ampliación a escala internacional”** de la dialéctica nacional de la cuestión social: **“las iguales oportunidades”**.
- **Mercosur** como sustento, a escala internacional, de la **afirmación de los derechos humanos y el desarme**.
- La **adhesión plena de Chile y de Bolivia**.
- **El Mercosur como aproximación al mercado andino en un proceso de integración**.

- El **Mercosur como inductor de reformas domésticas**. (lo mejor de cada uno)
- La **institucionalización de “normas comunitarias”**.
- El **camino conjunto hacia la moneda común** (“la convergencia económica”).
- La **vida en plenitud del tiempo del “OMC” y del “ALCA”** desde una firme posición Mercosur.
- La **inserción de una visión federalista** de la organización nacional y de ella, en la integración regional, hacia un mercado común.
- Las **regiones de cada nación unidas “en las más intensa sinergia”** con las territorialmente cercanas de los países limítrofes.
- La **región como una red de aldeas**: los intendentes y los **municipios** donde la vida renace con sus “**olores y sabores**”.
- Énfasis regional en la “**prevención y la medicina natural**”.
- La **auto educación para todos**. La escuela contributiva para todos los que pueden pagar totalmente o parcialmente.
- La **unificación del acceso digital en el Mercosur** como medio de reducir desigualdades, oportunidades de progreso personal, posibilidades de cualificación y participación en la sociedad: un mejor ejercicio de la ciudadanía.
- En los **momentos de emergencia** como los actuales en cada nación la **integración de las fuerzas armadas** como parte del **sistema continental de seguridad**.
- Las **fuerzas armadas de la región con capacidad de servicios múltiples** a favor de la comunidad continental frente a emergencias varias como inundaciones y terremotos.
- En la **estrategia de producción**: (- anticuada y poco útil la marcada diferenciación entre agricultura; industrias; y servicios) - la **apuesta regional prioritaria**: “**alimentación**”; “**logística**”; “**energía**” y “**ambiente**” nuestra “**alea**” (apuesta).
- **Transparencia en la relación con el ambiente**: entre nosotros y con la región. La importancia del movimiento libre de las

personas en el trabajo y en el turismo (principal empleador de hombre y sobre todo mujeres).

- El **gas como base de la matriz**; - para la **energía**; - el **calor**; - el **frío**; - y sobre todo el **transporte** (una pequeña revolución industrial en la especialización del transporte regional con GNC y LNG).
- “**La innovación tecnológica**”: obsesiva motivación regional en particular en biotecnología y salud.

Ésta lista de prioridades, no exclusiva, como **guía de exploración y de profundización de nuestra acción de construcción de la comunidad regional**.

### *El Discurso De La Integración Regional: La Flexibilización Institucional.*

- La integración se desarrolla en una región cultural, política y económica amplia que presenta posibilidades de complementariedad y de sinergia global: base, en el tiempo, para una estrategia subcontinental de seguridad y desarrollo: mirando al “ALCA” para llegar en el tiempo, a una integración continental.
- Utilizando las palabras del Canciller de México Jorge Castaneda: “Los procesos de integración en América Latina y la colaboración entre ellos son una muy buena base para que las negociaciones del ALCA fructifiquen y para que los países más débiles tengan posiciones de negociación más fuertes”.
- “Considero que cuando el ALCA se vuelva una realidad en 2005, los bloques subregionales seguirán teniendo un papel de enorme importancia para los distintos países de América Latina. Esto se debe a que los alcances de muchos de ellos van más allá del libre comercio y contemplan otros aspectos de cooperación. No obstante, hay que reconocer que con el ALCA varios de ellos tendrán que ser refuncionalizados o readaptados de acuerdo a la realidad latinoamericana en devenir”.
- Necesario, en el tiempo, un “proyecto de convergencia” en todos los ámbitos de

- nuestra vida, como en el caso de Europa. Cuánto antes la **implementación y práctica de “un código comunitario” y una jurisprudencia que superen “los códigos y las jurisprudencias nacionales”**.
- Estoy convencido que “geografía e historia”, sugieren, en el tiempo, la construcción de un “continente americano”. Como el fruto mejor: la “hibridación” de la cultura iluminista europea y la cultura contestataria anglosajona (La sociedad abierta y sus enemigos).
  - En materia económica *citando a “Felix Peña”*: “Ahora es preciso gerenciar la transición y preparar bien el esbozo de la nueva etapa. Para ese fin, es preciso “preservar lo esencial”. Lo esencial es representado por los **“tres pilares”** sobre los cuales está asentada toda la construcción del Mercosur: **“la previsibilidad en el acceso irrestricto a los respectivos mercados”**; la **“preferencia comercial en relación a los demás países; y las disciplinas colectivas en políticas macro económicas, comerciales y sectoriales”**.
  - “Considerando que no fue posible implementar plenamente los presupuestos sobre los cuales se esbozó la instrumentación de estos pilares, es recomendable **“institucionalizar la flexibilización de los instrumentos actuales”**, hasta que sean revisados en función de la nueva etapa. Esto es preferible a las flexibilizaciones unilaterales que vienen de comportamientos arbitrarios de cada socio. Las técnicas de flexibilización pueden variar. Hay una rica experiencia internacional en materia de “waivers” (renuncia a derechos) y a mecanismos de escape. Lo importante es que respondan a criterios objetivos, que permitan minimizar sus efectos sobre los tres pilares esenciales mencionados”.
  - “El Consejo del Mercosur es competente para definir un régimen de flexibilización transitoria y limitada de los compromisos del Mercosur. Esa flexibilización no podría quedar en la dependencia de la evaluación unilateral de cada miembro. Debe permitir

la preservación de la reciprocidad de intereses que sustenta el vínculo asociativo. Ese esbozo debería tener la participación activa del sector privado. Con voluntad política y conciencia de las realidades, su esbozo y aprobación no deberían llevar mucho tiempo. Fortalecería la imagen y la credibilidad del Mercosur. Y también confirmaría lo que fue declarado en la “Cúpula de Asunción”, en el sentido de privilegiar, en medio de las turbulencias pasajeras, la orientación estratégica de la alianza llamada Mercosur”.

- El éxito será obtenido vía un “proceso de reflexión”, generado por los difíciles tránsitos que estamos atravesando, que nos permita superar las incomprendiones y resentimientos originaron en las **pruebas de repetida inmadurez** a lo largo de nuestras relaciones: **“vis -a- vis” las potencialidades de la hibridación de las distintas culturas: “los sabores y olores de la diferencia”**.

#### *Estados Unidos En El Juego Continental: Un Continente Americano Perplejo.*

- No puedo sino recordar aquí las palabras de mi amigo Samuel Huntington: “Los críticos dicen que estados Unidos es una mentira, porque su realidad está demasiado lejos de sus ideales. Estados Unidos “no” es una mentira, es una desilusión. Pero puede ser una desilusión sólo porque es también una “esperanza”.
- Estimo difícil **que los EE. UU. estén dispuestos a modificar, en tiempo breve, su política de poder dominante y de subsidios y pensar estratégicamente en un plan “Marshall” para América Latina apoyando una acción regional**: Brasil, Chile y Argentina como “el instrumento necesario” para la seguridad y el progreso del subcontinente (Paraguay, Colombia, Venezuela, Perú y Bolivia).
- El interés de EE.UU. parece **concentrarse** ahora en la afirmación de su autonomía en las decisiones que priorizan la **defensa de**

- los intereses inmediatos** de la comunidad americana.
- En la política de los Estados Unidos, el control de las instituciones, así como el país mismo, está hoy divididos en dos partes prácticamente iguales. El presidente se ve forzado a gobernar con el “consenso” de las dos mitades. La tendencia hacia el “centro” se confirmará, en el tiempo, como “rechazo a las soluciones radicales y extremistas”.
  - Actualmente la economía norte americana se encuentra, aparentemente, sin herramientas eficaces para el manejo macroeconómico.
  - Las tasas de interés son tan bajas que inciden poco: - en los valores a largo plazo, verdaderos impulsores de las inversiones empresarias; - y como aliento a una reactivación de la economía en el corto plazo.
  - Estados Unidos se encuentra en dificultad para implementar una política monetaria realmente eficaz.
  - La otra palanca, la fiscal, es lenta y por lo tanto incapaz de obtener resultados en breve término.
  - Considerando la situación de Japón, atrapado en una trampa de liquidez desde mediado del 90 y la situación recesiva en muchas naciones de Europa y América Latina, parecería que la circunstancia grita para que en cada región las naciones líderes promuevan planes de desarrollo: diversos “planes Marshall” regionales.
  - Teniendo en cuenta la historia de la estructura del partido republicano, del mismo Bush y sus más íntimos colaboradores, y los últimos movimientos chilenos, es difícil hoy imaginar un momento de “aceleración” del proceso de integración continental, hacia la creación de una “zona de libre comercio hemisférico” desde Alaska a Tierra del Fuego”.
  - La incorporación de México al NAFTA, se ha revelado un “acierto histórico”.
  - Se vislumbra ahora el emerger y la consolidación de otra “oportunidad histórica”: una aproximación prioritaria entre un primer grupo de países del subcontinente; Argentina; Brasil; Paraguay, Uruguay, Chile y Bolivia.
  - Hemos observado las distintas reacciones de Argentina y Brasil, frente a la reciente iniciativa chilena: distintas prioridades y distintas velocidades en la convergencia hacia el “Alca”.
  - Para EE.UU. la aceleración del proceso de integración con el Mercosur, parecería una exigencia prioritaria “vis a vis” la situación de Colombia: la necesidad de evitar que el problema se transforme en un tema bilateral: Colombia - EE. UU.
  - La administración Bush cambió en su llegada al Gobierno las definiciones de Clinton, Madelaine Albright y Robert Rubin para América Latina: prioridad en la consolidación de las democracias; préstamos de última instancia, en la medida que la región se uniformarán con las ideas del “Consenso de Washington”.
  - En lo comercial: **libre comercio; rechazo de los subsidios al agro** (revisión de sus propios subsidios en la negociación con Europa).
  - En relación al **ALCA: aceptación aparente de la interlocución unificada (Mercosur)**.
  - Bush, en el intento de golpe en Venezuela, evidencia subordinar la consolidación de la democracia a otras prioridades.
  - En materia comercial ha dado: señales proteccionistas vía el “aumento de los subsidios agrícolas” y las “restricciones a la importación de acero”.
  - Las señales recibidas últimamente en el “arena internacional” han inducido en Bush un mayor pragmatismo: la asistencia directa al Uruguay y el paquete de 30.000 millones a Brasil. Algunas oportunidades se abren ahora también para la Argentina, en su negociación con el F.M.I.
  - En lo comercial la aprobación de la “Trade promotion Authority”, le permitirá nuevamente liderar el proceso liberalización “incluyendo en la agenda el sector agrícola”.

### *Los Peligros De La Fragmentación.*

- Los empujes a la fragmentación y a la disgregación se contraponen dialécticamente a las fuerzas en búsqueda del “propósito común”.
- **Brasil** deberá tomar **siempre más,**

- conciencia de esto ya que representa la **“fuerza centrípeta del subcontinente”** por su dimensión y sus diversas peculiaridades: **“el Mercosur y el Merconorte”**. Brasil, el elemento necesario para diluir los fenómenos transitorios de gran turbulencia en el subcontinente.
- En Colombia con el **presidente Uribe empiezo a percibir**, en forma **menos pesimista, el potencial desarrollo de la situación colombiana**.
  - Pero sigo estimando difícil el aglutinamiento rápido de fuerzas democráticas, que alienten la acción militar para una **“limpieza en el territorio del poder del narcotráfico”**.
  - Firme es mi convencimiento que, en el tiempo, el camino va en la dirección de la **decriminalización de la droga**. En tal sentido, mucho me ha sorprendido y agradado el **“grito”** del Presidente del pequeño Uruguay, algunos meses ha.
  - **Uruguay es un país pequeño, con una estructura razonablemente sólida**. Tiene sus vocaciones limitadas y ha aceptado ser un **proveedor para los dos socios principales**: Argentina y Brasil. Uruguay tiene una buena condición social, un razonable equilibrio. No es un país problema pero no tiene industria propia y se pregunta qué gana con adherir a una tarifa externa común elevada. La tradicional respuesta, tanto de la Argentina como del Brasil, es que puede agrandar su mercado. **El Uruguay: un “país de servicios” para todo el Mercosur**.
  - El caso **Paraguay es completamente diferente**. Por razones históricas y políticas, es un país que **vivió mucho en la marginalidad. El desafío de Argentina y Brasil es crear condiciones para ampliar la capacidad productiva paraguaya**, especialmente en la agroindustria. Argentina y Brasil deberán esforzarse junto con las autoridades paraguayas para reforzar el papel del estado, **actuar contra el terrorismo, y el lavado de dinero**. El problema paraguayo merece la adopción de una firme política común Argentina –Brasil en armonía con Estados Unidos.
  - Ambos países resultarán beneficiados si pudieran realmente trabajar juntos en el sentido de ampliar la capacidad productiva de Paraguay y ayudar a reestructurar sus instituciones.
  - Argentina y Brasil tienen con Paraguay **enormes fronteras comunes: arguguayos y brasiguayos** en gran número.
  - Para la regionalización de la energía (las compañías binacionales Itaipú en Brasil y Yaciretá en Argentina, deberán estar unidas para un tremendo intercambio de energía secundaria (Brasil) y primaria (Argentina) en beneficio de toda la región.
  - Chile ambiciona una relación directa con EE.UU. independientemente del Mercosur.
  - Chile es altamente sensible a los precios de los **“commodities”**. Es deficitario en energía (hoy una actual básica dependencia de Argentina) y atado a la evolución de la economía asiática.
  - Una **comunidad seria, diligente, orgullosa, con talentos** especialmente en el área de las ciencias exactas, telecomunicaciones y elaboración de software. Con ambiciones en la biotecnología y conocimientos avanzados en forestación, agricultura y pesca. Un socio valioso, **particularmente valioso, en la interacción con las regiones limítrofes de Argentina**.
  - **Bolivia: recientemente ha surgido una generación de políticos jóvenes**, con excelente formación profesional, una **visión política humanística y fina sensibilidad a los llamados sociales**.
  - Ahora el país está concentrado en la búsqueda y explotación de la riqueza de sus **grandes reservas de gas**, que deben ser transformadas en **líquido para poder ser exportadas**.
  - Aquí también es preciso una acción conjunta (Argentina, Brasil y Chile) y continua para la valorización de la capacidad productiva y el fortalecimiento de las instituciones.

### *Una Visión Continental – Las Mayores Responsabilidades.*

- El **“Western Hemisphere”**, como resultado de su insularidad geográfica, ha sido, en



- cierta forma defendido de las influencias externas, permitiendo a los “Estados Unidos” jugar, sobre todo últimamente, un “rol preminente” en el hemisferio e inspirar las instituciones regionales del subcontinente.
- La decisión de Brasil en la segunda guerra mundial, aliándose a EE.UU. ha sido una ponderada reflexiva, afortunada decisión.
  - La diferente decisión de Argentina, como recordamos, ha tenido importantes consecuencias culturales, tanto en su vida comunitaria como en sus relaciones internacionales por muchos años alimentando una peligrosa tendencia cultural a los “anti-sentimientos”. La situación parece haberse revertido, aún cuando no completamente, en los últimos años, vía una mayor participación de la juventud en las universidades de Estados Unidos para su formación profesional y vía los procesos de privatización e integración regional, la penetración cultural de la T.V. y el “show business” americano.
  - El movimiento más importante ha sido el lanzamiento del “NAFTA”, la incorporación en el tratado de México, con todas sus consecuencias.
  - La estratégica aproximación representada por el “Washington Consensus”, y el fin de la Guerra Fría, ha disminuido, en gran parte, las atracciones residuales hacia posiciones “anti - yanquis” preexistentes en el subcontinente.
  - Subsisten en la región diversos temas conflictivos como: las inmigraciones ilegales, la contaminación; el control de los confines; los temas sanitarios; y sobre todo el tema narcóticos y el lavado del dinero. Estos últimos han sido y siguen siendo particularmente importantes, no solamente en Colombia, pero también en Bolivia, Ecuador, Perú y Paraguay.
  - Los actuales “sistemas de certificación unilateral”, no funcionan adecuadamente, y su estrategia debería ser reformada. Ya anteriormente he expresado mi apreciación acerca de una diferente aproximación al tema de la droga por parte de EE.UU. que merecería una discusión y un acuerdo más que hemisférico.
- El camino al “Alca”, reiniciado últimamente por Chile, es un movimiento destinado a ser seguido en el tiempo, por las otras naciones y el Mercosur, para que la negociación para un “área de libre comercio de las Américas” se realice antes del 2005.
  - El proteccionismo agrícola de U.S.A. y otros temas existentes en las relaciones comerciales interamericanas y especialmente las relativas a la competencia y rivalidades (específicamente entre México y Brasil “vis a vis” EE.UU.) van a demandar tiempo y paciencia para su superación.
  - El incremento de las desigualdades queda como una de las mayores preocupaciones en gran parte del subcontinente: excesiva concentración de riqueza y de poder, incremento muy significativo de diversas criminalidades.
  - Los dos más importantes acuerdos de integración: el “Pacto Andino” y el “Mercosur”, están actualmente en crisis: su superación no puede darse sino vía un período de larga asistencia política, económica y financiera, por parte de EE.UU., y de las instituciones internacionales, Fondo Monetario, Banco Mundial y BID, para inducir una lenta convergencia hacia un área de libre comercio y sucesivamente de mercado común con la institucionalización de un “código comunitario”, así como ha ocurrido en el tiempo en la “Comunidad Europea”.
  - La mayor responsabilidad para que esto ocurra corresponde, en mi opinión, naturalmente a Brasil y a EE.UU.

***Integración: Apertura.  
Diversidad. Cohesión. La  
Sociedad Civil.***

- La tensión entre “la integración económica regional” y “las restricciones del Estado – Nación” impone una nueva visión para guiar la política internacional.
- El régimen resultante de la nueva organización del “WTO” puede ser descripta como una “shallow integration”. Una “deeper integration” necesita llevar las estructuras internas de los distintos merca-

- dos a una real convergencia macro – política y macro – económica.
- Se trata del desafío de encontrar un balance adecuado entre tres objetivos, distintos y contradictorios: apertura, diversidad y cohesión. El concepto europeo de “subsidiariedad” puede ayudar: es un mensaje fuerte, muy válido en la presente realidad de nuestro Mercosur.
  - La instalación de una teoría y práctica de “mercado”, sin la existencia o formación paralela de una “sociedad civil ampliamente participativa”, tiende al aumento rápido de los excluidos, quienes no van a dar tiempo y tolerancia para que el cambio de la sociedad se efectue sin violencias.
  - El fenómeno de cambios bruscos, **frecuentemente acompañados en los gobiernos por excesiva tecnocratización**, tiende a producir altas **concentraciones de riqueza y educación en sectores privilegiados de la comunidad**.
  - La importante relación de Argentina con Brasil, convierte a los acuerdos sectoriales entre ambos, aún provisorios, en instrumentos idóneos para una transición menos cruel.
  - En términos más generales, en el subcontinente, el problema de la alta desocupación, que saca al individuo el derecho básico de ciudadano que es su participación social y que destruye su autoestima, emerge “como el más crítico y rebelde de los elementos”.
  - Adquieren gran importancia los pequeños centros comunitarios para promover e iniciar la sinergia de procesos productivos, y la defensa personalizada de los bienes sociales (salud – alimentación – empleo – educación).

*Libre Comercio – Unión  
Aduanera – Mercado Común. La  
Responsabilidad Del Brasil.*

- La “Zona de libre comercio” o “unión aduanera”, aun no está definida en la práctica.
- **El Mercosur no ha elaborado una posición conjunta que le permita**

**transformarse en un “verdadero actor de primer nivel” en el escenario de las negociaciones comerciales internacionales.**

- Últimamente se ha evidenciado siempre más una incapacidad política provocada por el debilitamiento del Poder Ejecutivo central en ambos países.
- Por otro lado, se ha observado el **renacimiento de actitudes proteccionistas** inspiradas por “lobbies” interesados, cuya acción ha aumentado en relación inversa al debilitamiento del poder político de los gobiernos.
- Ha ido en aumento la **profundización de la “actitud defensiva”** de la política exterior brasileña fuertemente influenciada por la agenda de problemas económicos y políticos domésticos, y por una clara resistencia a delegar soberanía en instituciones supranacionales.
- Como en el pasado, en esta circunstancia sigo manteniendo firme mi opinión que la continuidad y el éxito de la unión regional del Mercosur, dependen fuertemente de la “convicción” que el país más grande ejerza el “liderazgo constructivo” **aun a costa, en ciertas circunstancias, de sacrificar su interés nacional “inmediato”**.
- En este escenario, un **“liderazgo responsable” del socio más importante** permite sobrellevar las dificultades y las crisis y continuar avanzando en el proyecto de integración regional (como ejemplos: la firme posición de Kohl con el “acuerdo por el marco” entre Alemania del este y del oeste; y la posición de Clinton y EE.UU. con México, después de la crisis del “tequila”).
- En mi opinión Brasil, el país mas grande del Mercosur, ha enfrentado y enfrenta una agenda política y económica interna que hasta ahora le ha impedido profundizar el proyecto regional y se ha resistido a esto por temor a perder grados de autonomía y discrecionalidad, y delegar soberanía.
- Brasil ha dejado atrás el proteccionismo autárquico del pasado. Pero parece subsistir en él la fuerte hegemonía de los sectores que compiten con la importación “vis a vis” los sectores orientados a la exportación.

*El debate actual sobre el  
mercosur. Hacia el mercado  
común.*

- Como ha observado Feliz Peña recientemente: dos factores parecen determinantes: la **situación económica y la baja calidad de las reglas de juego.**
- Es necesario someter a crítica un proceso que determine la tipología de la inserción internacional de la región.
- La conveniencia de extender la asociación a Chile y Bolivia es aceptada.
- La estrategia de inserción internacional con base en “acuerdos bilaterales de libre comercio” con los otros países, en especial con los Estados Unidos y con la Unión Europea; o la alternativa “alianza estratégica con Estados Unidos” (“acuerdo de libre comercio bilateral o una incorporación en el NAFTA”), han sido materia de discusión
- La evolución de la situación mundial después del 11 de septiembre, y los dramáticos sucesos en la vida política de Argentina, Brasil, Chile, Uruguay, Bolivia, han **fortalecido la teoría inicial de la construcción gradual de un “mercado común abierto al mundo”** por medio de negociaciones en la OMC con los Estados Unidos y con la Unión Europea. Esta opción ha correspondido y corresponde a la de un grupo pluralista de personalidades de los dos países.
- El Mercosur es un proceso de integración que genera el desarrollo de una “sinérgica cooperación” entre los países vecinos con **intención de servir la seguridad y el progreso del subcontinente.**
- Sabemos que entre países vecinos la alternativa a la lógica de la integración es la de “fragmentación”, como antes indicado. La experiencia europea es elocuente en este sentido.
- Ahora más que nunca aparece necesaria: - la mejora de los mecanismos de decisión;  
- técnicas de integración de los mercados (“unión aduanera” o “zona de libre comercio”); - calidad de las reglas del juego.
- Afirmar la confianza y la lealtad entre los socios basada en intereses y ventajas mutuas;  
- profundizar la preferencia económica con

técnicas compatibles con el artículo XXIV del GATT de 1994; - asegurar disciplinas colectivas alrededor de reglas de juego que sean al mismo tiempo previsibles y flexibles; y - perfeccionar métodos de articulaciones de intereses y de solución de conflictos comerciales.

- Percibo que para facilitar la integración será conveniente priorizar “ahora” “acuerdos sectoriales tentativos” en una atmósfera política que los aliente!

*Originalidad De Culturas. Las  
“Joint Ventures”.*

- La “intensidad” en el empeño de las elites argentinas y chilenas por transferir la originalidad de su cultura hacia la mayor dimensión que ofrece la región, principalmente hacia Brasil, será un buen indicador de la vitalidad de un proceso que podrá evitar así, en el futuro posiciones defensivas.
- La regionalización deberá por lo tanto ser entendida, no como un mero hecho limitado al aumento del intercambio comercial, sino como una interacción abarcadora, especialmente de las elites, en todos los segmentos de las “actividades creativas”: la ciencia y las artes.
- El instrumento de las “joint ventures” una opción atractiva válida en el más amplio espectro de las actividades empresarias!

*Infraestructura: Los Tres Vectores  
En Un “Approach” Ecológico.*

- Utilizando parámetro “PPP” (purchase power parity) la estructura económica del Brasil, puede ser valuada con un producto bruto PBI de 700 – 800 mil millones de dólares.
- Con el mismo criterio de evaluación el PBI Argentina está entre los 130 – 150 mil millones.
- Infraestructura y logística son aspectos fundamentales. Existe un proceso en marcha, bastante inducido por el enfoque del Mercosur, pero generado por los propios programas nacionales.

- Brasil y Argentina privatizaron la logística, las comunicaciones, la energía en procesos independientes. Hicieron la privatización pensando no sólo en aumentar la capacidad del sector para invertir sino también para obtener una sensible reducción de costos vía un salto tecnológico. En el caso de los puertos, caminos, comunicaciones energía, esos cambios son ya evidentes. Lo que puede hacerse adicionalmente, es que en lugar de que se tengan programas nacionales separados, estos sean analizados e implementados en conjunto.
- Es esencial, en una visión continental, por lo que se refiera al ordenamiento de la política de la macro logística, el “transporte multimodal”!
- En el caso específico de la Argentina, enviando al Pacífico lo que es del Pacífico (las nuevas penetraciones argentinas norte – centro – sur hacia Chile) y al Atlántico lo que es del Atlántico (la mejora de la tradicional malla vial, ferroviaria y portuaria hacia los puertos del atlántico). Reivindicación de las violencias de la historia sobre la geografía.
- En el caso más complejo del Brasil priorizar el desarrollo de los corredores ferroviarios, viales e hidroviarios, a los numerosos puertos existentes a lo largo de sus extensas costas.
- Mirando al subcontinente como un todo, es posible pensar e imaginar distintos grandes cinturones de desarrollo. Los cinturones de desarrollo de mi amigo Eliezer Batista.
- La construcción de la “hidrovía” Paraná – Río de la Plata a Buenos Aires asume un valor simbólico y práctico de gran importancia para reducir la “viscosidad” y el alto costo del transporte en el centro del subcontinente, en la dirección Norte – Sur.
- La cuenca del Plata (con aproximadamente 3.100.000 km<sup>2</sup>) se desarrolla en territorios de Brasil, Argentina, Paraguay, Bolivia y Uruguay. El análisis de los flujos comerciales que se transportan por la hidrovía indican que la soja y sus derivados, el hierro y los combustibles son los productos más importantes, en cuanto a su volúmenes, que circulan por la misma. Debe destacarse que el tráfico Norte-Sur es cuatro veces superior al de la dirección inversa, siendo el de combustibles, que representa el 80% del total, y va en dirección Sur-Norte.
- El área de influencia de la hidrovía en la zona productiva de Brasil se sitúa en los Estados de Mato Grosso y Mato Grosso do Sul, siendo su producción más importante soja, azúcar, hierro y manganeso. Sin embargo, por la hidrovía se canaliza sólo el 6% de esta producción.
- Brasil sin duda procurará implementar también una expansión realista de la iniciativa “ALCA”. En ella la relación con Argentina y Chile constituye el “núcleo esencial”: el “ABC” con un “posible cuartel general” en Buenos Aires.
- Brasil, acrecentará su interacción con Perú, Colombia y sobre todo con Venezuela (energía, aluminio, acero), y empujará, en su relación con los otros, las inversiones en infraestructura tendiente a racionalizar la geografía regional:
  - Como indicado, los tres vectores:
    - la **macrologística** de colección; almacenamiento; carga y descarga; distribución de bienes; caminos; ferrocarriles; vías de navegación hídricas y aéreas; puentes;
    - Las **telecomunicaciones**;
    - La **energía** (gas y electricidad) <sup>1</sup>.
  - **La aplicación en forma simultánea de los “tres vectores” con un “approach” ecológico:** produce un salto cualitativo decisivo en la infraestructura y posibilita así el desarrollo global de la comunidad: los corredores de desarrollo!
- Difícil evaluar el desarrollo comparado de las potencialidades de las distintas culturas, de los diversos “stocks” de reserva de materias primas y de las diferentes calidades de las infraestructuras, humana y física de los países integrantes de la región.
- Tiendo a creer que en el largo plazo, el “diferencial demográfico” jugará como un ele-

<sup>1</sup> Brasil es un demandante neto de energía que lo convierte en una poderosa fuerza centrípeta de integración energética. San Pablo, solamente, con 34 millones de habitantes y un PBI similar al de la Argentina, está en el centro de esta demanda de energía. “Brasil se perfila como el gran consumidor regional de recursos energéticos (la demanda de electricidad en Brasil está creciendo a un ritmo estimado del 6% anual).

mento rico de potencialidad competitiva: importante las apuestas que las distintas comunidad están haciendo, con diverso empeño, en la educación (el factor decisivo).

- Brasil es “también” un país amazónico y andino. Es clara su competencia con Méjico en la relación con los países del norte.
- De nuevo la cultura; la historia; y la geografía: Brasil linda con todos los países latinoamericanos: todos con excepción de Chile y Ecuador.
- La secuencia “educación – empleo – destrucción de la pobreza”, es por lo tanto el vector prioritario obligado de toda estrategia nacional en la competición dentro de la región.

### *La alimentación y la vida en las comunas.*

- La región ofrece en el segmento alimentación buenas condiciones de complementariedad. En Brasil la producción de alimentos supera el 22,5% del producto interno bruto. Cuando se tienen en cuenta el procesado de alimentos, la distribución y la venta minorista, la contribución alcanza el 38%. Creo que en Argentina esto mismo valor no debería estar distante del 30%..
- Especialmente para la gente de bajos ingresos, la calidad y el costo mínimo de los alimentos constituye el elemento básico para permitir el buen desarrollo de un razonable sistema educativo, que a su vez es el ingrediente necesario para la movilidad en la vida social – política y económica: énfasis en la autoeducación y coeducación en una “red de aldeas”.
- El tema de la dieta y de la buena alimentación a precios bajos ha constituido uno de los temas repetitivos y recurrentes en todos los debates de tipo amplio del “MERCOSUR” sobre empleo y pobreza (uno consecuente al otro).

### *Una tentativa de síntesis*

- Este es un continente Americano!
- Brasil la fuerza centrípeta del

subcontinente: el natural portavoz en el diálogo con EE.UU.; por su historia (la alianza en la última guerra) y la importancia de la “seguridad” del subcontinente: los confines de Paraguay, Colombia y Venezuela: Brasil puede ser el garante, con Argentina y Chile, de la vigencia del sistema democrático contra los peligros de las “aventuras autoritarias”.

- El Brasil ha creado ya, “una voz unificada de representación”, los otros socios deberían imitarlo. Las “muy frecuentes” intervenciones de los jefes de estado, no han constituido el mejor sistema: pero hasta ahora ha sido el único eficaz.
- Utilizando las palabras del Embajador José Botafogo:” Mercosur sigue siendo el camino más estimulante para tomar decisiones en común.
- “Para recorrerlo habrá que compartir responsabilidades y llegar a acuerdos en temas como los vinculados a las actividades productivas que compartimos. Un elemento que ayuda es que, ahora, **Brasil y Argentina gracias a la flotación ya no tienen una asimetría cambiaria como en el pasado.**”
- Debemos recordar que **las crisis tienden también a fortalecer la tentación del unilateralismo.**
- Cuando me pregunto más íntimamente acerca de mis sentimientos sobre la evolución política del nuevo Mercosur ampliado (con la presencia de Chile y Bolivia) me respondo tentativamente que la **“dificultad intrínseca de la asociación” entre la dimensión de Brasil con la de los otros miembros impone la necesidad de la existencia de instituciones y reglas** que impidan potenciales momentos de arbitrariedad del más grande.
- Brasil orientará su futuro político con el prestigio y la seguridad que corresponde a una comunidad cuyas características son: **diversidad; alta demografía; “credo” en las “iguales oportunidades”;** pragmatismo en la acción.
- Todo esto induce a una política independiente de acuerdo a su propia inspiración, a coordinar con sus vecinos obligados, Argentina y Chile.

- **La entrada de Chile** en el Mercosur **puede ayudar** a inducir Brasil y a los otros socios sobre la necesidad de **reforzar las reglas ya establecidas** e **instituir un fuerte tribunal de arbitraje** de las **disputas**: “la instrumentación de medidas institucionales” que alteren la actual práctica de trabajo de las varias comisiones concentradas en la resolución de los problemas del día a día.
- En la arena internacional las **últimas crisis han puesto de manifiesto**, una vez más, la **existencia de dos ortodoxias**: una **válidas para los países centrales** y la otra **limitada**, para su uso, **en el mundo en desarrollo, subdesarrollado o emergente** según se lo quiera denominar.
- Me parece **válida hoy la reflexión de Prigogine**: las **distintas visiones del mundo** “la que vemos desde el externo; y la que percibimos dentro de nosotros mismos” **son convergentes**. Ésta convergencia de ambos mundos es quizás uno de los hechos

culturales importantes de nuestro tiempo: **la flecha del tiempo en los fenómenos irreversibles**.

- En las comunidades humanas las **diversidades étnicas y culturales**, como existen en las comunidades del Mercosur ampliado, juegan **roles de antítesis y tesis en el devenir de la vida político-social**.
- **Los principios básicos que debemos reconocer en la visión ecología** (que es más que una aproximación holística) son: la **interdependencia**, el **flujo del continuo reciclaje**, la **flexibilidad y la diversidad**.
- Estos, en su conjunto, aún con aparentes contradicciones, conforman la sostenibilidad del sistema.
- **En este momento, prerenacimiento del Mercosur**: - luces y sombras.

**El devenir del proceso, con sus biodiversidades, parece andar hacia un más alto nivel de progreso social**: “las iguales oportunidades”.

# El trato diferencial debe ser parte de la Agenda de Profundización del Mercosur

FERNANDO MASI

A partir do fim dos anos 90, a assimetria entre os membros do Mercosul fez com que os sócios menores se tornassem mais dependentes do Brasil e da Argentina. O Paraguai – país desindustrializado e com a menor economia do bloco - foi quem mais sofreu com as políticas de proteção tarifária e com os obstáculos ao acesso de mercados. Para compensar essas deficiências e levar os benefícios da integração às regiões menos favorecidas, faz-se necessária uma política de incentivos regionais, através de um Banco de Desenvolvimento, que financie a infra-estrutura e capacitação de mão-de-obra dessas regiões.

Las asimetrías de las economías que componen el Mercosur no fueron tenidas en cuenta como tales en el momento de la firma del Tratado de Asunción. Se pensaba que las diferencias de peso económico, tamaño territorial, y potencialidad de exportación de cada uno de los países no se convertirían en obstáculos en el proceso de profundización de la integración regional. Por el contrario, se consideraba que la magnitud de los flujos comerciales y de inversión que generarían el levantamiento de las barreras arancelarias, permitirían minimizar estas diferencias y hacer competitivas a las economías pequeñas, en tanto en cuanto las mismas formaran parte de un mercado ampliado y abierto. No es sino hasta la promulgación del Protocolo de Ouro Preto cuando se hace mención a la necesidad de considerar a las regiones más atrasadas del proceso de integración regional.

La concreción de una zona de libre comercio en el Mercosur, para fines de los noventa incrementaba significativamente el comercio intrazona, con sus respectivos beneficios para los socios del emprendimiento regional. Al mismo tiempo, y por efecto de esta apertura regional, las economías pequeñas se convertían en más dependientes de Argentina y Brasil, creando, por lo tanto, mayor sensibilidad al interior de sus estructuras de producción y exportación, y mayores limitaciones sobre las decisiones de políticas macroeconómicas.

Las inestabilidades económicas de Argentina y Brasil, a partir de 1999, y las decisiones

unilaterales de política económica impuestas por estos países han afectado el comercio intrarregional – incrementando las barreras no arancelarias – como también a la capacidad productiva de los países pequeños, orientadas mayoritariamente al mercado de los vecinos.

Sin embargo la estructuración de una mayor dependencia de los pequeños hacia los grandes en el Mercosur conoce de diferencias significativas. Mientras el Uruguay aprovechaba acuerdos comerciales anteriores con Brasil y Argentina (PEC y CAUCE), incrementando su producción agroindustrial y diversificando sus industrias no agrícolas con efectos directos sobre el aumento de las exportaciones de ese país hacia el Mercosur, el Paraguay aumentaba su concentración de exportaciones al Mercosur con el predominio de rubros tradicionales, con poco incremento de una oferta exportable diversificada y de mayor valor agregado, y con un estancamiento de sus exportaciones totales.

Es decir, que el Paraguay en los años noventa no se ha apartado mucho de la naturaleza predominante de su dependencia con Argentina y Brasil, cual es el comercio de triangulación o la venta de productos de la extrazona a las economías vecinas, complementado con un incremento sustancial de sus importaciones de productos elaborados de la región Mercosur. En este sentido la estructura económico-productiva del Paraguay continua siendo la más débil del Mercosur – incluso comparada con la uruguayana – y las cifras de sus indicadores económicos y sociales así lo

confirman. A ello deberá agregarse la situación de mediterraneidad del país, con una escasa integración de sus mercados y vías de comunicación internas, lo que dificulta una mayor competitividad.

Por lo tanto, y en el supuesto de una recuperación de las economías de Argentina y Brasil en un futuro inmediato, las mismas tendrán una repercusión favorable casi automática sobre la economía uruguaya, dada la estructuración de su sistema productivo y el tipo de inserción de este país en el Mercosur, pero no así sobre el Paraguay cuyo sector productivo sufre de mayores limitaciones y problemas estructurales. En otras palabras, el reconocimiento de una realidad económica particular como la del Paraguay, por parte de los demás socios del Mercosur, debe abrir el camino para la elaboración y aprobación de medidas diferenciales, de tal manera que el Paraguay pueda finalmente beneficiarse de una profundización del proceso de integración regional, y no permanecer, como hasta el momento, como un socio pasivo de la integración.

Por otro lado, de nada servirán las medidas diferenciales y especiales, si los agentes institucionales (públicos) y los agentes económicos del Paraguay no intentan modificar el actual modelo económico por otro de mayor industrialización y competitividad exportadora. Por lo tanto, el Paraguay deberá demostrar un compromiso firme de impulsar un modelo económico diferente al actual, para convertirse en interlocutor válido en el Mercosur y lograr los canales de ayuda necesarios para su despegue en la región.

### *Algunos Datos De La Estructura Económica Paraguaya*

En términos del producto interno bruto (PIB), el Paraguay aparece no solamente como la economía de menor peso en el Mercosur (US\$ 7,500 millones en el año 2000), sino también como el de menor crecimiento promedio en toda la década del noventa: 2.1%. De hecho, el indicador elocuente del estancamiento de la economía paraguaya es la evolución del PIB per cápita cuyo crecimiento en la década del ochenta era del 0%, y de -0.6% en la década del noventa.

Las economías de Argentina, Brasil y Uruguay se han estructurado esencialmente a partir de sus actividades agrícolas y agro-industriales a partir de las cuales han construido sus principales ventajas competitivas. En el caso de Brasil, además, otro sector con ventaja competitiva ha sido el de bienes de capital (máquinas y herramientas). En el caso uruguayo, también prosperan como competitivas actividades de servicio como transporte y turismo.

Solo una parte de la economía paraguaya se estructura sobre la agricultura y la agro-industria. La misma se ha concentrado en *commodities* como la soja, el algodón, la extracción forestal y la ganadería. El otro sostén de la economía paraguaya radica en las actividades comerciales, principalmente el comercio de reexportación; y finalmente en una fuerte actividad financiera.

Cada uno de los sectores mencionados que han sostenido a la economía paraguaya, por lo menos, desde la terminación de las obras de Itaipú (1981) ha sufrido embates importantes en su estructura en la década del noventa. En los noventa, el crecimiento promedio anual del sector agrícola ha sido de solamente 2.1%, y de apenas 0.6% en el sector servicios (comercio y finanzas predominantemente). A partir de 1998, el estancamiento económico paraguayo deviene en recesión con variaciones sucesivamente negativas del PIB, recuperándose ligeramente en el 2001.

Así, el modelo económico paraguayo de los últimos 20 años, a diferencia de sus vecinos, se ha desarrollado sobre la agro-exportación, el comercio de reexportación y las actividades de financiación del consumo y del comercio, con una alta dosis de grados de especulación.

El estancamiento de la economía paraguaya repercutía, por supuesto sobre las condiciones de vida de la población. Para el año 2001, 38% de la Población Económicamente Activa se encontraba con problemas de empleo, llegando el desempleo abierto al 7.6%, el desempleo oculto al 9% y el sub-empleo al 22%<sup>1</sup>. El nivel de población bajo la línea de pobreza se ubica en un 36%, concentrándose esta situación de precariedad en el área rural. En cuanto a los servicios básicos sociales y de infraestructura física, el Paraguay se ubica entre los últimos en Amé-

<sup>1</sup> Datos de la Encuesta de Hogares 2000/2001 de la DGEEC. El desempleo oculto es definido como aquellas personas que estando desempleadas no buscan trabajo, pero que aceptarían si se les ofreciera. El subempleo consiste en personas que trabajan menos de 40 horas semanales o que ganan menos del salario mínimo.



rica Latina. El analfabetismo en el Paraguay llega al 20% de la población, mientras el analfabetismo funcional a 40%. El país presenta una de las tasas de mortalidad materno-infantil más altas de América Latina, y la menor cantidad de médicos y enfermeras por habitantes entre los países del MERCOSUR. Asimismo, la cobertura de agua potable alcanza a 60% en áreas urbanas y a 20% en áreas rurales, mientras que el alcantarillado llega al 27% de la población urbana. En telecomunicaciones, la relación es de 4,7 líneas por cada 100 habitantes, y solamente el 13% de las rutas del país se encuentran pavimentadas<sup>2</sup>.

Finalmente, si bien ha habido un aumento de los gastos del estado en salud y educación en los noventa con respecto al promedio de décadas anteriores, los gastos sociales totales del estado paraguayo para fines de los noventa alcanzaban un 8%, cifra bastante inferior al promedio del Mercosur (18%).

Las debilidades y limitaciones de la economía paraguaya no son necesariamente el resultado lógico de una economía pequeña. Comparativamente al Uruguay, la otra economía pequeña del Mercosur, el desempeño de esta última no solamente ha sido superior a la paraguaya, sino incluso a la brasileña y a la argentina, al observar sus principales indicadores económicos y sociales. En primer lugar, la economía uruguaya ha experimentado un crecimiento sostenido, por lo menos hasta 1998, ubicándose con un PIB per cápita 4 veces superior al paraguayo. En segundo lugar, este crecimiento económico ha estado acompañado de una mayor diversificación agrícola e industrial. En tercer lugar y aún cuando los niveles de desempleo y pobreza se han incrementado en el Uruguay en la década del 90, los mismos se mantienen por debajo de los niveles del Paraguay y del promedio del Mercosur. En términos de infraestructura social y física, el Uruguay presenta la cara opuesta al Paraguay, manteniéndose con los mejores índices del Mercosur (especialmente en salud y educación); y los gastos sociales totales alcanzan al 16% del PIB, el doble que en el caso paraguayo.

La economía paraguaya es la más atrasada del Mercosur, no por ser la más pequeña, sino por

haberse desarrollado dentro de un modelo económico con características adversas a un proceso de integración, y estas limitaciones estructurales no han podido ser superadas en la década del noventa.

Este atraso de la economía paraguaya también se refleja en el comportamiento de sus exportaciones. Las mismas han permanecido estancadas durante toda la década del noventa – a diferencia de las economías de Argentina, Brasil y Uruguay – aunque crecientemente concentradas en la región Mercosur (alrededor del 60% del total). A pesar que el Mercosur se convirtió en la llave para el aumento de la exportación de los rubros no tradicionales del Paraguay y de una mayor participación de las mismas en el total de ventas externas del país con respecto a décadas pasadas, estas últimas continuaron concentradas en *commodities* tradicionales y con poco valor agregado. Nuevamente a modo de comparación, el Uruguay presenta un crecimiento sostenido de sus exportaciones totales en la década del 90, coincidente con una mayor diversificación de estas exportaciones, participando los rubros no tradicionales en el 48% del total de las ventas externas.

El dinamismo del comercio exterior paraguayo siempre ha estado determinado por el nivel de sus importaciones. El dinamismo de las importaciones paraguayas no solamente contrasta con el estancamiento de las exportaciones, sino que viene a confirmar la caracterización del Paraguay como país comercial antes que productor.

Por otro lado, y teniendo en cuenta el total de importaciones (registradas y no registradas), el 70% de ellas vuelve a salir del país a través del comercio de reexportación. De ahí que también el 70% de las importaciones nacionales consisten en bienes de consumo final, antes que en insumos o bienes de capital<sup>3</sup>, dando razón a un grado bajo de producción industrial y de exportación del país.

Por lo tanto, las perspectivas de un crecimiento económico sostenible del Paraguay y de una inserción competitiva en el Mercosur y en el mercado internacional, depende exclusivamente de un cambio de las bases del modelo económico actual y su reemplazo por otro de

<sup>2</sup> Datos del Ministerio de Educación del Paraguay y del Informe Desarrollo Humano 2000, PNUD.

<sup>3</sup> Datos de Informes Económicos del Banco Central del Paraguay. En el caso del Uruguay, solamente un 25% de sus importaciones totales han consistido en bienes finales de consumo en los noventa (García Peluffo, 2000).

industrialización que mejore las condiciones productivas y aliente la competitividad exportadora del país.

### *En La Búsqueda De Un Trato Diferencial A Partir De Las Asimetrías*

Al igual que la economía uruguaya, la economía paraguaya presenta estructuras de capacidad productiva muy menores y diferentes a las economías más grandes del Mercosur, originando así asimetrías considerables en la región. Estas asimetrías en los grados de desarrollo, no son exclusivas entre las economías mayores y menores del Mercosur. Las diferencias en capacidades económicas y competitivas son también significativas entre Paraguay y Uruguay. Siendo la magnitud de la economía paraguaya residual ante el resto del Mercosur, un aumento de sus exportaciones, principalmente industriales, no afectará mayormente a las economías de Brasil y Argentina, pero sí significará un impacto diferencial favorable al desarrollo competitivo del Paraguay.

### *Protección arancelaria y acceso al mercado*

Las economías pequeñas del Mercosur han concedido elevar sus aranceles externos para brindar una protección mayor – en algunos casos en forma permanente y en otros temporal – a las economías más grandes del Mercosur. A esta concesión no le ha correspondido a las economías menores como Paraguay ninguna compensación. Se trata, entonces, de una medida equivalente a un trato diferencial y no recíproco, pero en favor de las economías mayores del Mercosur.

Una de las modalidades inauguradas recientemente por el Paraguay para ir transformando su estructura productiva y exportadora, es el **régimen de la maquila** que utiliza la admisión temporaria como uno de sus principales medios de operación. Sin embargo, esta modalidad se inscribe dentro de los regímenes comerciales excepcionales que deberán desaparecer en casi su totalidad para el 2006. Es un período de tiempo escaso para el despegue de la industria maquiladora.

Las barreras no arancelarias al comercio

intra-Mercosur son numerosas, y solamente pocas de ellas han sido levantadas desde la firma del Tratado de Asunción. Se diría que los efectos negativos de estas barreras son tan formidables como los efectos positivos del desarme arancelario que implica una zona de libre comercio. A su vez los perjuicios son mayores para las exportaciones de los países pequeños, especialmente para los productos industriales y no tradicionales.

Cada uno de los problemas expuestos se convierten en obstáculos para iniciar un proceso de industrialización más profundo en el Paraguay y proveer a este país de mayor capacidad competitiva y exportadora. Las barreras al comercio, en particular, constituyen hoy un freno formidable de acceso a los mercados argentino y brasileño, especialmente para aquellos rubros con mayor valor agregado, donde algunos esfuerzos importantes se han dedicado en el Paraguay para aprovechar las ventajas del mercado ampliado.

Por lo tanto, las economías mayores del Mercosur deberán conceder a un trato diferenciado con el Paraguay en cada uno de los aspectos mencionados, de manera a facilitar una estrategia de industrialización y exportadora del Paraguay, y una inserción competitiva de este país en el Mercosur. Tanto el Paraguay como los países socios deberán negociar este trato diferenciado que de ninguna manera significará atrasar el cronograma de profundización del Mercosur, sino simplemente permitir una integración regional beneficiosa para todas las partes, minimizando las asimetrías.

### *Regiones y Competitividad*

Las asimetrías en el Mercosur han sido reconocidas en el Protocolo de Ouro, en términos de regiones menos favorecidas. Aún cuando todavía se carece de una definición precisa de estas regiones, es fácil identificar a las mismas en términos de PIB per cápita, del peso económico, la diversificación productiva, de la participación en el comercio intra y extra-zona y de la eficiencia en la cobertura de las necesidades básicas.

Es preciso entonces que los países del Mercosur alcancen un compromiso de trato diferenciado para regiones menos favorecidas, procediendo primeramente a un estudio claro y profundo de estas regiones, de manera a seleccionarlas y clasificarlas de acuerdo a las

limitaciones más importantes en cuanto a los grados de participación de las mismas en la integración regional y de los beneficios que de ella se derivan. Es decir, cuán competitivas son estas regiones, cuán alejadas física, productiva y comercialmente se encuentran estas regiones del principal flujo de intercambio dentro del Mercosur y del mercado internacional, y que capacidad tienen las mismas para agregar valor al producto Mercosur.

Como unidad regional menos favorecida, el Paraguay se encuentra geográficamente muy cercano al principal torrente comercial-productivo del Mercosur. Sin embargo no es parte del dinamismo de ese torrente. Una de las razones es su escasa productividad acompañada de segmentación de mercados internos por falta de conexiones de infraestructura vial adecuada. Otra de las razones es que aún siendo el Paraguay fronterizo con estados y provincias de Brasil y Argentina muy dinámicos, estos territorios constituyen para el Paraguay meros corredores de colocación de materias primas agrícolas y de comercio ilegal de mercaderías de la extra-zona o triangulación. Mientras las fronteras paraguayas no se complementen con sus vecinas de Argentina y Brasil en la formación de cadenas agro-industriales para el mercado regional e internacional, el Paraguay seguirá alejado de los beneficios de la integración regional.

Se hace necesario, entonces, que para introducir un trato diferenciado para zonas menos favorecidas como el Paraguay, dividir el mapa del Mercosur entre unidades económicas regionales menos y más desarrolladas. Varias opciones pueden ser consideradas para “incorporar” a las regiones menos desarrolladas al proceso de integración regional.

Una primera opción es la creación de un **Fondo Mercosur de Desarrollo Regional (FMDR).** El mismo estará destinado a financiar proyectos productivos con demostradas ventajas competitivas y posibilidades de colocación interna en el Mercosur. Al mismo tiempo, los capitales del fondo serán preferenciados a aquellas zonas con demostrada potencialidad y capacidad competitiva para el mercado regional o internacional; o para alentar la formación de cadenas productivas entre las mismas. Los capitales de este fondo podrán desembolsarse en forma de donaciones o créditos (concesionales), dependiendo de los ca-

los. El fondo podrá contar con un capital inicial de los países miembros del Mercosur que contribuirán proporcionalmente de acuerdo a sus capacidades financieras públicas. Este capital inicial podrá aumentar a través de la captación de otros capitales provenientes tanto de organismos multilaterales, como de los propios sectores privados de los países del Mercosur o de países desarrollados interesados en invertir en la zona.

El FMDR, deberá también considerar el financiamiento de infraestructura vial y de capacitación de la mano de obra en las regiones menos favorecidas, cuyas carencias se convierten en limitantes significativas para la competitividad de esas regiones. En el caso específico del financiamiento de infraestructura vial, se podría aprovechar la asistencia ya existente de fondos de organismos regionales como la Corporación Andina de Fomento (CAF) y de organismos multilaterales; o se podría conformar fondos a partir de entidades financieras solventes en los países del Mercosur, y con orientación a créditos de desarrollo, y por lo tanto concesionales (caso BNDES, Brasil).

A su vez, la aplicación de fondos del FMDR para regiones menos desarrolladas, deberá ir acompañada de un **régimen de incentivos especiales** para la inversión en esas mismas regiones, con vistas a promover la agro-industrialización y los encadenamientos productivos intra-Mercosur. Los incentivos pueden consistir en reducciones impositivas especiales y en otras modalidades, concentrándose estos incentivos en la exportación de productos con valor agregado para el Mercosur o el mercado internacional.

### *Conclusion*

Las ideas y propuestas aquí vertidas son iniciales, y sirven principalmente para llamar la atención a los decisores de políticas del Mercosur y a los agentes económicos de los cuatro países miembros sobre un tema que no se debiera seguir ignorando, si el supuesto es seguir profundizando la integración regional.

Como se demuestra con la experiencia de conformación del mercado común europeo, una de las bases del éxito de un proceso de integración regional, consiste en la minimización de la

asimetrías existentes al interior de la zona misma de integración. La reducción de estas asimetrías es incluso una necesidad en estadios de conformación de zonas de libre comercio, como lo está demostrando la propia experiencia del ALCA, donde hoy se discute el trato diferenciado en cada uno de los grupos de negociación de ese emprendimiento, y no solamente en el Grupo Consultivo de Economías Menores.

Así, el Mercosur se constituye en el único proyecto de integración regional en el hemisferio, donde, hasta el presente, las asimetrías no son materia de discusión y negociación.

Reconocer la existencia de asimetrías importantes en el seno del Mercosur, e introducir consideraciones sobre la forma de ir reduciendo las mismas en las mesas de negociaciones, no significa que estas políticas reemplazen a las estrategias locales o nacionales de desarrollo com-

petitivo y de proyección exportadora. Significa, en todo caso, que las políticas de trato diferenciado, se conviertan en un complemento adecuado que facilite el camino trazado por estrategias locales o nacionales para insertar a regiones o unidades económicas más atrasadas en el torrente de la integración.

Finalmente, y en el caso específico de Paraguay como la economía más atrasada del Mercosur, se ha comenzado a estructurar una estrategia de desarrollo diferente a la actual y con mayor afinidad a un proceso de integración regional. Del nacimiento de esta nueva estrategia participan, en forma creciente, actores institucionales y agentes económicos del país, poseedores de una nueva mentalidad. El resto del Mercosur debe reconocer estos esfuerzos para no dejar que el Paraguay siga situándose en los márgenes del proceso de integración. del Cono Sur.

# Mercosur: ¿Crisis económica o crisis de la integración?

ROBERTO BOUZAS

O Mercosul logrou êxito em alguns aspectos como a consolidação da democracia na região, o estabelecimento de vínculos econômicos mais estreitos entre os Estados Parte e a possibilidade destes adquirirem maior visibilidade e um papel internacional mais ativo. Contudo, para que o bloco ultrapasse a crise atual, marcada pela erosão dos objetivos comuns e perda de foco do processo de integração, são necessárias ações imediatas, colocando-se em primeiro plano o compromisso político dos governos com o processo de integração. Na avaliação do autor, na atual conjuntura do Mercosul é mais importante a credibilidade e efetividade dos compromissos do que a forma adotada para o processo de integração.

## *Introducción*

El MERCOSUR ha sido en muchos aspectos una experiencia de integración regional exitosa para los estándares de los países en desarrollo. Su primera contribución fue asistir en un proceso más amplio de consolidación de un ambiente de paz y democracia en la región. Si bien en la actualidad este ambiente puede parecer parte del acervo regional permanente, no lo era hace apenas dos décadas. La segunda contribución del MERCOSUR fue la de profundizar el impacto de la liberalización comercial en el establecimiento de vínculos económicos más estrechos entre los países de la región (especialmente entre la Argentina y Brasil). Finalmente, el MERCOSUR ayudó a los países miembros a adquirir una visibilidad y un papel internacional más activo de los que hubieran sido posibles si cada uno hubiera actuado aisladamente. Todos estos impactos deben contarse como parte del activo del proceso de integración regional. Algunos de ellos, como el incremento de los vínculos económicos intra-regionales, incluso parecen difícilmente reversibles. No obstante, para que el MERCOSUR sobreviva como un acuerdo comercial dinámico es necesario que recupere un sentido de dirección y que encare una agenda de acciones inmediatas que permitan superar la *impasse* actual.

En efecto, así como los éxitos del MERCOSUR son innegables, tampoco puede ocultarse que el proceso de integración regional atraviesa por una profunda crisis que ha erosionado su credibilidad. Esta crisis corre el riesgo de convertir una experiencia dinámica y ambiciosa de integración entre países en desarrollo en un nuevo proyecto frustrado. El MERCOSUR puede sobrevivir como un instrumento diplomático para facilitar la interacción o convertirse en parte del *folklore* regional, pero estos roles son radicalmente diferentes de los motivos que le dieron origen y orientaron su actividad durante los primeros años.

Estas breves reflexiones intentan aportar elementos para responder tres preguntas apoyándose en una lectura de la experiencia de la última década. Estas tres preguntas son:

- ¿cuáles son las bases de la crisis actual del MERCOSUR?
- ¿para qué debe servir el MERCOSUR?
- ¿qué agenda inmediata hace sentido en las condiciones actuales del MERCOSUR?

Las respuestas que se ofrecen en el texto son parte de una visión personal, pero están basadas en el análisis e interpretación de la experiencia del MERCOSUR en la última década.<sup>1</sup> Es mi convicción que en tanto no se encare un debate sobre el sentido estratégico del

---

1 Para un análisis más detallado, véase: Roberto Bouzas, "El MERCOSUR diez años después: ¿proceso de aprendizaje o dejá-vú?", *Desarrollo Económico*, vol. 41 núm. 162, julio-septiembre, Buenos Aires.

MERCOSUR como política pública regional, la probabilidad de que el proceso de integración se torne irrelevante (como ha ocurrido con otras experiencias en el pasado) será cada vez mayor. Esto no sería por sí solo un problema, si no fuera porque –tal como se argumenta en el trabajo- el MERCOSUR es un instrumento potencialmente importante para mejorar el desempeño económico y la integración de los países que lo componen a la economía mundial.

### *¿Cuáles son las bases de la crisis actual del MERCOSUR?*

El diagnóstico que se formule sobre las bases de la crisis actual del MERCOSUR influirá sobre la identificación de una agenda de políticas. La tentación más obvia y simplista es atribuir las dificultades de los últimos años a las adversas condiciones macroeconómicas por las que han atravesado sus dos principales socios. No hay duda que las turbulencias macroeconómicas que se extendieron por la región desde la crisis del Este de Asia y que tuvieron como primer efecto visible la devaluación del Real en 1999 han afectado el desempeño. Este contexto claramente se agravó con la crisis económica argentina que hizo eclosión en diciembre de 2001. No obstante, los problemas del MERCOSUR son anteriores y más profundos que la crisis de sus miembros. La superación de esta última hará más fácil recuperar el dinamismo que el proceso de integración regional tuvo en otras épocas, pero no es en absoluto una condición suficiente. Tal como lo demostró la experiencia del período 1995/98, un contexto macroeconómico favorable y el rápido crecimiento de los vínculos económicos intra-regionales fue compatible con un período de gran ineficacia normativa. En realidad, dicho contexto favorable sólo ocultó las dificultades más fundamentales que experimentaba el proceso de integración regional. Sin enfrentar estas últimas no hay perspectivas de recuperación permanente en el dinamismo y la relevancia del MERCOSUR.

Con base en este diagnóstico mi argumento es que los dos principales factores que explican la crisis actual del MERCOSUR son: a) la gradual

erosión de los objetivos comunes que impulsaron a los Estados parte a involucrarse en el proceso de integración regional, y b) la consecuente pérdida de foco y de capacidad para jerarquizar los problemas de política subyacentes. La progresiva dilución de una visión de proyecto común y la consecuente pérdida de foco regional han transformado la agenda de negociación del MERCOSUR en una mera agregación de demandas nacionales. La incapacidad para tratar una agenda de esta naturaleza ha afectado sensiblemente la credibilidad del proceso de integración regional. Si esta tendencia no se revierte dañará irreparablemente sus perspectivas.

#### *a) La erosión de los objetivos comunes*

El argumento de que se han erosionado los objetivos comunes que estuvieron en la base de la creación del MERCOSUR requiere de algunas precisiones.<sup>2</sup> La primera es que no todos los miembros del MERCOSUR participaron del proceso de integración regional movidos por los mismos objetivos. En efecto, desde un principio las motivaciones de cada uno de los gobiernos difirieron sensiblemente. No obstante, aún cuando existieron motivaciones diferentes, el punto importante es que éstas no eran inconsistentes entre sí. Así, en el origen del Programa de Integración y Cooperación Argentina-Brasil, del Acta de Buenos Aires y del Tratado de Asunción es posible identificar una matriz de intereses consistentes –y de contenido cambiante- que generó incentivos para una vinculación más estrecha entre los Estados parte.

La segunda precisión es que la supervivencia de una matriz de intereses comunes supone la materialización de eventos contingentes (dependientes del paso del tiempo y del propio desarrollo del proceso de integración regional) y de su adecuación permanente a objetivos cambiantes de política y a las distintas circunstancias enfrentadas por el proceso de integración. En otras palabras, para mantener el incentivo asociativo era necesario que las expectativas de los participantes no se frustraran de manera sistemática y que la marcha del proceso de integración se adecuara a los cambiantes objetivos de política. Cuando se

---

<sup>2</sup> Descartamos a los efectos de esta nota la hipótesis de que el MERCOSUR fue un acuerdo frívolo, esto es, que se llevó adelante sin una evaluación de sus costos y beneficios y, consiguientemente, de los incentivos para participar.

analiza la experiencia del MERCOSUR en la segunda mitad de los noventa bajo esta perspectiva, lo que resalta es la gradual frustración de las expectativas de algunos de los actores clave del proceso de integración, la creciente evidencia de intereses y percepciones divergentes entre los gobiernos de los países miembros, y la progresiva ineficacia de la política como instrumento de administración de las divergencias emergentes.

Este argumento puede ilustrarse con ejemplos simples pero reveladores. Convencionalmente se ha sostenido que la participación brasileña en el MERCOSUR ha estado motivada más por consideraciones estratégicas de negociación internacional que por razones puramente comerciales de alcance regional. En parte esto explica la inclinación brasileña hacia una forma de integración del tipo “unión aduanera”, en oposición a un área de libre comercio. En cambio, para el resto de los miembros (especialmente para la Argentina y Uruguay) las consideraciones comerciales siempre tuvieron una importancia mayor, en parte debido a las diferencias de tamaño relativo. Para estos países el costo de eficiencia implícito en la adopción de una estructura común de protección más similar a la de Brasil (como probablemente ocurriría en el caso de una unión aduanera) y la resignación de autonomía en la conducción de las negociaciones comerciales internacionales adquiriría sentido sólo en la medida que tuviera como contrapartida una mejora en los términos y en la estabilidad en el acceso al mercado del socio mayor. La capacidad para aprovechar plenamente estos beneficios también dependía del alcance y el tratamiento que se diera a las asimetrías estructurales y de política.

Cuando se analiza la experiencia del MERCOSUR en los noventa resalta el hecho de que esta transacción, en la medida que efectivamente existió, se vio en buena medida frustrada. Para la política exterior brasileña (incluyendo la estrategia de negociaciones comerciales internacionales) la asociación con los restantes miembros del MERCOSUR, y especialmente con la Argentina, no trajo los resultados esperados en términos de fortalecimiento de la capacidad de

proyectar sus intereses en el ámbito internacional. Así, las divergencias sobre las visiones y las estrategias oficiales de relacionamiento externo fueron poniéndose gradualmente en evidencia. Los socios menores del MERCOSUR, por su parte, también resintieron la reticencia brasileña a limitar la discrecionalidad en el manejo de los instrumentos de política comercial o de estímulo a la inversión. La segunda mitad de los noventa incluye varios ejemplos de unilateralismo y de una muy limitada disposición a limitar la discrecionalidad de políticas. Si bien este rasgo no fue exclusivo de Brasil, las asimetrías de tamaño relativo hacen que el impacto en el caso de este país haya sido especialmente significativo. En síntesis, entonces, la frustración de las expectativas que estaban en la base de la transacción original y el fracaso de la política por encontrar fórmulas que permitieran reconstruir una matriz de intereses comunes están en la base de la crisis por la que atraviesa el MERCOSUR desde hace ya varios años.

#### *b) La pérdida de foco*

La gradual erosión de la matriz de intereses comunes tuvo como un resultado derivado la gradual pérdida de foco del proceso de integración regional. Esta pérdida de foco se ha traducido en una inadecuada identificación de prioridades, lo que a su vez fue un obstáculo para encarar con eficacia los dilemas de política que se enfrentaron. Transitoriamente la ineficacia del proceso decisorio y de implementación de normas se ocultó a través de una “inflación normativa” que daba una apariencia de progreso, pero que ni avanzaba en la incorporación de nuevas decisiones sustantivas ni reducía el acervo de acuerdos pendientes de implementación. En la práctica, esta “inflación normativa” sólo acrecentó el acervo de decisiones sin efecto práctico.<sup>3</sup>

El ejemplo tal vez más concentrado de la pérdida de foco del MERCOSUR ha sido el frustrado “relanzamiento” de mediados del año 2000. En esa ocasión no se encararon los dilemas de política centrales que el proceso enfrentaba (como la implementación del arancel externo común, la

---

<sup>3</sup> La “inflación normativa” es evidente en el hecho de que ciertos instrumentos aprobados hace años (incluso casi una década) aún no se encuentran en vigor. Tal es el caso de los protocolos referidos al tratamiento de la inversión o al comercio de servicios. Las debilidades del proceso de internalización de normas son también bien conocidas. Para un análisis más detallado, véase: Roberto Bouzas y Hernán Soltz (2002), “Instituciones y Mecanismos de Decisión en Procesos de Integración Asimétricos: el Caso MERCOSUR”, *Arbeitspapier Nr 1*, Institut für Iberoamerika-Kunde, Universidad de Hamburgo

mejora en la coordinación y conducción de las negociaciones comerciales externas, el tratamiento de los impactos sectoriales derivados de las turbulencias macroeconómicas), adoptando en su lugar en una serie de compromisos puntuales que recogían demandas nacionales sin ninguna jerarquía ni orden de prioridades. Sus frustrantes resultados y la erosión adicional en la credibilidad del MERCOSUR están a la vista.

La crisis macroeconómica a la que ingresó la región a fines de la década de los noventa agravó la pérdida de foco e hizo más difícil alcanzar acuerdos en torno a un número limitado de prioridades. Pero esto último parece más bien un resultado de la falta de objetivos respecto de la dirección del proceso de integración, que una consecuencia del nuevo contexto económico. Sin claridad de objetivos la negociación no pudo concentrarse en buscar mecanismos que permitieran preservar o minimizar el daño producido por la crisis económica a la marcha del proceso de integración.

### *¿Para qué debe servir el MERCOSUR?*

El Mercosur no es un fin en sí mismo. Es un instrumento para mejorar el bienestar a través del estímulo al crecimiento económico y de la promoción de una mejor inserción de la región en la economía mundial.<sup>4</sup> Bajo ciertas condiciones, un espacio económico más integrado estimulará el aumento de la productividad y fortalecerá las condiciones de inserción y la capacidad de negociación internacional de los países de la región. Cuánto y cómo habrá de contribuir el MERCOSUR a dichos objetivos no es independiente de la forma que adopte el proceso de integración regional. Las uniones aduaneras tienen la ventaja sobre las áreas de libre comercio de que establecen condiciones más transparentes de acceso a los mercados, reducen los costos de transacción y constituyen un primer paso en la constitución efectiva de un mercado interior ampliado. Pero el establecimiento de una unión aduanera exige converger en torno a una estructura de protección común, armonizar ciertas prácticas e instituciones regulatorias (como la estrategia de negociaciones externas y los procedimientos

aduaneros) y eventualmente acordar mecanismos de distribución de la renta arancelaria. Todos estos son pasos muy demandantes que bien pueden estar más allá del alcance de un grupo de países en un momento particular.

Pero independientemente del debate sobre la forma que asuma el proceso de integración, sus beneficios sólo podrán materializarse en la medida en que la integración sea real y no virtual. Un problema clave del MERCOSUR hoy no es que se trate de una unión aduanera “incompleta”, sino que es también una precaria área de libre comercio. Dicha precariedad no proviene del hecho de que aún subsistan excepciones (como el azúcar o los automóviles), sino de la inestabilidad en las reglas de acceso a los mercados, la parálisis en el tratamiento de una serie de restricciones no tarifarias con efectos distorsionantes sobre el comercio y la ineficacia normativa. La concepción según cual existe una gradiente de enfoques de integración que va desde formas más “superficiales” (como el área de libre comercio) a otras más “profundas” (como la unión aduanera) es una simplificación que oscurece la importancia del contenido efectivo del proceso de integración. En efecto, el MERCOSUR no sólo se encuentra “mucho más acá” de adonde había llegado la Comunidad Económica Europea después de su primera década de vida, sino que también es mucho menos “profundo” que el NAFTA. En síntesis, la forma y modalidad de integración son elementos que influyen sobre la capacidad de estimular el crecimiento y mejorar la capacidad de insertarse en la economía mundial de las economías participantes, pero los principales dilemas del MERCOSUR hoy no pasan tanto por la forma de integración como por su calidad.

¿Importan los rótulos? No por sí mismos sino como instrumentos para alcanzar ciertos objetivos, en el caso del MERCOSUR mejorar las perspectivas de crecimiento y facilitar la integración a la economía mundial. En este sentido, el proceso de integración regional debería llevarse adelante en un marco de política que contribuya a aumentar la eficiencia y las oportunidades de especialización, asegurando una inserción exitosa de la región en la economía global. Si éste es el enfoque estratégico el MERCOSUR debería:

<sup>4</sup> Para un análisis más detallado, véase Roberto Bouzas y José María Fanelli, *Mercosur. Integración y Crecimiento*, Buenos Aires: Editorial Anagrama, 2002



- facilitar la explotación del potencial de un mercado ampliado para el aumento de la productividad a través de economías de escala y especialización y de la reducción de los costos de la innovación tecnológica.
- evitar la creación de asimetrías perjudiciales entre los estados parte o agudizar los problemas fiscales.
- utilizar las políticas comerciales y de integración para favorecer y no para comprometer la eficiencia en la asignación de los recursos.
- otorgar un lugar destacado en el orden de prioridades a la consistencia entre las metas de política nacional y las políticas acordadas a nivel regional.
- fortalecer la capacidad de negociación internacional como región a través de una coordinación más efectiva de posiciones en los foros regionales y multilaterales.
- aumentar gradualmente la coordinación en las políticas macroeconómicas.
- hacer más transparente e introducir ciertas disciplinas en el otorgamiento de incentivos a la producción y a la inversión.

Estos objetivos pueden promoverse con distintos modelos de integración. La agenda inmediata y la evaluación de las políticas deberá hacerse teniendo en cuenta en qué medida contribuyen a los mismos. Si bien la eficacia de distintas modalidades de integración no será la misma, en esta situación particular del MERCOSUR resulta más importante la credibilidad y la efectividad de los compromisos que la forma específica que adopte el proceso de integración. Se trata de alejar los riesgos de un proceso virtual, mejorando la vigencia efectiva de los acuerdos.

### ***¿Qué agenda inmediata hace sentido en las condiciones actuales del MERCOSUR?***

La situación macroeconómica que prevalece en la región es un obstáculo para el avance del proceso de integración regional. Pero la mejora de la situación macroeconómica por sí sola no alcanza. Por consiguiente, la definición de una agenda inmediata no puede perder de vista las limitaciones de la coyuntura actual ni los bloqueos

más fundamentales que ha enfrentado el proceso de integración regional en el pasado.

Para recuperar la credibilidad del MERCOSUR debe volverse a poner en primer plano el compromiso político de los gobiernos con el proceso de integración. La única manera de hacerlo es si se eliminan las dudas sobre la efectividad de los acuerdos. Por esta razón, para dejar atrás el estancamiento regulatorio del MERCOSUR es necesario concentrarse en un número limitado de áreas, evitando la congestión de metas y objetivos. Es necesario acordar metas concretas y diseñar instrumentos de política e institucionales que permitan avanzar hacia ellas de manera efectiva. Esta será la principal demostración del compromiso político de cada uno de los gobiernos con el proceso de integración.

Dichos compromisos concretos deberán concentrarse en tres áreas principales. En cada una de ellas será necesario identificar un número limitado de objetivos, adoptando las medidas necesarias para que los mismos se alcancen de manera efectiva. Tres áreas posibles son las siguientes:

- Cuestiones vinculadas al acceso a los mercados (incluyendo el tratamiento de situaciones especiales)
- Tratamiento de la política comercial frente a terceros
- Mecanismos de creación de reglas e implementación de decisiones

En materia de acceso a los mercados el foco central debería ser el de mejorar la estabilidad de las condiciones de acceso y crear mecanismos que permitan hacer frente a situaciones especiales. La mejora en la estabilidad en las condiciones de acceso requiere aumentar la transparencia y acordar el tratamiento que se dará a aquellas medidas no-arancelarias que resultan especialmente distorsionantes para los flujos de comercio. No se trata aquí de desarrollar un enfoque "general" para el tratamiento de las medidas no-tarifarias, sino de acordar disciplinas específicas para medidas puntuales identificadas como especialmente distorsionantes. La creación de un mecanismo para hacer frente a situaciones especiales es un instrumento de contención del daño que la inestabilidad macroeconómica puede provocar al proceso de integración. En última instancia se trata de adoptar algún esquema más transparente que los

actualmente existentes para lidiar con situaciones especiales.<sup>5</sup>

Sin mayor certidumbre en el acceso a los mercados y una integración más profunda el Mercosur perderá buena parte de su potencial para aumentar la productividad, ya que no operarán los mecanismos de escala y especialización. Los inversores no verán al mercado como un espacio integrado a la hora de decidir sus gastos en capital físico, capacitación, tecnología o desarrollo de mercados. Del mismo modo, la incertidumbre sobre el carácter y la permanencia de las preferencias también puede conducir a distorsiones en la asignación de la inversión. Estos costos son especialmente importantes para los miembros menores del MERCOSUR.

En materia de política comercial frente a terceros, aún cuando la discusión formal sobre área de libre comercio *versus* unión aduanera se considere superflua, en la práctica es improbable que el MERCOSUR consiga escapar de ella, aunque más no sea debido a la presión derivada de las negociaciones en curso con terceros. Las negociaciones en marcha con la Unión Europea se desarrollan en un marco bi-regional y, a menos que el Consejo Europeo modifique su mandato de negociación a la Comisión, los calendarios de este proceso irán poniendo una presión creciente para cerrar la brecha entre la virtualidad y la realidad del MERCOSUR. Lo propio ocurrirá en el marco del proceso del ALCA, en donde próximamente se iniciarán negociaciones de acceso a los mercados. Los Estados parte del MERCOSUR no deberían pagar los costos de credibilidad de continuar con una posición ambigua en esta materia.

En efecto, la definición de la política comercial hacia terceros, incluyendo el hecho de si la habrá, es importante porque la actual ambigüedad daña la credibilidad. Un territorio aduanero unificado tiene ventajas porque reduce los costos de transacción, aumenta la transparencia y permite mejorar las condiciones de negociación internacional de los países miembros. Pero este objetivo puede estar fuera del alcance de los paí-

ses de la región por razones estructurales o por una cuestión de preferencias. En tal caso, la opción debería hacerse transparente. Si, en cambio, se ratificara el rumbo de la unión aduanera, no deberá olvidarse que las ganancias netas de una unión aduanera se relacionan inversamente con la magnitud del desvío de comercio. Por ello será esencial no sólo estabilizar el margen de preferencia para el acceso a los mercados sino hacerlo con racionalidad y consistencia con los objetivos estratégicos.

Finalmente, los mecanismos de creación de reglas y de implementación de decisiones del MERCOSUR deben revisarse para aumentar su efectividad. Un área crítica es la relativa a la naturaleza de los órganos y del proceso de toma de decisiones. Lo verdaderamente importante para el proceso de producción de reglas no es si se trata de procedimientos “intergubernamentales” o “supranacionales”, sino cuán establecidos y creíbles son los procedimientos existentes. Los progresos registrados en el proceso de integración europeo, por ejemplo, no han sido el resultado de la existencia de órganos “supranacionales”, sino la consecuencia de decisiones políticas nacionales de cumplir normas producidas bajo determinados procedimientos (algunos “supranacionales” y otros “intergubernamentales”). Los problemas de ineficacia del MERCOSUR no residen primariamente en la naturaleza de los procedimientos sino en los fundamentos del compromiso que asumen los Estados nacionales participantes. Este hecho también remite a la creación de condiciones internas para que el proceso adquiera credibilidad y eficacia.

Otra área en la que debería registrarse mejoras progresivas es la referida al mecanismo para la internalización de normas. Se ha sugerido la adopción de un mecanismo instrumental similar a la “vía rápida” que el Congreso norteamericano otorga al Ejecutivo para que éste desarrolle negociaciones comerciales, adaptado a las características y circunstancias del órgano que lo confiere en cada caso nacional.<sup>6</sup> Un mecanismo de esta naturaleza no vulneraría la potestad de

<sup>5</sup> En la actualidad, la inexistencia de un régimen de salvaguardias ha implicado el recurso cada vez más frecuente a medidas más discrecionales y menos transparentes como la aplicación de derechos antidumping, la celebración de acuerdos privados de ordenamiento de los mercados, etc.

<sup>6</sup> Véase Ramón Torrent (2000): “Três idéias sobre a institucionalização do Mercosul”, en *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, Nro. 65, Año XIII, octubre-diciembre, FUNCEX, Río de Janeiro.

las autoridades nacionales competentes de aprobar o rechazar normas o acuerdos comerciales (como no lo hace el Congreso norteamericano respecto de los acuerdos comerciales), pero introduciría limitaciones a su ejercicio (por ejemplo, eliminando la posibilidad de enmiendas y estableciendo plazos expeditos para su tratamiento). Un mecanismo de esta naturaleza podría ser un instrumento que, sin alterar los procedimientos de toma de decisiones, los haría más transparentes y eventualmente más efectivos. En tanto esta solución no vulnera a ningún principio constitucional establecido, deja en evidencia que el problema de la ineficacia en la formación e implementación de reglas no es tanto el de un conflicto entre principios jurídicos sino el de la elección entre opciones políticas (para las cuales siempre podrán encontrarse las soluciones jurídicas adecuadas).

### *Conclusiones*

El MERCOSUR enfrenta varios escenarios posibles y el de la irrelevancia no es en absoluto inverosímil. La primera prioridad, por consiguiente,

es la de restablecer un sentido de interés común. Este interés común deberá incluir acciones concretas, limitadas y focalizadas. Estas acciones suponen la decisión política de consolidar el proceso de integración regional e introducir ajustes para responder a las deficiencias percibidas en el contexto de un proceso de aprendizaje y reconstrucción del compromiso.

Esta nota pretende ser una contribución a ese proceso y no un punto de llegada. En este sentido, iniciativas como la convocatoria a la que responden estas reflexiones son bienvenidas. No obstante, debería asegurarse que si el propósito es iniciar una reflexión técnicamente rigurosa y políticamente consistente sobre las perspectivas del MERCOSUR ésta se produzca en el marco adecuado. El proceso de integración regional atraviesa un período ya demasiado prolongado y crítico como para profundizar la crisis de credibilidad y motivación de todos los actores involucrados. La reconstrucción de un sentido de dirección y propósito para el MERCOSUR está por hacerse y demanda más que opiniones.



# Reflexiones sobre el Mercosur y su futuro

FELIX PEÑA

Sem prejuízo da importância que os fatores econômicos têm na crise pela qual passa o Mercosul, o autor chama a atenção para um outro problema que afeta o processo de integração: a insuficiência metodológica e institucional, entendida como falhas significativas nos métodos de concertação dos interesses nacionais e na baixa qualidade das regras formuladas para fundamentar a construção regional. Para superar essas falhas, o autor elenca alguns pilares básicos que deveriam ser privilegiados, como a preferência econômica entre os sócios, um grau mínimo de disciplinas coletivas, uma metodologia eficiente de concertação dos interesses nacionais e a lealdade e confiança mútua entre os sócios.

## *Del Mercosur en el “horizonte 2005”*

*La reflexión prospectiva sobre el Mercosur es oportuna por cuatro razones.*

La primera es la probabilidad que sus socios tengan que enfrentar, a escala global y sudamericana, **agendas externas complejas** en materia de seguridad y estabilidad política.

La segunda es que se han iniciado **negociaciones comerciales** –OMC, ALCA, UE–, que podrían culminar simultáneamente en el 2004. Sus resultados impactarán en la competencia económica global, y en las políticas económicas y comerciales externas.

La tercera es que los socios deberán prepararse desde ya para competir con éxito, a partir del 2005, en **los posibles escenarios post-negociaciones comerciales**.

Y la cuarta es que el Mercosur tiene **un problema de credibilidad**, que puede afectar su eficacia en la competencia por atraer inversiones y para negociar con terceros países.

Es obvio que **el problema de la credibilidad se nutre de múltiples causas**, entre las cuales resaltan recientemente, la caída pronunciada del intercambio comercial y las severas dificultades económicas de algunos de los socios, concretamente la Argentina.

Pero este aporte a la reflexión prospectiva, se concentra en sólo una de las causas del problema de credibilidad. Ella es **la insuficiencia metodológica y la calidad institucional**, en el sentido de: a) baja capacidad para

mantener en forma dinámica la concertación de intereses nacionales, a fin de generar reglas de juego aplicables que puedan producir los resultados buscados y, b) dificultades para conciliar la adaptación a nuevas realidades con la previsibilidad que requieren quienes adoptan decisiones de inversión.

Puede sostenerse que *tal insuficiencia, ha potenciado los impactos en el Mercosur* de la evolución económica de los socios a partir de 1998 y de sus efectos en el intercambio comercial. Además *ha afectado la capacidad de negociación conjunta con terceros países*.

**Más allá de los reiterados pronunciamientos de alto nivel, ciudadanos, inversores y terceros países desconfían de que los socios puedan mantener la dirección estratégica original.** Observan un recurrente debate –incluso a nivel político relevante– sobre el sentido del Mercosur y los caminos que conducen a las metas perseguidas. Escuchan referencias a la “muerte del Mercosur” o a que es “un alma en pena”. Por lo general no están fundadas. Pero lo cierto es que se perciben dudas, particularmente entre inversores y terceros países, sobre si finalmente lo que se quiere es sólo una zona de libre comercio, una unión aduanera o un mercado común. **El resultado es una constante perplejidad en relación al Mercosur.**

Se pueden visualizar **tres escenarios futuros** del Mercosur. El de su **desaparición** como proceso formal de integración. El de su **dilución**, sea en lo que Pascal Lamy denomina el “modelo

de la buena vecindad”, o en una red de libre comercio resultante de las negociaciones en la OMC, el ALCA y con la UE. Y el de su **adaptación** a nuevas realidades de los socios, en materia de seguridad, financiamiento, transformación productiva y políticas comerciales externas, **que permita enfocarlo en la perspectiva del “horizonte 2005”, esto es, el de los posibles escenarios post-negociaciones comerciales.**

El primer escenario es difícil que ocurra. El segundo, en la tendencia actual, es muy posible. El tercero, es posible si hay fuerte liderazgo político. Es el deseable.

*Es en función de este tercer escenario que efectuamos las reflexiones que siguen.*

### **De realidades y supuestos para una reflexión prospectiva sobre el Mercosur**

Por lo menos **tres datos de la realidad** parecen ineludibles a la hora de efectuar una reflexión prospectiva sobre el Mercosur. Son permanentes. *Estarán presentes en cualquier escenario futuro de las relaciones entre los socios.* En el lenguaje orteguiano de Celso Lafer, forman parte de “nuestra circunstancia”. Son datos comunes a los cuatro socios.

El primer dato es **la vecindad**. Para cada uno de los socios la región es su contexto contiguo. Es un contexto privilegiado para cualquier nación. Es inevitable y permanente. Resulta de la geografía, potenciada por la historia y la percepción que el mundo tiene de la región. *En la perspectiva de los socios del Mercosur tiene dimensión sudamericana.*

El segundo es **la interdependencia**. La región conforma un subsistema diferenciado en el sistema internacional global e incluso en el Hemisferio. Ninguna parte puede ser ajena a lo que ocurra en las otras. Es un resultado natural de la contigüidad. Es más notorio aún por el aumento de la interdependencia –flujos de comercio y de inversiones, e incluso el denominado “riesgo país” de los mercados financieros- ocurrida en las últimas décadas y que resulta de la confluencia de tres factores: mayor conectividad física, apertura comercial, y acuerdos de integración económica. *La historia demuestra que la interdependencia de la contigüidad es un dato de la realidad, inevitable y permanente.* Varía su

intensidad y su signo. Puede ser baja o alta, por ejemplo, en efectos de demostración de ideas y de políticas, o en flujos de comercio, de inversiones y de personas. *Puede estar signada por las lógicas del conflicto o de la cooperación. Pero no puede ser ignorada.*

El tercero es **la inserción en un mundo de globalización y de regionalización organizada**. A la vez que administran su propia interdependencia, los socios se insertan en un mundo en que coexisten dos tendencias. Por un lado, *a la escala planetaria de las relaciones internacionales*, en el plano de la seguridad, como en el político, económico y cultural –producto, entre otros factores, de la realidad del acortamiento de todo tipo de distancias entre las naciones que interactúan en el sistema internacional-. Por el otro, *a la regionalización organizada* en grupos multinacionales –de contenido económico y naturaleza política-, voluntarios y vocación a la permanencia, con un impacto significativo en las interacciones con otras naciones y grupos. *Ambas tendencias responden a fuerzas profundas, difícilmente alterables.* Reflejan factores tecnológicos y estrategias empresarias, que impulsan al aumento constante de la interdependencia. También en relación a ellas la cuestión central hacia el futuro, será saber si serán marcadas por la lógica de la fragmentación o la de la integración. *Lo más probable es que ambas lógicas tengan una coexistencia difícil de administrar, al menos en el horizonte de lo previsible.*

Esta reflexión prospectiva parte de la constatación de estos tres datos de la realidad. Pero, a su vez, **se elaboran tomando en cuenta cinco supuestos**. Ellos resultan razonables a partir de la lectura de fuerzas profundas que están operando en la región que abarca el Mercosur –y que por el momento, la diferencian de parte del resto de América del Sur.

El primer supuesto, es que los países socios seguirán siendo **“like-minded countries”**. Esto es que continuarán valorando la idea de sociedades abiertas, con sistemas democráticos, profundizando su modernización económica y su transformación productiva, a fin de alcanzar niveles elevados de cohesión social y de inserción competitiva en la economía mundial. *De este supuesto dependen los demás.* Hace a la viabilidad del vínculo asociativo voluntario que, entre ellos, pretendan sustentar en el futuro los países del actual Mercosur, cualesquiera que sean sus intensidades y sus modalidades.

El segundo supuesto, es que el liderazgo político de cada socio y sus opiniones públicas, **seguirán valorando la idea estratégica de asociarse voluntariamente**, para trabajar juntos, en forma permanente y sistemática, en el escenario internacional. Esto es, *que continuarán visualizándose como parte de una región organizada, concebida como plataforma conjunta para mejor competir y negociar a escala global.*

El tercer supuesto, es que **tal vocación asociativa no pretende superar la condición de naciones soberanas** de quienes participan, con identidad propia sin perjuicio del reconocimiento de una identidad regional emergente. Como ha ocurrido en Europa, es en base a lo nacional que se pretende construir la región organizada. *El punto de partida son concretos intereses nacionales y no una hipótesis racionalidad supranacional.*

El cuarto supuesto, es que **el vínculo asociativo se sustenta en una reciprocidad dinámica de intereses nacionales**, es decir, en un proceso continuo de concertación de los intereses en juego, basada en la percepción de ganancias mutuas. *Es una condición necesaria para mantener la asociación consensual a través del tiempo y para su legitimidad social en cada una de las naciones participantes.*

El quinto supuesto, es que **la asociación voluntaria entre las naciones del Mercosur, no tiene ni puede tener un carácter exclusivo ni excluyente**. La inserción en la región es sólo un aspecto de la de cada uno de los socios en el sistema internacional global, y en otros subsistemas regionales —por ejemplo, el hemisférico- y sectoriales —por ejemplo, el de los alimentos o el de la energía-. No agota el complejo de relaciones externas de cada país, que tienen rasgos comunes y diferenciales, en el plano de la seguridad, como en el político y económico. Ello implica que cualquier estrategia de desarrollo de una red regional de interacciones en todos los planos, *es sólo una parte privilegiada de redes internacionales complejas y amplias, en las cuales no siempre coincidirán ni los intereses, ni las percepciones, ni las políticas de los socios.* Existirán diferencias naturales, resultantes de la desigual dimensión económica, de la dotación de recursos de poder relativo, y del grado de diversificación de vínculos con el mundo. *Son diferencias que podrán ser apreciadas y eventualmente estimuladas, por protagonistas significativos del sistema internacional, en sus propias*

*estrategias de competitividad sistémica y de negociaciones comerciales.*

### **De algunas fallas metodológicas en la construcción del Mercosur**

*En las últimas dos décadas los socios han efectuado progresos significativos en la construcción del Mercosur.* Son resultados medibles y de relevancia que estimulan a seguir construyendo sobre su base. El pacto fundacional sigue siendo el Tratado de Asunción. Durante su vigencia, se ha producido un sustancial incremento en la conectividad, en todos los planos, entre los socios. Es difícil que se asuma la responsabilidad de echar por la borda los resultados logrados, a pesar que aparezcan opacados por una coyuntura desfavorable.

*Tales progresos, han sufrido un estancamiento e incluso un deterioro, por varios factores.* El más notorio es el efecto de la caída de la actividad económica y del comercio recíproco, observada a partir de 1998 y acentuada en los últimos doce meses, por momentos en todos los socios y luego, en forma más notoria, en algunos de ellos. La reciente crisis económica argentina ha aumentado tal deterioro. *Es un hecho que como resultado, el Mercosur hoy no enfrenta su mejor momento, ni su imagen es positiva.*

*Difícil sería, sin embargo, encontrar en el proceso del Mercosur, una relación de causalidad que explique las dificultades económicas por las que han atravesado los socios.* Podría en todo caso, formularse la hipótesis que los compromisos asumidos en el Mercosur, *no tuvieron el alcance suficiente para evitar o atenuar impactos de la crisis evidenciada a partir de 1998* —por ejemplo, en materia de disciplinas macroeconómicas-, *o la flexibilidad para permitir la adaptación consensuada y previsible de instrumentos de política comercial a las dificultades producidas* —por ejemplo, en materia de cláusulas de escape aplicables al comercio intra-regional y al arancel externo común-.

Sin perjuicio de la importancia de los factores económicos —*que podrán ser objeto de otras contribuciones*-, la reflexión prospectiva del Mercosur que aquí efectuamos, *parte de la constatación de que el proceso de integración sufre asimismo de un problema de insuficiencia metodológica e institucional.* Es sobre ese problema que nos concentraremos.

*Por insuficiencia metodológica e institucional se entiende, a los efectos de este análisis y de las recomendaciones*

que se formularán luego, la existencia de fallas significativas en los métodos de concertación de intereses nacionales y en la calidad de las reglas de juego formuladas para encauzar la construcción regional. **Ellas a su vez reflejan, en nuestra opinión, una insuficiente comprensión de los pilares básicos que la experiencia histórica –la de la UE, pero también la del NAFTA–, demuestra que son esenciales a la hora de construir una asociación voluntaria, sustentable y permanente, entre naciones soberanas que no pretenden dejar de serlo, al menos en un horizonte temporal previsible. A ellos nos referiremos en el próximo apartado.**

Las fallas metodológicas e institucionales, pueden ser consideradas naturales en la etapa fundacional del Mercosur, desarrollada en un cuadro de baja interdependencia económica, de marginalidad en el contexto de las relaciones económicas externas, y de relativa inestabilidad interna en los socios, propia de la condición de democracias emergentes que encaran profundos procesos de transformación económica y social.

Sin embargo, si bien pueden aceptarse esas fallas como naturales en la etapa fundacional, no es razonable dejar de extraer consecuencias del aprendizaje acumulado en la construcción regional. *El inventario de fallas que a continuación se efectúa, más que evaluar el pasado, sólo intenta contribuir a la construcción del futuro.*

**Pueden resaltarse cuatro fallas principales.** La primera es **la acumulación de reglas no incorporadas a los ordenamientos jurídicos internos** –un porcentaje alto de las adoptadas-. Algunas tienen validez internacional pero no interna en los países miembros.

Considerando el efecto adicional de *la baja calidad de algunas reglas formalmente aprobadas* –en términos de ser intelegibles y coherentes entre ellas-, se pueden explicar, a la vez, significativos problemas de *efectividad* de las reglas de juego –capacidad de penetrar la realidad-; de *eficacia* –capacidad de producir resultados esperados-; de *previsibilidad* –capacidad de incidir en decisiones de inversión, uno de los principales efectos económicos buscados por este tipo de procesos de integración-; de *credibilidad* –capacidad de convencer actores económicos, ciudadanos y terceros países, sobre la seriedad del esfuerzo de integración y de que efectivamente se beneficiará del acceso a más de doscientos millones de consumidores quienes inviertan, por ejemplo, en el Paraguay o

en el Uruguay- y, finalmente, de *legitimidad* –capacidad de valoración social del proceso de integración, por reflejar un cuadro de ganancias mutuas entre los socios-.

La segunda falla, que contribuye a explicar la primera, son **deficiencias en los métodos empleados para preparar y adoptar decisiones.** A veces, responden a factores coyunturales, por ejemplo la necesidad de asegurar éxito mediático de reuniones –especialmente las Cumbres-. Otras, reflejan insuficiencias en la formulación de intereses nacionales en juego en cada decisión. No siempre los socios han organizado sus Secciones Nacionales, a fin de que sus posiciones en el proceso de decisión, reflejen la participación de todos los sectores gubernamentales, empresarios y de la sociedad civil, interesados en la normativa que se aprueba en instancias comunes-. También resultan de discontinuidades en estrategias nacionales, producto de inestabilidades políticas y económicas.

La tercera falla, se observa en la **administración de los conflictos de intereses entre los socios y en los procedimientos para la solución de diferendos.** Se pone énfasis en la diplomacia presidencial, no como último recurso, si no como una instancia casi inmediata. Las divergencias de intereses no son siempre suficientemente decantadas en instancias técnicas comunes y se elevan para su articulación en instancias políticas, que ante la falta de acuerdo las dilatan o transforman en normas de baja calidad, que no penetran en la realidad. *Puede rastrearse en la discontinuidad –y a veces irrelevancia- de las reuniones de Ministros de Economía y Presidentes de Bancos Centrales, una contribución al desgaste institucional del Mercosur.* A su vez, los mecanismos del Protocolo de Brasilia, sólo comenzaron a utilizarse en todo su potencial a partir de 1999. *Antes se observó una resistencia política a aceptar la instancia arbitral, como natural y necesaria en un proceso de integración como el del Mercosur.* Los defectos que luego se constataron, podrían comenzar a superarse con la entrada en vigencia del Protocolo de Olivos, *aún no ratificado.*

La cuarta falla, se observa en la **transparencia y participación de la sociedad civil**, en la adopción de decisiones y en el conocimiento de las reglas de juego. La falta de transparencia se percibe en la reserva que caracteriza a proyectos de normas en el momento de su discusión por los gobiernos, y al hecho que la parte



más sustantiva de las actas de instancias técnicas, no son de fácil acceso para quienes no participan del circuito oficial de decisiones. *La página Web del Mercosur dista de tener el alcance de las de procesos similares, en especial, la de la UE —o la de la OMC—. En cuanto a la participación de la sociedad civil —incluso a través de sus representantes legítimos en los Parlamentos nacionales—, además de la falta de transparencia sufre de la marginalidad que tienen en la práctica, el Foro Consultivo Económico-Social, y la Comisión Parlamentaria Conjunta. A nivel nacional, la transparencia y la participación de la sociedad civil difiere de país a país, siendo en algunos relativamente baja o marginal.*

*Las cuatro fallas mencionadas se traducen en un proceso de integración que dista de ser “rule-oriented”, en el sentido definido por ejemplo en el caso de la OMC, por John Jackson (“The Jurisprudence of GATT & the WTO: Insights on Treaty Law and Economic Relations”, Cambridge University Press, 2000, ps. 7 y 8) y por Celso Lafer (“A OMC e a Regulamentacao do Comercio Internacional: uma Visao Brasileira”, Librería do Advogado, 1998, en su capítulo I). No supone una realidad subordinada rígidamente a lo jurídico. Implica sí el reconocimiento por los socios de que al asumir compromisos, aceptan restringir su capacidad a actuar unilateralmente, evitando cumplir con las reglas sólo en la medida de las posibilidades. Implica además, que los comportamientos reales de cada país podrán ser apreciados a la luz de reglas libremente pactadas, por instancias jurisdiccionales independientes — sean ellas judiciales como en la UE, o arbitrales como en el NAFTA y la OMC—. Significa encuadrar las relaciones de poder en un marco consensuado de reglas de juego con fuerte potencial de efectividad. En el Mercosur se observan comportamientos unilaterales fundados, por ejemplo, en razones de emergencias económicas, no necesariamente conciliables con las reglas de juego consensuadas. Se observan incluso situaciones de “ilegalidad consentida” o de “ilegalidad compensada”, que contribuyen a un deterioro en la credibilidad de las reglas, con su consiguiente efecto negativo en decisiones de inversión y en estrategias empresarias. A veces tales situaciones reflejan una insuficiente claridad o flexibilidad normativa. En esos aspectos el Mercosur recuerda al deterioro que en su momento conoció la ALALC, o que caracterizan compromisos genéricos de la ALADI. Ello alimenta una percepción de “integración-ficción”, que puede ser o la antesala a la irrelevancia o a un proceso “power-oriented”, en el que las relaciones de poder predominan sobre las reglas.*

## ***De los pilares de una asociación voluntaria entre naciones soberanas***

***Cuatro son los pilares básicos que permiten sustentar un proceso de asociación voluntaria, permanente y sistemática entre naciones soberanas.*** Se observan en la experiencia del caso más exitoso que es el de la UE pero también en el del NAFTA, más allá de diferencias significativas que existen en el alcance e intensidad de ambos procesos.

El primero es ***la preferencia económica entre los socios.*** Cualquiera que sea la técnica de integración de mercados que se utilice —por ejemplo, zona de libre comercio o unión aduanera—, en el marco de permisividad que tolera el artículo XXIV del GATT-1994, lo esencial es que bienes y servicios, y eventualmente los flujos de inversión y de trabajadores, tengan tratamientos distintos a los que se aplican a los originados en terceros países. *Tiene que haber una diferencia nítida entre ser o no ser socio.*

El segundo es ***un grado mínimo de disciplinas colectivas*** entre los socios. Ser socio es un acto de libre voluntad soberana. Nadie obliga a un país a serlo. *Pero una vez en el club, se supone que los socios aceptan disciplinas colectivas necesarias para la construcción de una asociación creíble.* En la actual etapa del Mercosur, aún distante a la de un mercado común —objetivo pactado y presentado como tal a ciudadanos, inversores y terceros países—, lo esencial son disciplinas —al menos mínimas—, en materia de políticas macroeconómicas, comerciales externas y sectoriales.

El tercero es ***una metodología eficiente de concertación dinámica de intereses nacionales.*** Esto es, la capacidad para generar consensos en torno a políticas y reglas de juego, que sean efectivas, eficaces, previsibles, creíbles y legítimas. En un proceso voluntario de integración entre naciones soberanas, el camino hacia una concertación eficaz, *supone una clara definición de los intereses nacionales en juego y una metodología que permita articularlos en decisiones comunes que se puedan cumplir.* No es suficiente una articulación de instancias gubernamentales. *La efectiva participación de la sociedad civil, a través de sus representantes legítimos, parece una condición necesaria, si se aspira a la sustentación y legitimidad del proceso de integración a través del tiempo.*

El cuarto pilar es **la lealtad y confianza mutua entre los socios**. Supone que la asociación se sustenta *en un grado significativo de previsibilidad en el comportamiento de cada socio*, con respecto a compromisos asumidos y a sus relaciones con el resto del mundo. No se requiere coincidir en todo. *Pero sí evitar acciones sorpresivas o un debate existencial recurrente, sobre el sentido y alcance de la asociación estratégica pactada.*

*De un Mercosur proyectado hacia el  
“horizonte 2005”*

¿Qué Mercosur necesitarán sus socios hacia el “horizonte 2005”, esto es, hacia los escenarios posibles que resultarán de las actuales negociaciones comerciales en la OMC, con los EEUU (en el ALCA o el “4+1”) y con la UE?. ¿Cómo diferenciar y conciliar los compromisos que se asumen en el Mercosur, con los que se asuman en el futuro en otros ámbitos de inserción internacional de los socios?. ¿Cómo proyectar hacia ese horizonte de mediano y largo plazo, las acciones que permitan tornar el proyecto común, en un instrumento funcional a los requerimientos futuros de competitividad de cada socio en el escenario global, hemisférico e interregional –teniendo en cuenta que en la mejor de las hipótesis, los efectos de tales negociaciones comenzarían a producirse en el 2005, pero que recién adquirirían todo su potencial en los siguientes diez años-?. ¿Cómo trascender el plano predominantemente económico y comercial, para penetrar en profundidad en los planos político, social y cultural?. ¿Cómo acrecentar los valores culturales comunes que permitan tornar irreversible el proyecto común, logrando que la lógica de la integración predomine sobre la de la fragmentación?. ¿Cómo arraigar el proyecto común en las respectivas sociedades civiles, a fin de que las solidaridades de hecho que se desarrollen –en la visión genial de Jean Monnet-, tengan legitimidad social y se sustenten en el tiempo?. ¿Cómo asegurar que los socios cumplirán las reglas y las disciplinas comprometidas?.

*Estas son algunas de las preguntas que requieren respuestas concretas, si es que se opta por un escenario de relevancia del Mercosur en las estrategias nacionales de consolidación de la democracia, de transformación productiva, de cohesión social y de inserción competitiva en*

*la economía global. Suponen colocar el proyecto Mercosur en la perspectiva de las agendas nacionales y externas de los socios. Implican transformarlo en una eficaz unión para la producción y la competitividad sistemática, utilizando técnicas de integración de mercados compatibles con compromisos que se asuman en otros ámbitos de negociación actual y, en particular, con los del artículo XXIV del GATT-1994.*

Cualesquiera que sean finalmente las modalidades prácticas que permitan responder las anteriores preguntas, estimamos fundamental: a) *construir en base a los resultados logrados en las últimas dos décadas* –es decir, partir de la dirección estratégica trazada en el pacto fundacional de 1991 y en lo mucho que se ha avanzado en los compromisos asumidos desde entonces- y b) *poner énfasis en superar deficiencias metodológicas e institucionales que se han observado*. Retroceder o pretender comenzar de nuevo, afectaría la credibilidad internacional del Mercosur y la de sus socios, *ya que sería difícil que inversores y terceros países, le puedan atribuir seriedad a compromisos asumidos por países que no han cumplido antes lo prometido*. Seguir avanzando, sin transmitir a ciudadanos y mercados señales claras sobre la voluntad de los socios de aceptar disciplinas colectivas –como las asumidas por los socios de la UE y del NAFTA-, *sólo significaría seguir generando futuras frustraciones*. Una vez superada la actual situación de emergencia por la que atraviesan algunos de los socios y el Mercosur como proceso formal de integración, parece fundamental concentrarse en una estrategia y en instrumentos que permitan atribuirle al proyecto común el grado de seriedad que se requiere.

*En tal perspectiva y tomando en cuenta los pilares básicos del apartado anterior, la experiencia acumulada, los datos de la realidad y los supuestos mencionados, pueden formularse recomendaciones orientadas a perfeccionar las metodologías de integración y la calidad institucional del Mercosur.*

- **En el plano de la preferencia económica**, es recomendable avanzar en plazos determinados pero no rígidos en el desarrollo del mercado único, como se hiciera con el proyecto “Europa 1992”. Ello supone mantener el instrumento de unión aduanera, introduciéndole todos los elementos de

flexibilización que permite la definición ambigua del artículo XXIX del GATT-1994 (“derechos de aduana y demás reglamentaciones del comercio que, *en substancia*, sean idénticos”) y el hecho que el propio Tratado de Asunción, en su artículo 5º, literal a, es muy genérico en el compromiso de “un arancel externo común que incentive la competitividad externa de los Estados Partes”, dejando al Consejo la competencia para determinar sus modalidades y alcances. Con creatividad y un grado razonable de heterodoxia, es posible articular compromisos que permitan “*institucionalizar la flexibilidad*”, tanto en el plano del comercio intra-regional, como en el del arancel externo común y de las políticas comerciales externas, recurriendo a instrumentos de geometría variable y múltiples velocidades. *Ello facilitaría la incorporación plena de Chile al Mercosur, objetivo del mayor valor político y económico, por las ganancias de credibilidad y equilibrio que introduciría.* Tanto el NAFTA como la UE –especialmente en la etapa de la CEE, o sea antes del perfeccionamiento del mercado único y del paso a la unión monetaria- tienen precedentes de validez en materia de válvulas de escape, pautadas y previsibles. De hecho todo ello implicaría *formalizar un período de transición para el perfeccionamiento de la unión aduanera y del mercado único*, en forma compatible con los requerimientos del citado artículo XXIV.

- ***En el plano de las disciplinas colectivas***, es recomendable precisar con claridad códigos de conducta mínimos en materia de coordinación macroeconómica, de políticas comerciales externas y de políticas sectoriales.

Ellas *podrían ser objeto de protocolos adicionales al Tratado de Asunción*, en los cuales se fijen los objetivos a alcanzar en un período razonable de diez años –*que podría coincidir con el nuevo período de transición hacia el perfeccionamiento de la unión aduanera y del mercado único*-, y se precisen metas intermedias con mecanismos de revisión periódica de cumplimiento, que incluyan pautas previsibles para su eventual flexibilización. En tal marco deberían tener lugar especial las metas de coordinación

macroeconómica, y los instrumentos de defensa comercial, de la competencia y de los incentivos a la inversión. *Es recomendable desarrollar mecanismos financieros que promuevan la integración de cadenas productivas y la promoción comercial conjunta, así como facilitar acuerdos sectoriales productivos por parte de los propios empresarios, con el reconocimiento gubernamental.*

- ***En el plano de la concertación dinámica de intereses nacionales***, es recomendable *depurar el stock de normas* que no han sido incorporadas a los respectivos ordenamientos internos, con plazos razonables de caducidad. Hacia el futuro *deberían preverse mecanismos de aprobación parlamentaria rápida de protocolos y decisiones*, dejando de lado la costumbre de dudosa constitucionalidad en algunos de los países miembros, de incorporarlos por su “protocolización en la ALADI”. También es recomendable *perfeccionar los mecanismos de decisiones en todos los niveles*, comenzando por la preparación a nivel nacional –por ejemplo, la efectiva institucionalización de las Secciones Nacionales, como órganos colegiados con su integración y sus responsabilidades pautadas legalmente-. Es recomendable lograr *un mayor grado de institucionalización de la figura colectiva de los coordinadores nacionales* –con la idea que proviene del momento fundacional, de que sean funcionarios dedicados en forma permanente y exclusiva a las cuestiones del Mercosur-. Asimismo es recomendable *restablecer el funcionamiento trimestral de la reunión de Ministros de Economía y de Presidentes de Bancos Centrales*, como motor de impulso de iniciativas de política económica, como lo fuera en la primera etapa del Mercosur. *También debería ocurrir lo mismo con los Ministros de Desarrollo o de la Producción.* La idea ya aceptada de *una Secretaría Técnica*, simple y poco costosa, debería modelarse en función de la figura del Director General de la OMC y de sus competencias. *Debería ser una instancia necesaria en la preparación técnica de decisiones y en la etapa de consultas entre los socios, en casos de divergencias sustanciales de intereses nacionales.* En situaciones especiales –por ejemplo, los instrumentos de flexibilización de compromisos de libre comercio y de políti-

ca comercial externa-, su opinión debería ser vinculante, salvo opinión por “consenso negativo” de los socios. *El Protocolo de Olivos debería entrar en vigencia de inmediato, sin perjuicio de su posterior perfeccionamiento.* Finalmente es recomendable introducir en la *página Web del Mercosur*, todos los proyectos de decisión, y los estudios y anexos de las actas de los órganos técnicos –*incluso con retroactividad al comienzo del Mercosur-* como forma de acentuar *la transparencia y la participación de la sociedad civil.* Los órganos de consulta deberían *tener participación activa en el proceso de decisión.* La *figura de un “ombudsman” del Mercosur* es recomendable.

- ***En el plano de la lealtad y la confianza mutua entre los socios,*** es recomendable acentuar los *mecanismos de consulta en políticas exteriores,* incluso a nivel de las representaciones diplomáticas en terceros países. Asimismo es recomendable aprovechar la experiencia europea, en el *desarrollo de redes académicas y sociales,* que

disminuyan la actual “disonancia cognitiva” existente entre los países sobre sus respectivas realidades políticas, económicas y sociales.

Es recomendable articular con la Comisión Europea y organismos de cooperación internacional, *programas de cooperación externa que permitan una eficaz preparación del Mercosur para los escenarios “post-negociaciones comerciales”*, en la línea de lo ofrecido por los Comisarios Patten y Lamy, en su carta (julio 2002) a los Cancilleres del Mercosur. La UE tiene experiencias a aprovechar con sus programas de cooperación con países candidatos a miembros plenos o asociados (como el “Phare”, el “Meda” y el “Takis”). El *memorandum de entendimiento BID-Comisión Europea* de mayo de 2002, prevé una acción conjunta de apoyo a la integración que debe ser aprovechada con intensidad.

***“Horizonte 2005” debería ser el norte que guíe en el próximo período la construcción de un Mercosur creíble y relevante.***

# Mercosul en el futuro inmediato: libre comercio en sudamerica antes del ALCA?

RICARDO RODRÍGUEZ SILVERO

Independetemente da controvérsia em torno dos aspectos econômicos e institucionais do Mercosul, o autor acredita que algumas medidas são essenciais ao bloco, com a redução a zero das tarifas internas, o estabelecimento de uma Tarifa Externa Comum em torno de 10% e a harmonização macroeconômica dos países membros.

En términos de integración económica, nada se ha puesto tan de moda en los últimos tiempos en esta parte de Sudamérica como la cuestión acerca de que si el MERCOSUR<sup>1</sup> a-h-o-r-a es viable o no.

Distinguiendo dos bloques temáticos, el de la integración económica<sup>2</sup>, propiamente dicha, y el de las bases jurídicas del MERCOSUR, vale la pena echar un breve vistazo a los argumentos de los escépticos y de los optimistas con relación a la integración en los hechos económicos así como la visión de los mismos acerca del status jurídico-institucional a nivel supra-nacional hoy en día.

## La integración económica en los hechos<sup>3</sup>

Los escépticos argumentan:

- El caos que se ha instalado en la Argentina desde 2001 hasta nuestros días hace absolu-

tamente imposible los esfuerzos de integración en la región. Después de todo, la Argentina actualmente no se puede gobernar a sí misma. Cómo podría hacer propuestas confiables de integración en el MERCOSUR<sup>4</sup>?

- El comercio intra-Mercosur apenas ha crecido en los últimos años. Hoy en día representa sólo el 2,3% del PBI de los países miembros. En la Unión Europea dicha cifra llega al 38,7% y en los países del NAFTA es del 8,4%. El hecho de que el comercio intra-Mercosur no ha crecido significativamente es el ejemplo más claro de que el MERCOSUR es un fracaso<sup>5</sup>.
- El comercio exterior del MERCOSUR con relación al comercio exterior global nunca ha aumentado. Peor aún. Esa participación, que en el pasado era algo superior al 2%, ha

<sup>1</sup> Una buena visión histórica del Mercado Común del Sur la brinda la publicación "MERCOSUR: Una historia común para la integración", Tomo I y II, realizada por Gregorio Redondo, dirección y compilación, por encargo del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales CARI de Buenos Aires y por el Multibanco de Asunción en el 2000. Una visión interesante del MERCOSUR desde la óptica del trabajo la ofrecen NOTISUR, Revista, Buenos Aires, y Ramón Ermácora, "El Mercosur de la gente", ediciones INCASUR, Buenos Aires, 2000.

<sup>2</sup> En el anexo se encuentran datos actuales sobre el MERCOSUR.

<sup>3</sup> La Fundación Adenauer tiene publicaciones bien informativas sobre los esfuerzos de integración en la región, tales como "Estado actual de los procesos de integración", en la revista Contribuciones, número 1 de 1999, CIEDLA, Buenos Aires; "ALCA y la integración latinoamericana" en la misma revista, número 3 del 2001, así como "MERCOSUR, desafío político", editores Dieter W. Benecke y Alexander Loschky, 2001.

<sup>4</sup> Una versión resumida y actualizada de lo que es el MERCOSUR y de la forma en que afecta en la región puede leerse en la disertación de Elsie Butterworth "Improving effectiveness of rural development interventions: the potencial for a sustainable livelihood approach in Latin America". Tesis de Maestría en Economía para el Desarrollo Rural Sostenible, Instituto de Desarrollo de Políticas y Gerencia, Facultad de Economía, Universidad de Manchester, Inglaterra.

<sup>5</sup> Ver la publicación de la Fundación Estudios de Comercio Exterior de la Universidad de Río de Janeiro sobre el comercio interno en el MERCOSUR. Al respecto puede consultarse también el resumen del diario La Nación de Buenos Aires, del 17 de febrero de 2002, página 3 de la sección 2. También son interesantes las declaraciones del economista Joao Bosco en [www.alcaabajo.cu/sitio/alca/articulos/brasilnoapuestalalca.htm](http://www.alcaabajo.cu/sitio/alca/articulos/brasilnoapuestalalca.htm)

<sup>6</sup> En realidad, el fracaso de los países miembros no debe atribuirse al del MERCOSUR, afirman algunos. Lo que Argentina y el Brasil han hecho mal, no significa que la entidad Mercado Común del Sur lo hubiese hecho mal. Este discernimiento ciertamente es útil cuando se trata de distinguir entre un miembro y la entidad colectiva y vice-versa. Pero en la práctica resultará sumamente difícil divorciar los fracasos de los países miembros, en especial si se trata de los mayores, de los fracasos de la entidad.

caído ligeramente en los últimos años. El no haber incrementado su inserción en el comercio mundial es otro indicador de fracaso estrepitoso del MERCOSUR<sup>6</sup>.

- Ahora que Bush tiene la “vía rápida”, el ALCA se vuelve incontenible. En efecto, el hecho de que el Presidente norteamericano pueda realizar bilateralmente negociaciones de integración económica con países individuales sin pasar por la autorización previa del Congreso, le va a dar un gran impulso al libre comercio en todo el hemisferio<sup>7</sup>.

Pero, por otro lado, los optimistas arguyen:

- El caos en la Argentina de facto ha “armonizado” por fin la políticas cambiarias entre Argentina y Brasil en primer lugar y, por extensión, en las economías pequeñas del MERCOSUR (Paraguay<sup>8</sup> y Uruguay). Todo esfuerzo integrador está condenado al fracaso cuando los países más grandes tienen, como lo han tenido el Brasil y la Argentina, políticas cambiarias radicalmente opuestas: libre fluctuación en el caso del primero y tasa fija de conversión en el caso del segundo, por lo menos en el lapso de enero de 1999 hasta fines de 2001. Desde que la Argentina ha caído en la libre fluctuación desde comienzos de 2002, ambos países confluyen en una misma política cambiaria, es decir libre flotación con intervenciones sólo puntuales y cada vez menos frecuentes de los Bancos Centrales o “flotación sucia”, y los países pequeños les siguen en la onda devaluatoria.

- El comercio exterior hubiese crecido aún menos sin el MERCOSUR. Los mayores países fundadores del MERCOSUR, Brasil y Argentina, siempre fueron economías relativamente poco integradas entre sí. Gracias al Tratado de Asunción, ambos países incrementaron su comercio recíproco en forma llamativa, aunque en términos relativos (comercio intra-zona versus el PIB) dicho comercio interno siga siendo pequeño.

- Los cuatro países fundadores, individualmente considerados, tampoco hubiesen aumentado su proporción en el comercio global sin el MERCOSUR. Esta afirmación también tiene mucho de verdad por el mismo hecho señalado en el punto anterior. Ni Argentina ni Brasil han tenido nunca una gran integración con la economía global, por lo menos en términos relativos (comercio exterior versus PIB).

- No hace falta esperar el funcionamiento del ALCA para convertir toda la región una zona de libre comercio<sup>9</sup>. Esto también es evidente. Independientemente de todos los problemas en el MERCOSUR como bloque y en sus países fundadores, individualmente considerados<sup>10</sup>, lo que está claro es que el libre comercio es y será el objetivo fundamental en todo el hemisferio. Es obvio también que la desgravación tiene que ser gradual para evitar que los países y los sectores de productividad más elevada terminen desarrollando una competencia ruin frente a los de menor productividad. Probablemente la estrategia más sensata en

---

<sup>7</sup> A mediados del 2001 reinaba todavía escepticismo acerca de las posibilidades de que el Presidente Bush logre aprobar el “fast track” en el Congreso norteamericano. Ver al respecto el artículo de mi autoría “La integración hemisférica y las contradicciones del MERCOSUR” en la revista Acción, Asunción, número 214, junio del 2001, páginas 8 y siguientes.

<sup>8</sup> Las debilidades de Paraguay en el MERCOSUR fueron analizadas por mí en el boletín mensual de las Cámaras Paraguayo-Alemana y Paraguayo-Francesa de febrero de 2002. Está disponible en ambas Cámaras en Asunción. Un análisis sobre la desgravación arancelaria en el MERCOSUR y el status de Paraguay lo brinda Peter Pei en un documento interno de la Asociación Meridiano, Asunción, septiembre de 2002.

<sup>9</sup> Ver al respecto el Servicio Informativo sobre el Mercado Común del Sur, en [www.merco-sur.net](http://www.merco-sur.net), Editorial “La integración urge” del 12 de agosto de 2002.

<sup>10</sup> Hay dificultades también acerca de los métodos a seguir desde el MERCOSUR hacia los demás bloques económicos, en forma colectiva, o hacia los países individuales. Las estrategias de acercamiento en algunos casos son diametralmente opuestas. Valgan de ejemplo las actitudes de Brasilia y de Buenos Aires acerca de cómo proceder como bloque y como países individuales. Para Brasil y hasta hoy en día, el MERCOSUR es un destino; el ALCA es sólo una opción, utilizando las palabras de su Ministro de Relaciones Exteriores. Para la Argentina, en la segunda fase de la administración de Domingo Cavallo en el Ministerio de Economía, antes de que cayera en la debacle económica, la preferencia estaba puesta más bien en negociaciones bilaterales y en el ALCA.

el mundo moderno sea la de proseguir los objetivos del libre comercio del MERCOSUR y de sus países asociados, indudablemente mejor antes que después de que el ALCA eche a andar. Y si es posible establecer previamente alianzas de librecambio con otras zonas sudamericanas en proceso de integración, tales como la Comunidad Andina, mejor aún. En los últimos meses se están realizando entre ambos bloques áridos trabajos en esta dirección, con el decidido apoyo del Presidente brasileño, Fernando Henrique Cardoso.

Los escépticos argumentan:

- Se ha instalado cierta inercia en nivel supra-nacional para la solución<sup>11</sup> de controversias, pero hasta el momento no pasa de ser buenas intenciones, sobre todo en lo que concierne a la verificación del cumplimiento de los laudos arbitrales.
- Aunque el Protocolo de Olivos<sup>12</sup>, aprobado el 18 de febrero del 2002, representa un mejoramiento en relación con el Protocolo de Brasilia de 1991, falta mucho todavía para la instalación de una Corte de Justicia en el MERCOSUR.
- Por otro lado, las instancias supra-nacionales no deben agotarse en solución de conflictos. Tan importantes también son organismos supranacionales para la implementación de políticas macroeconómicas, sociales y ambientales comunes. De esto todavía no existe nada relevante en el MERCOSUR.

En sentido contrario, los optimistas arguyen:

- El Protocolo de Olivos crea por primera vez un Tribunal Permanente de Revisión, una instancia superior a los Tribunales ad hoc creados por el Protocolo de Brasilia<sup>13</sup>.
- Ciertamente el Protocolo de Olivos todavía tiene que ser incorporado a los respectivos ordenamientos jurídicos de los Estados Partes, pero abre el paso para la instalación de la Corte de Justicia del MERCOSUR en un futuro ya no lejano.
- Es cierto que todavía no existen instancias supra-nacionales para la ejecución de comunes políticas macro (económicas, sociales y ambientales), pero también es cierto que existe conciencia de tal necesidad y que con el tiempo irán instalándose también en ese nivel organismos regionales con poderes de decisión.

### *Una visión interdisciplinaria: la económica y la jurídica*

Más allá de las connotaciones positivas o negativas en la percepción de la realidad económica y de las nuevas instancias supra-nacionales para la solución de controversias del MERCOSUR, lo que queda claro es que este espacio regional para la integración haría bien en acelerar la reducción a cero de los aranceles intra-zona y el posicionamiento de aranceles extra-zona en un promedio inferior al establecido originalmente (14%). Los aranceles internos en cero y los externos en niveles competitivos (por ejemplo el 10%) pueden constituirse en una gran ventaja comparativa una vez que los sectores económicos interiores al MERCOSUR se hayan vuelto competitivos

<sup>11</sup> Todo el andamiaje jurídico-institucional, tanto en términos de Tratados, Protocolos como Reglamentos, se encuentra disponible en internet, en cualquiera de las direcciones oficiales de la Secretaría Administrativa del MERCOSUR, SEAM, Montevideo.

<sup>12</sup> Una evaluación acerca de los avances del MERCOSUR en términos de instituciones supra-nacionales para la solución de controversias la ofrecen abogadas especialistas en Derecho de la Integración en [www.mujeresdeempresa.com/comercio/comercio020401.htm](http://www.mujeresdeempresa.com/comercio/comercio020401.htm) así como en [www.latimer.com.ar](http://www.latimer.com.ar)

<sup>13</sup> Los representantes oficiales de los países fundadores del MERCOSUR son optimistas con relación al último protocolo. Ejemplos claros en este sentido son los Ministros de Paraguay y Uruguay, José Antonio Moreno Rufinelli y Didier Opertti Badam, respectivamente. Véase al respecto el discurso inaugural del primero de los mencionados en el Congreso sobre el Protocolo de Olivos, realizado recientemente en Asunción el 5 de septiembre de 2002. Documentos proporcionados por Inés Martínez Valinotti y Carlos Hugo Centurión, del Ministerio de Relaciones Exteriores del Paraguay.

en precio y calidad<sup>14</sup>. Hay que tener en cuenta el hecho de que en el futuro cercano todo el hemisferio se hallará en un acelerado proceso de reducción de aranceles internos hacia cero y en un ídem proceso de convergencia de los aranceles externos hacia niveles inferiores a los establecidos oficialmente por el MERCOSUR. Si esto se lograra (Desideratum: MERCOSUR y sus países asociados cuentan con arancel interno cero y la convergencia del externo común es hacia el 10%) no importaría tanto que en toda Sudamérica o en todo el hemisferio, más tarde o más temprano, se instalara la pretendida área de libre comercio de las Américas o ALCA.

Estos objetivos de reducción arancelaria en el corto plazo deberían ser alcanzados con esfuerzos simultáneos de armonización de políticas macro-económicas, para la cual otras instancias supra-nacionales deberían ser instaladas, independientemente de los progresos logrados con los Protocolos de Brasilia y Olivos para la solución de controversias. Las instancias supra-nacionales para políticas macro deberían empezar con organismos ejecutivos que posibiliten la puesta en práctica de la convergencia en políticas fundamentales, tales como la monetaria (incluyendo dentro de ella la cambiaria y la crediticia) así como la fiscal.

En el mundo contemporáneo, totalmente globalizado y ferozmente competitivo, no queda otra alternativa que la reducción de los aranceles y la coordinación ejecutiva de las políticas macro (económicas, sociales y ambientales) de forma a lograr la sobrevivencia exitosa de las hasta ahora fracasadas sociedades latinoamericanas.

Asunción, 20 de septiembre de 2002

### *Abreviaturas:*

ALCA: Asociación de Libre Comercio de las Américas, Free Trade Association for the Americas. La deben integrar todos los países de las Américas.

MERCOSUR: Mercado Común del Sur. Lo integran como países fundadores Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

NAFTA: North American Free Trade Association, Asociación de Libre Comercio de Norteamérica. La integran los Canadá, México y USA.

PIB: Producto Interno Bruto

---

<sup>14</sup> Las contradicciones del MERCOSUR en términos generales así como el inconveniente de la confluencia del arancel externo común en niveles relativamente altos, especialmente en países de promedio arancelario inferior al acordado, son analizados en un artículo de mi autoría, publicado en la revista El Economista de Madrid, de julio del 2001, así como en el Diario Noticias de Asunción, del 25 de junio del 2001.

He aquí un extracto: No es posible integrarse sin ninguna armonización de políticas económicas. Y en ciertas ocasiones, tampoco conviene integrarse aún cuando exista tal armonización, si es que ella lleva por el camino equivocado. En el Mercosur, no hay (todavía?) ninguna convergencia de políticas económicas. Y en el caso particular de la política arancelaria, para nosotros los paraguayos, mejor que no haya ninguna.

Lo que sucede es que mientras el arancel externo común en el Mercosur oscila en torno al 15%, en Paraguay es *de facto* sólo el 9%, aproximadamente. Chile, uno de los asociados al esfuerzo integrador en esta parte del continente, tiene un arancel del 8% en promedio y ha anunciado que lo bajaría al 6% en los próximos años. Si se pusiese en práctica (no sólo en los papeles) una política arancelaria común en todos los países miembros, Paraguay tendría que elevar su arancel. Y el país trasandino ha dicho claramente que no participará de la elevación de los aranceles comunitarios. A mi entender, la posición correcta es la de Chile.



ROBERTO RUIZ DÍAZ LABRANO

O Mercosul surgiu como resposta ao processo de globalização desencadeado a partir de final do anos 80. Nesse período, apesar de inúmeras dificuldades, o bloco superou amplamente as expectativas de uma efetiva integração e se tornou a melhor opção dos seus membros para assegurar uma posição alentadora em futuras negociações comerciais. No plano institucional, a natureza intergovernamental de seus órgãos não impediu a criação de uma base jurídica lastreada no interesse comum de todos os sócios. A experiência adquirida esses anos autoriza reconhecer no Mercosul instrumento essencial para o futuro da região, reforçando o compromisso com a democracia, a unidade regional e a luta contra as desigualdades

### ***La construcción del espacio integrado en el Cono Sur***

El proceso de integración del Cono Sur impulsado con el Tratado de Asunción, por el cual los Estados Partes crearon el Mercosur como bloque regional preparándose para el mundo globalizado, lleva en marcha un breve pero intenso período, dentro del cual se han producido las más variadas especulaciones sobre los resultados obtenidos.

Algunos miran el Mercosur con visión pesimista, otros ven con optimismo el futuro de la región en la medida en que se persista en los objetivos fundamentales establecidos en el Tratado, el análisis no puede ser tan radical, ni puede ser simple, por lo mismo que es un “...*processo complexo de construção progressiva*”.<sup>1</sup>, se cumple y avanza por etapas, matizadas fuertemente por la realidad política y económica nacional e internacional en que está inserto el bloque y los Estados Partes.

La integración no es estática, obedece a múltiples factores que influyen sobre el proceso, situaciones ante las cuales los instrumentos jurídicos deben ser examinados “... muchas veces los procesos de integración tienen su propia dinámica, condicionan a los propios Estados Miembros o Partes que la integran, por cuanto el objetivo

trazado en los Tratados Marcos o Tratados Fundacionales revelan pronto competencias explícitas que deben ser desarrolladas y por ende competencias implícitas que integran la competencia delegada.”<sup>2</sup>

Dentro de esta complejidad y con las limitaciones propias de la naturaleza de estas referencias, nos proponemos reflexionar sobre los aspectos sustanciales del proceso, el carácter jurídico e institucional, la conformación de su estructura y el ordenamiento jurídico que surge como consecuencia del derecho de la integración producto de las fuentes originarias y derivadas del proceso y las perspectivas institucionales, así como el futuro institucional del Mercosur.

### ***La globalización condiciona la aparición del Mercosur***

Los antecedentes del Mercosur se asientan sobre los pasos dados por la República Argentina y la República Federativa del Brasil a mediados de los ochenta, luego de iniciado el proceso de democratización.<sup>3</sup>

Los gobiernos habían reformulado radicalmente su relacionamiento al establecer juntos un espacio integrado con la finalidad de ampliar el

<sup>1</sup> Paulo Roberto de Almeida: A evolução do Mercosul, antecedentes, desenvolvimento e crise: uma avaliação analítico-descritiva do período 1986-2002.

<sup>2</sup> Roberto Ruiz Díaz Labrano: “Mercosur Integración y Derecho”, Ediciones Ciudad Argentina, año 1998.

<sup>3</sup> El proceso iniciado con la Declaración de Yгуазú en noviembre de 1985 es encaminado por medio del Acta de Integración del 29 de julio de 1986 que estableció el Programa de Cooperación e Integración entre Argentina y Brasil “PICAB”, conteniendo 24 protocolos sectoriales.

mercado y dinamizar el comercio regional, teniendo como objetivo alcanzar competitividad en el mercado mundial, era una decisión inteligente y estratégica como fue apreciado posteriormente.

Era parte del proyecto establecer las bases para una representatividad política y económica regional, sobre intereses comunes, propósito al cual incorporan a Uruguay y Paraguay con la firma del Tratado de Asunción, integrando el espacio físico del Cono Sur, se suman posteriormente, como Estados asociados Bolivia y Chile.<sup>4</sup>

Hoy sigue siendo éste el tema más importante de la agenda, así como por muchas situaciones, una de las mayores debilidades, cuando se presentan algunas ambivalencias de los Estados integrantes en su presencia internacional o dudas sobre la unidad que debe trasuntar como espacio político e integrado.

La decisión de conformar el bloque acompañaba la corriente de liberalización comercial, pero bajo el manto de unas fronteras arancelarias ampliadas, lo que permitiría el desarrollo y fortalecimiento de la capacidad industrial y comercial, para luego proyectar la región en el nuevo escenario mundial.

El propósito integrador estaba condicionado por las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT para la constitución de la Organización Mundial de Comercio "OMC", e influida por otras iniciativas, como los acuerdos entre Canadá y Estados Unidos y las posibilidades de extensión a México, por Europa encaminada a la culminación del Mercado Único y la propuesta del Presidente Norteamericano George Bush como "Iniciativa para las Américas".

La oportuna aparición del sistema de integración implantado en el Cono Sur de América Latina, produjo un gran impulso a toda la intención integradora de los demás Estados, fue una enorme y positiva influencia, que persiste a pesar de las nuevas dificultades que se hacen pre-

sente. En lo que lleva de vida el Mercosur ha sido el gran protagonista para afirmar una conciencia comunitaria en la región y la vía efectiva para una nueva modalidad de relacionamiento entre los Estados Partes.

El **MERCOSUR** como región emergente, ha superado ampliamente las expectativas de una integración efectiva a pesar de las enormes dificultades por las que ha atravesado, las que como se ha comprobado reiteradamente lejos de disminuir la voluntad política que motivara su aparición, robustece cada vez más la necesidad de una mayor profundización, por ser la única opción válida de desarrollo que puede liderar, en base a los intereses comunes, una posición alentadora ante las futuras negociaciones.

### *El Sistema Jurídico e Institucional del Mercosur*

El sistema jurídico del Mercosur se genera y evoluciona por consenso, a través de la voluntad política manifestada por medio de sus representantes en los niveles de generación normativa de sus órganos de capacidad decisoria, que de acuerdo al artículo 2º del Protocolo de Ouro Preto son de naturaleza intergubernamental.

Estos actos normativos han estructurado un verdadero ordenamiento jurídico de la integración, basados en los pilares en que se asienta la unidad constitutiva del Mercosur, el **Tratado de Asunción**<sup>5</sup> y el **Protocolo de Ouro Preto**<sup>6</sup>, no precisamente comunitario, pero bajo la idea de un interés común y el respeto creciente en la prevalencia de tal interés como mecanismo de aplicación de sus normas.

La naturaleza intergubernamental de los órganos del Mercosur, señalado en más de algún momento como limitación al progreso de la integración, ante la falta de autonomía de sus re-

4 El Acuerdo de Complementación Económica Mercosur-Chile, suscrito como Acuerdo de Complementación Económica, al amparo del Tratado de Montevideo 1980, de la Resolución N° 2 del Consejo de Ministros de la ALADI firmado en Potrero de Los Funes, Provincia de San Luis, Argentina el 25 de Junio de 1996. El Acuerdo de Complementación Económica Mercosur-Bolivia, suscrito como Acuerdo de Complementación Económica, al amparo del Tratado de Montevideo 1980, de la Resolución N° 2 del Consejo de Ministros de la ALADI firmado en Fortaleza, a los 17 días del mes de diciembre de 1996.

<sup>5</sup> La República Argentina, la República Federativa de Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay suscribieron el 26 de marzo de 1991 el Tratado de Asunción, creando el Mercado Común del Sur, MERCOSUR, que constituye el proyecto internacional más relevante en que se encuentran comprometidos esos países.

<sup>6</sup> En la Cumbre de Presidentes de Ouro Preto, de diciembre de 1994, se aprobó un Protocolo Adicional al Tratado de Asunción - el Protocolo de Ouro Preto - por el que se establece la nueva estructura institucional del MERCOSUR y se lo dota de personalidad jurídica internacional.

presentantes, fue el mecanismo adoptado para cumplir las primeras etapas que condujeran al Mercado Común del Sur, siguiendo el criterio trazado de una integración progresiva.

Los órganos de naturaleza intergubernamental con capacidad decisoria como el Consejo del Mercado Común “CMC” el Grupo Mercado Común “GMC y la Comisión de Comercio del Mercosur “CCM”, son estructuras institucionales que obedecen a los principios constitucionales de la mayoría de los Estados Partes y la interpretación doctrinal y jurisprudencial por entonces vigente en los Estados Partes.

Este sistema, a nuestro criterio, no ha impedido que por medio de las negociaciones se fuera creando un sistema jurídico propio, un ordenamiento adecuado a la realidad política y las condiciones impuestas por un proceso que se fue construyendo día a día, con los tropiezos propios de un mundo globalizado que no ha encontrado el modo de equilibrar el crecimiento de los países desarrollados con las necesidades de los demás países.

La construcción del proceso de integración fue desde el inicio encaminado a la concreción de un espacio común integrado como Mercado Común, siendo éste el principal objetivo y meta trazado en el Tratado de Asunción,<sup>7</sup> pero fue necesario supeditar este objetivo al momento en que las circunstancias políticas, económicas e internacionales lo permitieran.

El propio artículo primero del tratado expresa que los Estados están decididos a constituir un Mercado Común que se denominará “Mercado Común del Sur”, es decir de libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países miembros,<sup>8</sup> del establecimiento de un arancel externo común,<sup>9</sup> coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Esta-

dos Partes<sup>10</sup> y el compromiso de los Estados Partes de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes.<sup>11</sup>

Son estos objetivos contenidos en el propio Tratado Constitutivo del Mercosur, los que doctrinalmente hicieron pensar en que la integración progresiva, conduciría a un momento histórico, en el cual sería necesario establecer órganos comunes o comunitarios, superando los de naturaleza intergubernamental y que el proceso seguiría construyéndose por medio de normas comunitarias, caracterizadas como prevalentes sobre las normas nacionales contrapuestas, de efecto directo de las normas en el territorio de todos los Estados Partes y por la posibilidad de que sean invocadas de forma directa por los particulares.

La progresividad y gradualidad más las dudas lógicas de la oportunidad y condiciones para la profundización de la integración, pronto indicaron la necesidad de revisar el tiempo en que se había pretendido concretar el Mercado Común.

El Protocolo de Ouro Preto fin de la etapa de transición, redireccionamiento del Mercosur

El Protocolo de Ouro Preto “POP”<sup>12</sup>, respondió a la necesidad de adecuación de la estructura institucional y de no limitar a cuatro años como fuera previsto el lapso dentro del cual se pretendía alcanzar el Mercado Común. El Protocolo suscrito en base al Art. 19 del Tratado de Asunción, introdujo modificaciones substanciales a la estructura jurídica e institucional y otorgó al Mercosur personalidad jurídica internacional.

Con Ouro Preto culmina el período que fuera denominado de transición, expresión referida a los pasos previos para concretar el Mercado Común, que se redirecciona. Se fijan nuevas metas y se apunta a la consolidación de la Zona de Libre Comercio y la concreción de la Unión

7 El Capítulo I del Tratado de Asunción que se refiere a los “propósitos y principios” en su artículo 1º “Los Estados deciden constituir un Mercado Común que deberá estar conformado al 31 de diciembre de 1994”.

8 Por la eliminación de derechos aduaneros o restricciones arancelarias, así como medidas restrictivas de efecto equivalente a la circulación de las mercaderías originarias de los Estados Partes.

9 Se traduce en la adopción de una política arancelaria y comercial común con relación a terceros Estados o agrupaciones de Estados y la coordinación de posiciones en foros económico - comerciales regionales e internacionales.

10 Implica coordinar una política común en temas vinculados al comercio exterior y a diversos aspectos tales como agrícola, industrial, fiscal, monetaria, cambiarias, de capitales, de servicios, aduanera, de transportes y comunicaciones y otras que se acuerden, a fin de asegurar condiciones adecuadas de competencia entre los Estados Partes.

11 Tiene por finalidad lograr el fortalecimiento del proceso de integración. La libre circulación de los factores de la producción y la eliminación de las barreras aduaneras y no arancelarias, requiere por supuesto una profunda identificación de las trabas físicas, técnicas y fiscales y la suficiente previsibilidad, gradualidad y condiciones con que serán eliminados los controles fronterizos y trabas a la circulación.

12 Entró en vigor casi un año después, el 15 de diciembre de 1995, a los 30 días de haberse depositado el tercer instrumento de ratificación ante el Gobierno de Paraguay, según lo dispuesto por el Artículo 48 del Protocolo de Ouro Preto.

Aduanera, para lo cual se establecen los instrumentos para una política comercial común.

Ouro Preto significó un punto positivo de adecuación y sinceridad de los Estados Partes, al reconocer que las metas habían sido demasiado optimistas, según ya se evidenciaba con las “Decisiones” del CMC, que implicaban verdaderas modificaciones al propio Tratado. Situación subsanada por medio del Art. 53 del Protocolo<sup>13</sup> que produjo como resultado “incorporar y legalizar” las modificaciones de hecho ya existentes en el programa Mercosur.

La revisión introducida por medio del Protocolo de Ouro Preto, fue evaporando la expectativa de concretar una integración comunitaria de corto plazo, sumado al hecho de que la construcción de un modelo de integración de carácter supranacional exige modificar o adecuar las constituciones nacionales de los Estados Partes, para contar con el marco constitucional. La experiencia demostró que esta situación no ha sido un obstáculo para seguir adelante, ni que haya impedido construir el ordenamiento jurídico del Mercosur.

Lo cierto es que las puertas están abiertas para el momento en que los Estados Partes consideren existan las condiciones adecuadas para que el bloque cree tales instituciones. Los principios de gradualidad, flexibilidad y equilibrio y el consenso, aconsejarán la oportunidad o necesidad de dar un paso en tal sentido.

El Protocolo de Ouro Preto estableció la nueva estructura orgánica del Mercosur de la siguiente forma: I. El consejo del Mercado Común (CMC) de acuerdo al artículo 9 del Protocolo de Ouro Preto se pronuncia mediante Decisiones, las que son obligatorias para los Estados Partes; II. El Grupo Mercado Común (GMC) de acuerdo al artículo 15 del Protocolo de Ouro Preto se pronuncia mediante Resoluciones, las cuales serán obligatorias para los Estados Partes; III. La Comisión de Comercio del Mercosur (CCM) de acuerdo al artículo 20 se pronunciará mediante Directivas o Propuestas. Las Directivas son

obligatorias para los Estados Partes. IV. La Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC) de acuerdo al artículo 26 del Protocolo de Ouro Preto se expide por medio de Recomendaciones al Consejo del Mercado Común por medio del Grupo Mercado Común. V. El Foro Consultivo Económico y Social (FCES) tiene de acuerdo al artículo 29 del Protocolo de Ouro Preto función consultiva y se manifiesta mediante Recomendaciones al Grupo Mercado Común. VI. La Secretaría Administrativa del Mercosur (SAM), funciones administrativas, de archivo y de establecer y mantener la agenda de las reuniones.

### *La Comisión de Comercio del Mercosur “CCM” como órgano técnico*

Como parte de la nueva estructura del Mercosur, el Protocolo de Ouro Preto crea la Comisión de Comercio del Mercosur “CCM”, órgano encargado de asistir al Grupo Mercado Común en el ámbito de la política comercial común acordada para el funcionamiento de la Unión Aduanera. Como órgano técnico jurídico, le es atribuido velar por la aplicación de los instrumentos de política comercial común y todas las materias que guarden relación con éstas políticas a nivel intra y extra regional.<sup>14</sup>

Le corresponde considerar, como competencia relevante, las “reclamaciones presentadas por las Secciones Nacionales de la Comisión de Comercio del Mercosur”, presentadas ante el incumplimiento o la aplicación de la normativa comercial común, permitiendo en la discusión técnica evitar o disminuir las diferencias que lleven a instar el sistema de solución de controversias.<sup>15</sup>

El Sistema de Solución de Controversias, el Protocolo de Brasilia y el Protocolo de Olivos

Institucionalmente, la solución de controversias, no escapa a la dinámica de la integración, en la que todas las instituciones son afectadas por la evolución de la integración, así

<sup>13</sup>El Art. 53 del Protocolo de Ouro Preto dispone la derogación “.....de todas las disposiciones del Tratado de Asunción, de 26 de marzo de 1991, que se opongan a los términos del presente Protocolo y con el tenor de las Decisiones aprobadas por el Consejo Mercado Común durante el periodo de transición “

<sup>14</sup> Por Directiva 1/94 la Comisión de Comercio del Mercosur fue adoptado el Reglamento Interno de la Comisión en reunión celebrada en Río de Janeiro los días 6 y 7 de octubre de 1994.

<sup>15</sup> La Comisión de Comercio está facultada a crear los Comités Técnicos “CT” que creyere necesarios que actúan como comités consultivos y de **sugerencias en las respectivas áreas.**

como a la influencia de factores económicos y políticos internos, regionales o internacionales, que ponen a prueba permanentemente la validez y solidez de las instituciones.

Todos estos elementos influyen para exigir un continuo perfeccionamiento de los órganos previstos, a fin de adaptarlos a las etapas previstas para alcanzar los objetivos trazados. Precisamente por ello, están siempre sujetos a los ajustes que los Estados Partes deben realizar tanto interna como regionalmente para cumplir los objetivos y adecuar las instituciones a la evolución del proceso de integración

El sistema de solución de controversias fue previsto en el Anexo III, del Tratado de Asunción, para resolver las controversias que surgieran respecto de la interpretación, aplicación y cumplimiento del Tratado de Asunción y de sus órganos con capacidad decisoria;<sup>16</sup> aquél sistema fue sustituido posteriormente por el Protocolo de Brasilia para la Solución de Controversias en el Mercosur.<sup>17</sup>

El sistema es de tipo arbitral a diferencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas "TJCE" que de naturaleza jurisdiccional, funciona a través de árbitros ad hoc, que se expiden por medio de laudos emitidos por el Tribunal Ad hoc que los Estados Partes han declarado obligatorio.<sup>18</sup>

El Protocolo de Brasilia ha sido fuertemente cuestionado por las dificultades de acceso por los particulares o por las dudas sobre su eficacia y viabilidad, ejemplificado por el tiempo que permaneció inactivo,<sup>19</sup> no obstante quedó demostrado a través de diversos laudos que muchas de las críticas no tenían sustentación, si bien se percibía la necesidad de dotar al proceso de integración de un nuevo sistema más ágil y predecible.

El perfeccionamiento es propio de un proceso de integración, todas las instituciones están sujetas a un permanente examen para la adecuación, actualización y perfeccionamiento institucional. El de solución de controversias en la

integración es uno de sus pilares, por lo que su revisión resultaba esencial para el Mercosur.

La necesidad del perfeccionamiento del Protocolo de Brasilia fue encaminado por el Consejo Mercado Común a través de la Decisión N° 25/00, instruyendo al Grupo Mercado Común a fin de que por medio del Grupo Ad-Hoc sobre aspectos institucionales, estudiaran y presentaran antes del 10 de diciembre de 2000 una propuesta integral vinculada con el perfeccionamiento.

El Consejo Mercado Común, entendiendo que se requería la opinión de juristas y especialistas, por Decisión N° 65/00 dispuso la constitución de un grupo especial denominado Grupo de Alto Nivel "GAN", integrado por personas designadas por los Estados Partes, a fin de analizar y proponer la propuesta.

Finalmente el 18 de Febrero de 2002, en la Cumbre realizada en Olivos en uno de los momentos económicos más críticos de la región, se suscribió el nuevo Protocolo, era claro el mensaje de que ninguna crisis, aún las más severas, debe impedir el perfeccionamiento y profundización del proceso.

El Protocolo de Olivos innova en varios aspectos, el más relevante ha sido sin lugar a dudas la creación de un Tribunal Permanente, el cual oficia de órgano de revisión de los laudos emitidos por los Tribunales Ad hoc, o actúa directamente como instancia única, de mediar acuerdo entre los Estados Partes en la controversia.

La posibilidad de contar con jueces de mayor permanencia, significa un gran avance para la seguridad jurídica en la aplicación e interpretación del derecho del Mercosur y la construcción de una jurisprudencia que de certeza jurídica y afirme el ordenamiento jurídico del Mercosur.

El Protocolo de Olivos establece también como competencia atribuida al Tribunal Permanente de Revisión la potestad de evacuar opiniones consultivas,<sup>20</sup> constituye una importante innovación que deberá ser objeto de

16 Art. 1° del Protocolo de Brasilia.

17 De acuerdo al Art. 34 del Protocolo de Brasilia "El presente Protocolo permanecerá vigente hasta que entre en vigor el Sistema Permanente de Solución de Controversias para el Mercado Común a que se refiere el numeral 3 del Anexo III del tratado de Asunción".

18 Art. 8° del Protocolo de Brasilia.

19 El primer laudo fue emitido recién el 28 de Abril de 1999.

20 Artículo 3: Régimen de solicitud. El Consejo del Mercado Común podrá establecer mecanismos relativos a la solicitud de opiniones consultivas al Tribunal Permanente de Revisión definiendo su alcance y sus procedimientos.

reglamentación. La fase opcional, antes obligatoria, ante el Grupo Mercado Común, da la posibilidad de acortar considerablemente los plazos.

Con un buen criterio, resuelve los posibles conflictos de foro que puedan presentarse, ante la diversidad de sistemas del cual pueden ser parte individual o colectivamente los Estados Parte.

En tal sentido, se ha previsto una instancia opcional a favor del demandante de recurrir a otro foro igualmente obligatorio para las partes en conflicto, como el sistema de la Organización Mundial de Comercio evitando de este modo interferir en la potestad de recurrir a otros órganos que puedan dirimir la misma controversia y no coartar derechos ya acordados respecto a instancias jurídicas.

El Protocolo de Olivos se constituye así en uno de los instrumentos, que con su entrada en vigor, habrá de agilizar enormemente la solución de las controversias que son propias de los procesos de integración, las que deben ser interpretadas en su adecuada dimensión, como productos de la dinámica propia del proceso de integración y no como falta de voluntad política en avanzar y profundizar el proceso.

### *Los nuevos y viejos desafíos*

Las diversas negociaciones, demasiado trascendentes para el futuro, marcan los nuevos desafíos, como lo es conformar en algún momento, de forma efectiva el Mercado Común del Sur. La estructura institucional y jurídica del Mercosur, la personalidad jurídica internacional con que cuenta, trabajosamente logrados, es un capital por demás importante que debe ser aprovechado al máximo.

Las negociaciones con la Unión Europea, sobre las bases establecidas en la segunda reunión de Jefes de Estado y de Gobierno del Mercosur y la Unión Europea realizada en Madrid en mayo de 2002, buscando una asociación estratégica interregional y una profundización del Acuerdo Marco de Cooperación celebrado en Madrid en 1995, pueden abrir un camino importante para superar las limitaciones del mercado exportador.

En la negociación para la conformación del ALCA<sup>21</sup> la unidad estratégica del Mercosur será fundamental, haciendo primar los intereses fundamentales de los acuerdos regionales de la región. La posición del Mercosur será la referencia que podría marcar una posición fundamental de América Latina.

### *Conclusión:*

- La aparición del Mercosur dentro del sistema de integración implantado en el Cono Sur de América Latina, produjo un gran impulso a toda la intención integradora de los demás Estados, fue una enorme y positiva influencia, que persiste a pesar de las nuevas dificultades que se hacen presente. En lo que lleva de vida ha sido el gran protagonista para afirmar una conciencia comunitaria en la región y la vía efectiva para una nueva modalidad de relacionamiento entre los Estados Partes.
- El Mercosur ha construido una base jurídica, sobre la base de sus normas originarias y derivadas. Estos actos normativos han estructurado un verdadero ordenamiento jurídico de la integración, basados en los pilares en que se asienta la unidad constitutiva del Mercosur, el Tratado de Asunción y el Protocolo de Ouro Preto, no precisamente comunitario, pero bajo la idea de un interés común y el respeto creciente en la prevalencia de tal interés como mecanismo de aplicación de sus normas.
- Ouro Preto significó un punto positivo de adecuación y sinceridad de los Estados Partes, al reconocer que las metas habían sido demasiado optimistas, para alcanzar la construcción de un Mercado Común en cuatro años. No obstante, las puertas están abiertas para el momento en que los Estados Partes consideren existan las condiciones adecuadas avanzar nuevamente hacia dicho objetivo.
- Institucionalmente el Protocolo de Olivos innova en varios aspectos, el más relevante ha sido sin lugar a dudas, la creación de un

---

21 Los ministros de comercio de los 34 países participantes de la Cumbre presidencial de Miami, en diciembre de 1994 (la totalidad de los del Hemisferio Occidental con la excepción de Cuba) comenzaron sus labores con vista a la constitución del ALCA, en Denver, Colorado, EEUU, en junio de 1994. La creación del ALCA ha cobrado un importante impulso a partir del otorgamiento a George Bush en Agosto de 2002, la potestad de negociar por vía rápida los acuerdos comerciales.

Tribunal Permanente, el cual oficia de órgano de revisión de los laudos emitidos por los Tribunales Ad hoc, o actúa directamente como instancia única, de mediar acuerdo entre los Estados Partes en la controversia. La posibilidad de contar con jueces de mayor permanencia, significa un gran avance para la seguridad jurídica en la aplicación e interpretación del derecho del Mercosur y la construcción de una jurisprudencia que de certeza jurídica y afirme el ordenamiento jurídico del Mercosur.

- El Mercosur ha superado ya numerosos escollos, los más recientes cuyos efectos persisten, guardan relación con la situación económica por la cual atraviesan los Estados Partes, que ha puesto nuevamente a

prueba el proceso de integración, la respuesta dada en Olivos, señala la convicción política de la importancia y relevancia que tiene el Mercosur para el futuro de la región, en especial para las negociaciones con la Unión Europea y en la construcción del ALCA.

- Por último, si bien la construcción del Mercado Común del Sur es una tarea pendiente, se han establecido las bases para su constitución, la experiencia de todos estos años es un enorme patrimonio que no es posible desperdiciar. Lo importante es persistir en los objetivos trazados, afianzar el compromiso democrático y la unidad regional como el más importante instrumento para luchar contra las desigualdades.





# Mercosul: Reflexões Prospectivas

LUIZ FELIPE LAMPREIA

O autor considera um erro pretender que o Mercosul trilhasse, em 10 anos, o mesmo caminho que a Europa percorreu em 40. É necessário, pois, repensar todo o processo de integração. O futuro do bloco depende de decisões políticas e da capacidade de os Governos arcarem com os custos econômicos e políticos envolvidos. No que diz respeito à maior institucionalização do bloco, uma solução intermediária desejável seria a criação de um secretariado técnico. O Brasil não deve, contudo, aceitar a criação de autoridade supranacional, nem permitir a subordinação do sistema judiciário nacional a uma instância do Mercosul. Deve-se, ainda assim, buscar a sobrevivência do Mercosul, mesmo que isso implique o abandono de parte do projeto maximalista de Ouro Preto.

## *Uma breve retrospectiva*

A visão que informou o Tratado de Assunção de 1991 era a de que os quatro sócios deveriam eliminar o mais rapidamente possível os entraves ao comércio recíproco. Com isso, abandonou-se o modelo de integração setorial que Argentina e Brasil perseguiam bilateralmente desde 1986 e passou-se a um cronograma bastante acelerado de reduções tarifárias que, em poucos anos, até 1999, deveria conduzir a uma plena liberdade de circulação de mercadorias.

Em dezembro de 1994, na reunião presidencial de Ouro Preto, foi assinado o compromisso de pôr em vigor, em muito poucos anos também, uma tarifa externa comum que unificasse a postura comercial dos quatro países face ao resto do mundo.

O raciocínio brasileiro básico era de que este modelo daria vantagens importantes aos nossos sócios, pois garantiria acesso preferencial ao mercado brasileiro. Em contrapartida, o Brasil receberia preferências para seus produtos industriais, especialmente os de maior valor agregado. Para sublinhar politicamente esta disposição, o governo brasileiro, através do Chanceler Fernando Henrique Cardoso, decidiu incrementar fortemente as compras de petróleo bruto e trigo da Argentina.

Até 1998, o modelo de integração funcionou bem. Com as reduções tarifárias, o comércio entre os quatro países-membros multiplicou-se por cinco. O regime cambial brasileiro – com o real

forte – facilitou o acesso ao nosso mercado e beneficiou nossos sócios, ainda que as exportações brasileiras também tenham crescido apreciavelmente. Mas, no curso desse ano, já se sentiam os efeitos distorsivos da política cambial e surgiam no Brasil grandes resistências a importações argentinas e uruguaias, notadamente na área de latifúteis. Deve ser dito que, malgrado o câmbio, algumas exportações brasileiras para a Argentina (têxteis, calçados, açúcar, papel, frangos e outros) continuavam a penetrar no mercado argentino graças à sua competitividade (e à falta de competitividade da concorrência local), enfrentando forte resistência local, através de salvaguardas, medidas anti-dumping e outras formas de protecionismo. O Mercosul havia atingido seu ponto ótimo de benefício para todos os sócios e, em 1998, começava a perder terreno.

Com a desvalorização forçada do real, em janeiro de 1999, e a manutenção da conversibilidade do peso até o desastre de dezembro de 2001, criou-se um desequilíbrio tão grande entre os dois principais integrantes do Mercosul, que o projeto de integração regrediu e os governos foram obrigados a gastar toda a sua energia na administração de conflitos comerciais. Foram em vão os esforços para reviver a união aduaneira que o Brasil empreendeu com muito empenho, a partir de meados de 1999.

Se a Argentina tivesse flexibilizado sua política cambial em 1999, estou persuadido que poderíamos ter encontrado novo ponto de equilíbrio e que esse país não estaria vivendo a situação dramática que hoje atravessa. O fato é que perdeu-se uma importante oportunidade de

reequilibrar o Mercosul no ano de 1999. Hoje o comércio intra-zona regrediu aos níveis de 1991, sobretudo pela contração produzida pela gravíssima depressão na Argentina que levou esse país a perder perto de 50% de seu PIB em 4 anos.

### A situação atual

As perspectivas de curto prazo não são encorajadoras com os sinais econômicos que provêm de todos os quatro sócios. Contudo, deve ser dito que os problemas afetando a região não são causados pelo Mercosul. Alguns aspectos da crise contribuíram para eliminar fatores que complicaram as relações dentro do grupo, especialmente a política cambial naturalmente.

O Mercosul continua a representar uma aposta válida para seus membros. Representa um espaço de integração regional que fortalece as economias nacionais e permite ao grupo ter mais peso internacional do que cada país individualmente.

Foi um erro achar que poderíamos repetir em dez anos o caminho que a União Européia – nosso paradigma – trilhou em quarenta. Hoje existe uma necessidade premente de repensar todo o processo de integração. Devem por isso ser discutidas todas as premissas econômicas e questionados todos os fundamentos do Mercosul. Este é o objetivo desta colaboração.

Colocam-se hoje três grandes questões sobre o futuro do Mercosul:

- 1) Que importância real tem hoje o Mercosul para o Brasil? Deve ser a nossa principal forma de inserção internacional?
- 2) O Mercosul pode ser preservado como espaço de integração regional ou será absorvido pela ALCA? Isto será o fim do Mercosul?
- 3) Será ainda viável a concepção de união aduaneira e mercado comum que foi definida em Ouro Preto e perseguida ao longo dos últimos oito anos? Que alternativas podem ser contempladas?

As respostas que me parecem adequadas são:

- 1) O Mercosul não deve ser considerado como a principal forma de inserção internacional do Brasil. Pelo tamanho de sua economia e pelo peso

dos seus principais ativos, o Brasil tem capacidade para uma inserção própria. Pode negociar singularmente com nossos principais parceiros industrializados na OMC ou acordos regionais de integração. Não tenho dúvida que, embora seja possível, este caminho individual será, entretanto, menos vantajoso do que uma postura unificada de um bloco como o Mercosul. Cada um de nossos países individualmente terá menos peso nas grandes negociações comerciais internacionais do que se formar parte de um conjunto razoavelmente homogêneo.

É claro que o Mercosul tem relevância estratégica para o Brasil. Constitui o projeto mais articulado de integração entre as nações que compõem o nosso palco histórico. Ademais, constitui o nosso principal destino de exportações de maior valor agregado e um bloco com o qual temos importantes complementaridades econômicas.

2) Se for uma simples zona de livre comércio, o Mercosul será absorvido em alguns anos pela Alca. O mínimo que se pode esperar é que haja regressão na importância das trocas intra-zona, pela perda da eficácia das preferências comerciais ora existentes. A Alca pode não chegar tão cedo a ser uma zona de livre comércio com tarifa zero para a maior parte dos produtos. Mas, de todo modo, dificilmente deixará de ser lançada com um sentido de fortes reduções tarifárias, em média inferiores às tarifas hoje integrando a tarifa externa comum do Mercosul. Só isto anulará parte sensível dos estímulos criados originalmente para o desenvolvimento do Mercosul. Isto não significa, porém, que o Mercosul será necessariamente extinto pela força de gravitação da Alca. Existem numerosas possibilidades que devem merecer atenção prioritária assim que o quadro econômico que hoje paralisa o bloco estiver mais favorável. Entre elas, vale citar o aprofundamento do livre comércio intra-zona com a eliminação dos entraves tarifários e não tarifários que ainda subsistem, a criação de um esquema de financiamento para projetos comuns de infra-estrutura, a utilização de mecanismo de incentivos financeiros para o comércio regional, entre outras possibilidades.

3) Considero muito difícil um relançamento do Mercosul em futuro previsível nas linhas do ambicioso projeto que chegamos a perseguir, na década de 90, de chegar mais rapidamente do que a

Europa a um mercado único de circulação de mercadorias, serviços, capitais e pessoas. O Mercosul está precisando de pragmatismo. Ficou evidente que o modelo estabelecido em Ouro Preto revelou-se inviável a curto prazo, pelo menos. Por isso, parece-me que o momento agora é de flexibilização de seus compromissos e instrumentos. Mas não pode haver uma desfiguração tão forte que o Mercosul se descaracterize.

### Conclusão

O futuro do Mercosul vai depender das decisões políticas que tomem seus membros. É preciso que os Governos decidam se querem efetivamente ter um Mercosul relevante, que promova uma crescente compatibilidade macro-econômica e uma efetiva integração comercial entre seus membros. Para tal, precisarão identificar os custos econômicos e políticos que estão dispostos a pagar para que isto ocorra. Em especial, deverão avaliar o grau de abdicação de soberania que lhes parece tolerável. Creio que o Brasil não deve aceitar o conceito de uma autoridade supra-nacional nos moldes da Comissão Européia, nem a idéia de que possa haver uma subordinação lata do sistema judiciário nacional a uma instância do Mercosul. Mas haverá certamente possibilidade de

avaliar níveis intermediários, como a criação de um secretariado técnico capaz de realizar estudos e projetos para a consideração dos Governos, que represente um avanço no sentido da maior institucionalização do Mercosul.

Embora o Mercosul esteja sofrendo fortemente os efeitos da queda da atividade econômica nos quatro países que o integram, não se lhe pode atribuir a responsabilidade pela crise que atravessam os países- membros. Não há por isso erosão na idéia-força do Mercosul, embora exista evidentemente um grande ceticismo sobre o futuro. Assim, a tarefa essencial hoje é a de promover uma reflexão aprofundada dentro de cada país e uma discussão entre os quatro sobre os rumos que são desejados para o Mercosul.

É essencial que este exame seja feito pelos governos a serem eleitos nos próximos meses nos países da região para que já no ano de 2003 possam ser tomadas decisões que gerem novo impulso criador para o Mercosul e renovem a confiança no organismo.

A sobrevivência do projeto, ainda que num formato mais simples e gradual, é o objetivo principal a ser atingido. Seria desastroso abandonar o belo projeto de integração regional que chegou a florescer consideravelmente. Precisamos encontrar caminhos possíveis e não insistir em forçar o irrealista.



JOSÉ BOTAFOGO GONÇALVES

A sobrevivência e o fortalecimento do Mercosul dependem da capacidade de seus sócios de perceberem o projeto como destino e identidade de seus países. O aprofundamento do processo de integração também é essencial para a estabilidade e a melhor inserção internacional de seus membros. Ao Brasil, o país politicamente mais estável e de maior economia da região, cabe exercer um papel mais efetivo de liderança no processo, patrocinando medidas para a crescente institucionalização do bloco, como a criação de normas comuns e de um Banco do Mercosul.

**“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”** (Parágrafo único do Artigo Quarto, Título I, da Constituição Federal, a respeito dos Princípios Fundamentais)

Esta reflexão sobre o futuro do Mercosul inspira-se nos quase oito anos em que, sucessivamente, como SGIE, Ministro da Indústria e Comércio, REPSUL e agora Embaixador em Buenos Aires, participei de modo direto do processo de aprofundamento do Mercosul. Divido meus comentários em quatro partes (1-Mercosul como identidade; 2-Liderança brasileira; 3-Institucionalização do Mercosul; 4-Processo de tomada de decisões), mas uma idéia principal permeia todo este trabalho: a visão de que a sobrevivência e o fortalecimento do Mercosul pressupõem o convencimento genuíno, pela Sociedade e o Governo brasileiro, de que o agrupamento deve ser considerado como parte da identidade e do destino do País, e não como mero interlocutor ou opção de ocasião, potencialmente descartável ao sabor de circunstâncias regionais menos favoráveis.

Seja por razões externas, como a multiplicação de iniciativas comerciais diluidoras de esquemas preferenciais prévios, seja por razões internas ao bloco, como a crise de credibilidade decorrente da atual fragilidade econômica nos quatro países, as ameaças à sobrevivência do Mercosul são hoje consideráveis, e somente um firme compromisso do Brasil, como principal liderança, no sentido de dar um passo adiante no processo de

integração poderá preservar o agrupamento. “Muddle through” (“empurrar com a barriga”) deixou de ser uma opção, pelo simples fato de que, com as atuais imperfeições da zona de livre comércio e da união aduaneira e com a incipiência de acordos comuns em diversas áreas, o Mercosul como está corre o risco de perder relevância e sentido dentro de muito pouco tempo. A importância de um maior protagonismo brasileiro, por sua vez, deriva do fato de que nunca o diferencial de poder entre o Brasil e os três parceiros foi tão grande, em termos de tamanho e potencial da economia, de estabilidade e solidez das instituições políticas, e de capacidade e iniciativa internacional, o que cria uma evidente oportunidade, quase obrigação, de maior ativismo do País. Por estas razões, é preciso que o Governo brasileiro se convença de que o aprofundamento do Mercosul é essencial para o Brasil, como plataforma de inserção internacional e como instrumento de progresso e estabilidade na região, e reconheça que, se o exercício da liderança pressupõe custos de várias ordens, a inação nas atuais circunstâncias terá um preço ainda mais alto.

### ***1) Mercosul como identidade***

O grande obstáculo, do lado brasileiro, para um efetivo “investimento” no projeto Mercosul é a ambigüidade com que, para além da retórica do discurso pró-integração, diversos setores da Sociedade e do Governo avaliam o Mercosul. Está longe de ser consensual a percepção de que o Mercosul é antes essência do que contingência para

o País. Prevalece em muitos segmentos a visão de que o Mercosul é um “interlocutor”, uma opção entre outras, uma contingência política, e não um elemento hoje da própria identidade do Brasil. É ainda precária a consciência de que a única maneira de fazer sobreviver o Mercosul é considerá-lo como parte do projeto nacional brasileiro e reconhecer que, por não estar do outro lado ou por não ser mero “estágio negociador”, o Mercosul deve ser levado em conta no processo decisório nacional de diversos temas que têm profundas implicações para os demais países do bloco. A opção estratégica, presente no Tratado de Assunção e no Protocolo de Ouro Preto, em favor de uma integração profunda, e não de uma simples área de livre comércio, exige a assimilação, até agora incompleta nos quatro países, de um enfoque efetivamente regional. Não há alternativa: ou se admite que o Mercosul é parte essencial de cada um dos quatro países e que, portanto, os governos nacionais não podem ignorar as eventuais implicações de suas decisões sobre os vizinhos, ou o Mercosul fracassará como projeto de integração profunda e, por extensão, como elemento aglutinador no Cone Sul.

Mencionarei um exemplo que ilustra a consciência ainda pouco alerta para o fato de que decisões do Governo brasileiro podem provocar efeitos consideráveis nos parceiros do Mercosul e na própria credibilidade do bloco como um todo e que devem, portanto, também tomar em consideração esse aspecto regional. Não se trata de desejar tolher a ação do Estado brasileiro em função de interesses particularistas dos demais países; tampouco se trata de compartilhar decisões em situações excepcionais em que o processo de consulta prévia intra-Mercosul é virtualmente impossível por motivos de força maior, como foi o caso da desvalorização cambial brasileira de 1999. Trata-se apenas de admitir que, por terem um alcance também regional, muitas das decisões e políticas do maior país do bloco devem passar, na medida do possível, por um processo prévio de informação, consulta e coordenação com os demais parceiros e, quando isto não for viável, devem ser levadas em conta num balanço total de custos e benefícios distribuídos entre os quatro países. A própria capacidade e legitimidade do Brasil para exercer um papel de liderança no bloco, para cobrar dos vizinhos respeito às normas existentes e para

ampliar o arcabouço de regras e acordos comuns depende da credibilidade do País como promotor e guardião principal não apenas das regras do Mercosul, mas também de um equilíbrio de vantagens e desvantagens entre os quatro.

O exemplo que evoco é o do estabelecimento do regime automotivo brasileiro, entre 1995 e 1996. A questão da conveniência da consulta e informação aos parceiros do Mercosul foi introduzida nas discussões internas sobre a definição do regime, em função das evidentes implicações que a nova política tarifária setorial e de incentivos fiscais teria sobre os fluxos de investimentos na região. Prevaleceu, no entanto, a tese de que o tema não seria objeto de coordenação no Mercosul, o que, sem dúvida, trouxe ganhos imediatos de agilização do processo decisório, mas acabou gerando um considerável passivo de desconfiança de longo prazo e proporcionou aos demais países e, em particular à Argentina, uma bandeira a ser desfraldada sempre que se vislumbrasse o aprofundamento do Mercosul: a necessidade de aceitação pelo Brasil de uma harmonização ou mesmo eliminação dos regimes de incentivos regionais. Esforços pelo Brasil de coordenação intra-Mercosul em 1995 e 1996 não teriam eliminado, é verdade, o interesse da Argentina, decorrente de sua própria orientação governamental de então, em “nivelar por baixo” a concessão de incentivos regionais dentro do Mercosul, mas poderiam ter evitado a transformação do tema numa espécie de questão de honra e mote permanente dos parceiros brasileiros nas negociações subseqüentes sobre este e outros temas. O fato é que o assunto continua a ser uma das questões fundamentais do Mercosul, e o Brasil não pode ignorar que o cumprimento da Decisão 31/2000, para o disciplinamento da concessão de incentivos regionais, é também parte da solução para os problemas do bloco.

O que fazer, em termos práticos, para aumentar a consciência de que o Mercosul vai se tornando parte da identidade do Brasil e de que muitas das decisões mais significativas do País se fazem refletir em parceiros com quem compartilhamos um espaço de livre circulação de bens e uma tarifa externa comum, apesar de todas as suas imperfeições? Só há dois caminhos. O primeiro é mais curto e mais conveniente no atual contexto de aceleração dos tempos dos diversos tabuleiros

comerciais: o da determinação da mais alta autoridade do País no sentido de que o Mercosul constitua uma referência fundamental na formulação de qualquer política com implicações regionais; isso depende da atuação de um presidente não apenas comprometido com o Mercosul, mas também capaz de converter o governo como um todo a uma mentalidade integracionista.

O segundo caminho é mais longo, mas não deixa de melhor pavimentar o primeiro: o da paulatina conscientização, liderada pelo Itamaraty e pela autoridade do REPSUL, dos demais funcionários governamentais a respeito do marco normativo, do alcance temático, do grau de interdependência e dos benefícios econômicos e políticos de um projeto de integração como o Mercosul, a fim de que se comece a criar entre os agentes de governo uma verdadeira cultura de interação com os países vizinhos. Condição importante para este trabalho é que o próprio Itamaraty supere dúvidas remanescentes sobre a centralidade do projeto do Mercosul na política externa brasileira, e que a função do REPSUL seja ainda mais fortalecida e valorizada. Sugiro, por exemplo, que se institucionalize, no marco do próprio Mercosul, a figura do REPSUL de cada país. Em razão do fato de que um representante especial do Presidente para o Mercosul tende, por definição, a atuar como elemento de promoção do agrupamento, creio que a criação do cargo nos demais países e sua consolidação no próprio ordenamento jurídico do bloco contribuiriam para reforçar uma visão integracionista no Brasil e em seus parceiros.

## 2) *Liderança brasileira*

Se o País como um todo e o Governo em particular ainda estão em processo de assimilação de uma mentalidade genuinamente integracionista, ainda mais embrionária é a incorporação de outra visão igualmente inovadora e geradora de reações defensivas, que é a da necessidade do exercício de liderança pelo Brasil seja no âmbito subregional (Mercosul), seja no regional (América do Sul). As resistências dentro do próprio Governo brasileiro à convocação da Primeira Reunião de Presidentes da América do Sul revelam a permanência de arraigadas reservas ante um papel mais destacado do Brasil em seu entorno.

É compreensível esta reação. Por razões históricas, a atitude predominante da política externa brasileira sempre foi e continua a ser o da moderação do exercício de lideranças alheias, pela própria fragilidade e marginalidade do País no quadro mais amplo das relações internacionais. Acertadamente, o discurso e a mentalidade diplomática no Brasil ainda estão voltados para o desenvolvimento de instrumentos de contenção do poder e de mecanismos de universalização e equalização dos processos decisórios internacionais. Protagonismo e liderança são termos quase sempre interpretados de maneira negativa no vocabulário diplomático brasileiro, e a associação à idéia de imperialismo é quase automática.

Ocorre que, gradualmente, ao menos no plano regional, uma atuação propositiva e protagônica do Brasil vai se tornando não só mais natural — pela crescente singularização do Brasil como a economia mais promissora e a democracia mais madura numa região hoje novamente caracterizada pela instabilidade econômica e política — mas também mais necessária, pela maior interdependência regional em diversos aspectos, positivos ou negativos, da economia ao crime organizado.

Algumas idéias parecem-me relevantes nessa reflexão sobre uma quase inevitável liderança brasileira.

A primeira é o reconhecimento de que um esforço de liderança regional não é incompatível com maior papel do Brasil em outros âmbitos. As opções não são excludentes; ao contrário, a presença internacional do Brasil, a sua imagem como ator relevante em contextos mais amplos, só tende a crescer quanto maior for o ativismo brasileiro no seu entorno imediato. A criação do Mercosul e a própria convocação da Cúpula da América do Sul são dois exemplos disso: as duas iniciativas proporcionaram, em graus diferentes, um acréscimo de visibilidade e presença internacional do Brasil.

A segunda idéia, já sugerida anteriormente, é a de que custos há não somente para o exercício da liderança, mas também para a falta de liderança, embora estes sejam menos facilmente reconhecíveis e mensuráveis. É quase natural a resistência a pagar o preço de iniciativas comuns regionais que impliquem recursos significativos ou riscos de desgaste político entre um segmento ou outro de países da região, mas é preciso ter em

conta que a falta de uma política que se poderia chamar de preventiva ou de longo prazo na construção de instrumentos de estabilidade regional pode gerar conseqüências muito negativas para o País. Isso é particularmente visível na atual conjuntura, em que os destinos nacionais são cada vez mais interligados e em que a completa diferenciação de um país no seu contexto regional é cada vez menos provável, como se demonstra em questões específicas, como as tendências de contágio regional na área financeira, de aumento da porosidade das fronteiras nacionais ou de generalização e homogeneização da imagem dos países de uma mesma região pela imprensa internacional, agências de crédito e de “rating” e, muitas vezes, pelos próprios investidores diretos. Em outras palavras, é uma temeridade imaginar que o Brasil conseguirá alcançar plena estabilidade e desenvolvimento em meio a um continente sul-americano empobrecido do ponto de vista econômico, instável do ponto de vista político e desequilibrado do ponto de vista social.

Uma terceira idéia, associada à anterior, diz respeito ao receio de que uma liderança brasileira mais desabrida no continente gere suspiciões, entre os países vizinhos, de veleidades imperialistas por parte do Brasil. Minha experiência pessoal no Mercosul é de que eventuais ressentimentos para com o Brasil derivam mais de uma atitude de indiferença ou de desconsideração de efeitos das políticas brasileiras sobre o entorno do que propriamente de um papel mais ativo e protagonista do País como formulador e principal patrocinador de iniciativas comuns. Para usar uma imagem tosca, o Brasil incomoda mais quando se mexe sem notar a presença alheia, como foi o caso do estabelecimento do regime automotivo, do que quando busca carregar os demais consigo. O ressentimento de países vizinhos pode ser gerado não apenas por eventuais pressões dos mais fortes, mas também por uma atitude auto-suficiente, como se observa de modo exemplar nas relações que Brasil e Argentina mantêm com Paraguai e Uruguai. O Brasil ainda não tem uma dimensão internacional e um poder econômico e político que lhe confirmem a condição de líder regional absoluto e incontestável, mas já possui um peso próprio suficiente, tanto em termos econômicos quanto políticos, para que seus movimentos repercutam sensivelmente sobre os países vizinhos e para que co-

mecem a ter certo custo para esses países eventual resistência a iniciativas de coordenação e liderança brasileira.

O que se deve ter em mente é que a capacidade do Brasil de exigir dos demais países o cumprimento das normas de integração vigentes e o compromisso com novas iniciativas e acordos é diretamente proporcional ao engajamento do Brasil no projeto integracionista, à assimilação de uma genuína mentalidade de integração. Ainda persiste uma espécie de “déficit” de liderança brasileira, inclusive na hora de cobrar dos demais países respeito e lealdade a um projeto de integração como o Mercosul, porque persiste também nossa ambigüidade sobre se queremos ou não investir numa integração de fato e arcar com os custos de uma crescente coordenação com os demais países. Para ficar no âmbito do Mercosul, falta-nos certa determinação e “precedência moral” para resolver definitivamente questões fundamentais como comércio de açúcar ou aplicação de defesa comercial intra-zona porque, no fundo, falta-nos a convicção de que também de nossa parte nos adequaremos ao espírito e à norma de uma união aduaneira. Cobramos pouco dos outros países a lealdade ao Mercosul porque temos dúvidas sobre a conveniência de nossa própria lealdade à iniciativa.

Sobre esta questão da liderança, proponho que se proceda a um amplo exercício de reflexão no início do próximo governo a fim de se avaliar: 1) O que é ou deve ser a liderança brasileira no Mercosul e no continente sul-americano?; 2) Quais as vantagens e desvantagens de se exercê-la?; 3) Quais os mecanismos de análise dos custos e benefícios da liderança brasileira?; 4) Quais os meios para executá-la?; 5) Que articulação se pode fazer entre os três níveis de exercício de liderança: a parceria com a Argentina, o fortalecimento do Mercosul, a crescente integração da América do Sul?

Mais concretamente, devemos saber: 1) Qual a melhor maneira de se criar finalmente um instrumento financeiro do Mercosul, do tipo Banco do Mercosul?; 2) Qual o papel que um banco como o BNDES, com recursos equivalentes aos do Banco Mundial, pode exercer no processo de integração, a começar por modalidades de empréstimos casados (“tied loans”)?; 3) Quais os custos que o Brasil estaria disposto a pagar para promo-



ver uma efetiva incorporação dos dois sócios menores do Mercosul?; 4) Em que medida projetos como o IIRSA servem de embrião para um efetivo engajamento do Brasil como principal catalizador da infra-estrutura no continente?

### *3) Institucionalização do Mercosul*

Uma questão básica que incide, ao mesmo tempo, sobre a qualidade do funcionamento do Mercosul, sobre o grau de engajamento dos quatro sócios e sobre a própria credibilidade externa do bloco é a da institucionalização.

O Brasil tem adotado, desde os começos da construção do Mercosul, uma posição refratária às propostas de ampliação da estrutura institucional própria do bloco. O argumento tradicionalmente usado por nós é o da necessidade da manutenção de um Mercosul desburocratizado, ágil, assentado num processo decisório flexível, que teria funcionado razoavelmente bem desde o começo, sem que os países tivessem que dispender significativos recursos humanos e financeiros numa estrutura pesada e centralizadora. Argumento à parte, a motivação fundamental da resistência brasileira é uma preocupação muito justificada com os riscos de que o estabelecimento de estruturas independentes e supranacionais no Mercosul limite a liberdade de atuação do país mais forte do bloco e o subordine a interesses e posições ditadas pelos países menores.

Da minha experiência na construção do Mercosul, estou convencido de que essa posição do Brasil está se tornando cada vez menos funcional seja ao propósito de fortalecer e aprofundar a integração entre os quatro, seja ao interesse específico brasileiro em manter as rédeas da evolução do bloco e evitar desvios indesejáveis. Em primeiro lugar, o argumento da flexibilidade, leveza e agilidade das instituições do Mercosul perdeu qualquer apelo pelo simples fato de que o agrupamento tem sofrido nos últimos anos uma crise básica de credibilidade derivada dos sinais de descoordenação e paralisia. Sem querer menosprezar a dimensão dos fatores negativos que desencadearam a crise atual, a começar pela vulnerabilidade externa dos quatro países, com reflexos no nível de crescimento e na questão do

câmbio, o fato é que a estrutura institucional vigente no Mercosul se mostrou muito limitada para evitar, abrandar ou remediar situações de impasse e conflito entre os governos. A virtude da leveza institucional no momento da bonança se transformou no vício da inoperância no momento da crise.

Quanto aos receios do Brasil ante maior ingerência dos demais países sobre sua liberdade de ação, devemos avaliar muito cuidadosamente se os custos de resistir a um mínimo de supranacionalidade não estão se tornando elevados demais a essa altura da evolução do Mercosul, seja porque com a atual estrutura institucional tem-se avançado pouco na construção de acordos e normas comuns, seja porque o próprio tema da institucionalização surge frequentemente como um dos tabus paralisadores das negociações como um todo. Em lugar de reagir defensivamente a certo protagonismo uruguaio, creio que o Brasil deveria adotar uma atitude mais aberta e construtiva na questão, a fim de encontrar fórmulas de organização institucional que favoreçam o avanço do bloco sem afetar a autonomia decisória brasileira em questões essenciais.

Não se pode esquecer que, se certos aspectos de supranacionalidade embrionária no Mercosul poderiam incidir sobre a liberdade de ação brasileira, de igual maneira atingiriam os demais parceiros, o que poderia ter um efeito salutar de aumentar o grau de racionalidade das decisões no bloco e evitar desvios incompatíveis com o Mercosul. O exemplo da União Européia é muito ilustrativo de uma incidência supranacional moderadora de comportamentos desviantes, e dos efeitos positivos do estabelecimento de um padrão de racionalidade de políticas públicas em diversas áreas, sem afetar no fundo o poder de influência dos mais fortes, como demonstra a condução da questão monetária, com a evidente precedência da Alemanha e do espírito do Bundesbank. Mesmo a história do Mercosul é marcada por exemplos de incidência positiva do externo sobre o interno, como no caso da necessária abertura comercial no Brasil e na Argentina nos começos da década de 90, que teria sido muito mais difícil em cada país se não houvesse o elemento legitimador da desgravação tarifária prevista no próprio acordo do Mercosul.

A imagem interna e externa do Mercosul é afetada de modo negativo pela percepção de que,

na falta de instituições mais permanentes (ou de um “endereço” próprio), o bloco estaria refém da conjuntura, sem lastro de permanência. Como até mesmo a união aduaneira tende a perder relevância com o tempo, caso se concretizem as propostas de zonas de livre comércio mais amplas (ALCA, UE-Mercosul) e se avance na desgravação tarifária multilateral, a importância do Mercosul será diretamente proporcional ao alcance das disciplinas e acordos comuns nas mais diversas áreas, bem como do amadurecimento e solidez das instituições do bloco.

O Brasil deu passos muito positivos na direção de uma maior efetividade institucional do Mercosul, ao apoiar o estabelecimento do tribunal permanente e da secretaria técnica. Creio que se deve avançar mais, e para isso devemos começar a avaliar, muito concretamente, de modo pragmático e sem rígidas oposições de princípio, em que aspectos e áreas uma eventual aceitação pelo Brasil de elementos de supranacionalidade traz mais ganhos em termos do fortalecimento do Mercosul na direção que queremos do que perdas significativas de autonomia para o País.

#### *4) Processo de tomada de decisões no Mercosul*

Associada à questão da institucionalização está a do processo de tomada de decisões, e aqui apresento alguns breves comentários sobre o tema da regra do consenso.

Parece-me ocioso entrar em discussões muito teóricas sobre regras alternativas à do consenso, pelo simples fato de que, de maneira geral, como princípio básico do Mercosul, o requisito do consenso entre os quatro permanecerá. Isso não significa, no entanto, que se deva abandonar o exame de maneiras práticas de agilizar o processo decisório em questões que, por não afetarem a essência do Mercosul e os interesses vitais de um ou mais países do bloco, prescindem da aprovação dos quatro governos.

Recorro a uma questão muito atual, a da integração das cadeias produtivas. Antes de mais nada, é preciso esclarecer que não se trata de dirigismo estatal, de “gosplanismo”, mas de buscar estabelecer, por meio do diálogo com o setor privado, uma maior interação e complementaridade intra-setorial dos parques produtivos nacionais. Nesse caso, Brasil e Argentina,

por disporem das economias mais industrializadas do Mercosul e interesses mais amplos em diversos setores, estão em posição privilegiada para avançar à frente dos sócios menores do bloco, o que tem provocado reações contrárias de um país como o Uruguai. Ora, a integração das cadeias produtivas de Brasil e Argentina em nada afeta a essência do Mercosul – na verdade a reforça — nem prejudica diretamente os sócios menores. Por essa razão, se não há consenso entre os quatro para enquadrar desde logo o tema no marco jurídico do Mercosul, nada impede que Brasil e Argentina se valham de instrumentos bilaterais para avançar no tema. Nesse sentido, os acordos bilaterais de 1988 constituem uma base jurídica muito apropriada.

O deslocamento do eixo quadrilateral para o bilateral deve ser adotado sempre que, por desequilíbrio de prioridades entre os sócios maiores e menores do Mercosul, Brasil e Argentina estiverem em condições de antecipar-se aos demais na celebração de acordos ou na harmonização de posições em áreas específicas, sem que por isso atentem contra o sentido do Mercosul ou os interesses dos outros países. Há diversos pontos da agenda de integração em que Brasil e Argentina têm objetivos e afinidades que não são necessariamente compartilhados por Paraguai e Uruguai, o que recomenda um enfoque bilateralista mais ágil, sem prejuízo da posterior incorporação do tema ou decisão ao arcabouço do Mercosul, conforme a vontade dos demais governos. Isso não quer dizer que Brasil e Argentina devam realizar uma integração inteiramente à parte, nem que se devam consagrar expressões que só diminuam a confiança e o engajamento dos sócios menores no Mercosul, como a idéia de um “Mercosul a duas velocidades”. Sem alarde ou espírito segregacionista, Brasil e Argentina podem e devem avançar pela via bilateral em áreas de afinidades mais evidentes, mas sempre de modo aberto à participação construtiva e ao eventual interesse de associação de Paraguai e Uruguai.

Requisito indispensável dessa tarefa é a consolidação da parceria estratégica com a Argentina, que precisa ganhar impulso adicional na etapa que se inaugurará com os novos governos a serem eleitos proximamente, em particular no que se refere a melhor consulta e coordenação política e maior convergência nos projetos de inserção regional e internacional dos dois países.

Ainda sobre o tema da tomada de decisões no Mercosul, vale uma referência muito particular ao campo financeiro. Nessa área, a regra do consenso pode ser naturalmente obviada pela introdução de processos decisórios alternativos, como o voto proporcional típico dos bancos multilaterais. O funcionamento de um futuro Banco do Mercosul, cuja criação deve ser hoje uma das prioridades dos quatro países, respeitaria essa lógica, a única capaz de tornar atraente a inversão de recursos pelos seus sócios. Aqui abre-se para o Brasil, como o país de maior economia e maior capacidade financeira entre os quatro, um espaço de atuação e liderança muito amplo, em especial à frente de uma política mais sistemática e abrangente de financiamento da infraestrutura de suporte à integração, que me parece mais e mais necessária. Um Banco do Mercosul, em síntese, oferece a múltipla vantagem de ser um instrumento eficaz de integração e promoção do desenvolvimento regional – porque promoverá a infra-estrutura física e projetos importantes na área produtiva -, de ser uma iniciativa capaz de conferir ampla identidade institucional ao Mercosul, de introduzir na prática, no sistema decisório do bloco, o voto ponderado e de constituir um instrumento efetivo e indiscutível para o exercício de liderança por parte do Brasil em matérias pontuais de grande sentido prático.

Tanto a área financeira quanto a de coordenação macroeconômica, cambial e monetária abrem novos caminhos para o Mercosul, não apenas na questão mais específica do processo de tomada de decisões, mas também no próprio desenho geral da integração entre os quatro. Se a primeira década do Mercosul foi marcada fundamen-

talmente pela construção de um arcabouço de integração na área comercial (e o elemento fundamental é a união aduaneira), talvez o período que agora se inicia seja lembrado mais adiante como o de construção das bases de uma integração financeira e monetária. Há muito o que fazer ainda na área comercial, a começar pela eliminação das imperfeições da zona de livre comércio (exclusão do açúcar, uso de defesa comercial intra-zona) e da união aduaneira (lista de exceções, perfurações com terceiros países), mas é natural que os avanços mais significativos do Mercosul concentrem-se daqui por diante em áreas novas, das quais a de coordenação das economias e de financiamento da integração parecem as mais promissoras.

Para que se alcance este objetivo, é preciso um renovado e reforçado investimento do Brasil no projeto Mercosul. Como eu disse anteriormente, mais do que nunca é hoje indispensável e viável um efetivo exercício de liderança brasileira. O que nos falta é dissipar quaisquer dúvidas remanescentes sobre a prioridade que, sem prejuízo de outras iniciativas e relacionamentos, o Mercosul e o nosso entorno sul-americano devem representar na atuação externa brasileira. Não vejo alternativa a que se reconheça de uma vez por todas que a nossa circunstância é cada vez mais um dado da vida do País, de que a geografia, independentemente de voluntarismos, é uma realidade inexorável da evolução econômica e política de qualquer Estado. O Mercosul é a melhor prova disso: não deixa de ser uma vingança tardia da geografia contra a história. Lutar novamente contra a geografia, e contra nossa melhor história recente, seria um erro.



# Mercosur: más allá de la coyuntura

JUAN IGNACIO GARCÍA PELUFO

As políticas cambiais e monetárias díspares e descoordenadas dos dois maiores sócios do Mercosul, fruto da ausência de uma moeda de referência, contribuíram para o estado de dificuldades em que o bloco se encontra. O avanço rumo a uma união aduaneira ou até monetária deve, por isso, ser um projeto a realizar-se no longo prazo, devendo ser precedido e facilitado por outras medidas, como a coordenação macroeconômica, a convergência de metas, a inclusão dos sócios Bolívia e Chile e o fim das desvalorizações competitivas, tão comuns no período pós-crise de 1999.

## *Introducción*

El Mercosur nace como una estrategia de inserción autónoma al mundo globalizado de los principales países del Cono Sur. Las condiciones de la economía mundial a mediados de la década de los ochenta constituyeron el estímulo para dicha estrategia; las nuevas actitudes políticas entre los países de la región que acompañaron el resurgimiento de los gobiernos civiles en Argentina y Brasil fueron, por su parte, el catalítico que provocó la instalación del Mercosur a principios de los noventa. A más de 10 años de su creación, los países que integran dicho acuerdo están atravesando severas dificultades económicas y el Mercosur, como consecuencia, está en completo desarreglo. Sin otro argumento más que el proveniente de la sabiduría convencional que luego de la tormenta viene la calma, es de esperar que la actual coyuntura sea superada y las economías del Cono Sur retomen la ruta del crecimiento.

Cuando la región entre en esta nueva fase de crecimiento, los gobiernos de los países del Mercosur se verán frente al dilema de profundizar la integración o mantener el compromiso al mínimo. El propósito de este artículo es demostrar que la opción por la profundización implica un cambio de énfasis en la agenda, de la discusión de lo arancelario hacia un tratamiento más integral de las motivaciones de los países sobre sus estrategias de inserción al mundo y la coordinación de las mismas, tanto en sus aspectos de integración al sistema internacional de comercio como de inserción al mercado de capitales global. La alternativa a este esfuerzo por la profundización y la puesta en común de los grandes temas estratégi-

cos de la política económica, es concentrarse en perfeccionar la zona de libre comercio, enfatizando los aspectos de facilitación de comercio y los mecanismos defensivos contra las distorsiones a la competencia provenientes de las empresas o de la política del socio, en una estrategia de integración mínima.

El trabajo tiene cuatro secciones: la primera, se refiere al contexto internacional y regional dentro del cual los países del Cono Sur realizaron sus opciones de inserción al mundo globalizado, de las que nace el Mercosur. En esta etapa, Brasil y Argentina coordinan su integración al sistema internacional de comercio pero, a la vez, optan por estrategias disímiles de inserción a la globalización financiera. Esta divergencia se constituiría, con el paso del tiempo, en la dificultad principal para el buen funcionamiento del acuerdo. En la segunda sección, se discute el modelo de integración definido en el Tratado de Asunción que prioriza lo arancelario y pospone la consideración del régimen cambiario y la moneda. Este modelo, inspirado en la experiencia europea, desconoce el hecho, relevante en el Mercosur, de carencia de una moneda de referencia propia, que deja latente la posibilidad de devaluaciones competitivas del socio. Los esfuerzos realizados previo a *Ouro Preto* para lidiar con este tema se frustraron en virtud de aquella divergencia en las estrategias de inserción al mundo de los países mayores del Mercosur. En la tercera sección se analizan algunos aspectos estructurales en el Mercosur que explican parte importante de las dificultades del acuerdo; por último, en la cuarta sección, se presentan sugerencias para la agenda futura de la integración.

## *El contexto internacional*

### *Las dos facetas de la globalización*

Las últimas dos décadas del siglo XX se han caracterizado por la creciente interdependencia de las economías a nivel casi planetario, con un gran crecimiento del comercio, de la circulación del capital, la tecnología, la información y los procesos de difusión cultural. Este fenómeno ha sido bautizado como globalización. Desde el punto de vista de las opciones de política económica frente a esta realidad, resulta útil distinguir dos facetas de la globalización: una, tiene relación con el comercio; la otra con el capital. Esto no implica afirmar que no existan otros aspectos vinculados al fenómeno de la globalización, relevantes en la vida de la gente, como lo estrictamente cultural, por ejemplo; sin embargo, cuando se habla de la inserción económica de un país al mundo globalizado, lo que atañe principalmente a sus políticas económicas, se está haciendo referencia fundamentalmente a la modalidad de integración a esas dos facetas componentes de la realidad económica internacional.

En lo referente al comercio internacional, éste ha tenido un gran crecimiento en las últimas décadas. Lo característico de este proceso ha sido la creciente apertura de las economías y el desarrollo sistemático de instituciones y normativas destinados a regularlo. El comercio ha transitado un proceso de creciente liberalización, sujeto a reglas de aplicación universal impuestas con mayor disciplina por los principales actores a través de la Organización Mundial de Comercio (OMC). Dicha organización agrupa hoy más países, abarca más disciplinas y aplica su normativa con mayor poder coercitivo<sup>1</sup>. La globalización del comercio ofrece algunas certidumbres: para crecer hay que participar en el sistema internacional de comercio; esto implica sujetarse a reglas, tal como se han redactado en el OMC. De acuerdo a dichas normas, las alternativas de inserción a dicho sistema son dos: la inserción independiente o en conjunto con otros países a través de un acuerdo de comercio preferencial sujeto a determinada disciplina.

La otra faceta característica de la globalización se refiere a los mercados de capitales. Es el fenómeno de la asignación de capitales privados a escala mundial que ha crecido de manera asombrosa en los últimos años. Los flujos de capitales privados han adquirido una importancia sin precedentes en la explicación de la actividad económica de los países periféricos receptores de los mismos. Una característica de este nuevo fenómeno es que, al contrario de lo que afirmábamos para el comercio, la disciplina internacional se ha aflojado. Existen menos reglas, debido a la caída de los acuerdos de *Bretton Woods*, la ruptura del patrón oro-dólar y la incapacidad de los organismos financieros internacionales (el Banco Mundial y el FMI) para domesticar razonablemente este fenómeno y sus consecuencias<sup>2</sup>. Por esta razón la globalización financiera revela mayores incertidumbres que su contraparte comercial y deja libre mayor número de opciones para la inserción a la misma. El mundo de la globalización financiera no tiene un orden equivalente al que existe en el mundo del comercio: es un mundo de mercados e inversores y la inserción no se refiere a establecer acuerdos con gobiernos e instituciones, sino de sujetarse a reglas que logren, por un lado, poner en valor las oportunidades de inversión y, por otro, disminuir el riesgo, de manera de atraer eficazmente el capital privado disponible a escala mundial para financiar el propio crecimiento.

### *El acercamiento argentino-brasileño*

A mediados de los ochenta, se produce un cambio político de importancia en el Cono Sur americano que viene de la mano de los nuevos gobiernos civiles de la región. En aquella época, los gobiernos de Alfonsín y Sarney transformaron las hipótesis de conflicto permanente entre Argentina y Brasil en una estrategia de cooperación, destinada a descargar la región de componentes de seguridad militar y establecer al Cono Sur como zona de paz. Este hecho trascendente opera, además, en lo económico como un catalítico por

<sup>1</sup> Este hecho de un comercio más abierto y más estructurado, no significa que el comercio sea más equitativo. Los países exportadores de productos agrícolas de clima templado son testigos de primera línea de la falta de equidad de las reglas de comercio internacional.

<sup>2</sup> Un ejemplo de esta situación lo constituye el rescate a Méjico en la crisis de 1995, en el que la participación del FMI fue solo del 15% del total de recursos comprometidos en el mismo.

el regionalismo como forma de inserción a la globalización del comercio<sup>3</sup>. Sin embargo, en esta primera etapa se establecieron acuerdos de intercambio compensado, inspirados en los viejos conceptos de “regionalismo-fortaleza” que, a la postre, no prosperaron.

Para que el proceso de integración económica finalmente se instalara, se requerían dos condimentos adicionales: en primer lugar, la aplicación de una política de apertura comercial en cada uno de los países, mas en línea con lo aceptado internacionalmente; en segundo lugar, la renuncia al nivel de las elites del país mayor del acuerdo de cierto grado de autonomía en la decisión de las políticas. Este giro se produce a principio de los 90 con los gobiernos de Menem y Collor. En esta época se incorporan definitivamente al acuerdo Paraguay y Uruguay, se firma el Tratado de Asunción y comienzan las negociaciones para el desmantelamiento de las barreras aduaneras en el comercio recíproco y la construcción del arancel común. Se establece, de esa manera, por primera vez, una transferencia de la individualidad nacional a un órgano netamente latinoamericano como intermediario para la inserción el mundo.

También en esta época, Argentina y Brasil definen sus estrategias de inserción a la globalización financiera, pero de forma no coordinada. Mientras que Argentina adopta una estrategia de inserción completa a los mercados de capitales del mundo, Brasil pretende una inserción autónoma, defensiva respecto a la globalización financiera. La estrategia argentina se basó en la adopción de un patrón monetario externo, la apertura de la cuenta capital y la inserción internacional del sistema financiero. La estrategia de Brasil se construyó sobre una moneda fiduciaria propia, el control de cambios y restricciones al sistema financiero doméstico. Ambas estrategias, no coordinadas, resultaron, a la postre, incompatibles para el buen funcionamiento de los acuerdos comerciales que establecieron el Mercosur y, además, no lograron sus objetivos de estabilidad y crecimiento debido a inconsistencias internas en dichas estrategias que hicieron crisis a fines de los noventa.

El Tratado de Asunción que creó el Mercosur, define un modelo concreto para llevar a cabo la integración económica. Dicho modelo, inspirado en la experiencia europea, se basó en un cronograma detallado de liberalización para el comercio recíproco y otro de construcción y adopción del arancel común, elementos que constituyeron el ancla para el compromiso de integración. Esto es, un modelo que implicaba la liberalización comercial e integración conjunta al sistema de comercio internacional y la coordinación posterior de un conjunto amplio de políticas compatible con aquellos acuerdos. Tal como en el modelo europeo, no rigió el “*single undertaking*”, sino un orden de prelación de los acuerdos: desde la zona de libre comercio, pasando por la unión aduanera y el mercado común, llegando a la unión económica. Ese fue el camino adoptado en el Tratado de Asunción: garantizar un grado de integración importante al inicio, imponer con ello un compromiso a favor de la integración e iniciar un proceso de coordinación de políticas para compatibilizar las estrategias de todos los países del Mercosur respetando las etapas del modelo europeo.

La primera etapa contemplada en dicho modelo; esto es, el establecimiento de la unión aduanera, se llevó a cabo en los plazos previstos por el Tratado y quedó consagrada en los Protocolos de *Ouro Preto* del año 1994. Este éxito de la negociación se explica, entre otras razones, por la coincidencia de objetivos de la política comercial de los dos países mayores del acuerdo. La modalidad de inserción al sistema internacional de comercio coincidía en mayor medida entre Argentina y Brasil. En particular, la política comercial de ambos países y los consensos sociales tejidos en torno a la misma, priorizaban el acceso preferente al mercado del vecino como forma de consolidar el crecimiento industrial, compensar las asimetrías implícitas en las reglas de comercio internacional y evitar el aislamiento comercial derivado de la competencia del NAFTA por los mercados del hemisferio. Ambos países, adicionalmente, favorecían el tratamiento multilateral de las

<sup>3</sup> En esta etapa se incorpora a las conversaciones el Presidente Sanguinetti de Uruguay, constituyéndose de esta manera el embrión de lo que pocos años después sería el MERCOSUR.

cuestiones de comercio respecto a las estrategias alternativas de adhesión a alguno de los grandes bloques comerciales existentes. En esta estrategia, la combinación de fuerzas a escala sudamericana prometía mejorar el posicionamiento de la región como *global players* y aumentar su influencia en el ámbito de la OMC a la hora de la redacción de las reglas que regulan el comercio.

El modelo europeo de integración, en el que se había inspirado el Tratado de Asunción, no establecía, en cambio, la misma urgencia para la integración monetaria. En el orden de prelación entre las etapas de la integración que contempla dicho modelo, la integración monetaria se considera en las últimas etapas. Este enfoque fue funcional al contexto monetario específico en el que se desarrolló la Unión Europea, donde los acuerdos monetarios y cambiarios preexistentes determinaron el orden de los acuerdos de integración que posteriormente consagraron los libros de texto. La Unión Europea se construyó sobre la base de *Bretton Woods*, primero, y del marco alemán como moneda de referencia, después. Esto explica por qué la negociación en Europa pudo concentrarse en los aspectos arancelarios antes de perfeccionar los acuerdos vinculados a los cambios y la moneda.

En el Mercosur, sin embargo, no existía una moneda de referencia y, por lo tanto, no era conveniente profundizar en la línea de los acuerdos comerciales, sin avanzar simultáneamente en algún tipo de arreglo monetario. La carencia de una moneda de referencia y su principal consecuencia: la descoordinación de las estrategias de inserción a la globalización financiera por parte de Argentina y Brasil, sometían al bloque a la amenaza de las devaluaciones competitivas, aún proveniente de los socios mayores. Esta amenaza fue anticipada en las negociaciones previas a *Ouro Preto*. En aquel momento, las delegaciones analizaron el problema de las devaluaciones competitivas y se propuso establecer algún tipo de restricción sobre la aplicación de este tipo de políticas o, alternativamente, establecer instrumentos compensatorios para enfrentar sus consecuencias.

Con este objetivo, en el año 1993 se estableció un Grupo de Alto Nivel para avanzar en el tema. Este grupo discutió dos enfoques: uno, propuesto por Argentina, que implicaba armonizar los regímenes cambiarios sobre la base de tipos fijos

respecto al dólar y establecer un programa de coordinación macroeconómica. Esta estrategia implicaba la integración monetaria del Mercosur sobre la base de la adopción de un patrón monetario externo, tal cual había sido la estrategia de inserción a los mercados de capitales del mundo por Argentina desde inicio de los noventa. Sin embargo, esta estrategia era incompatible con la estrategia brasileña, que intentaba una inserción autónoma basada en el desarrollo de una moneda fiduciaria propia y no sujeta a las reglas que imponía la convertibilidad. Estas divergencias en la política macroeconómica no eran una discrepancia menor, fruto de opciones coyunturales que podían ser cambiadas una vez de hacerse evidente la conveniencia de optar por la política del otro; por el contrario, lo que aparecía como una discrepancia en las políticas de ajuste de corto plazo, en donde Argentina priorizaba las reglas y Brasil optaba por la discrecionalidad, eran parte de opciones de política más fundamentales muy difíciles de modificar.

Consciente de las dificultades de alcanzar un acuerdo de integración monetaria en esa etapa de la negociación, la delegación de Brasil sugirió otro enfoque que se refería a las respuestas de política de los socios del Mercosur frente a una devaluación competitiva por parte de uno de ellos. En este enfoque, se proponía monitorear la evolución de la relación entre los tipos de cambio reales, estableciendo una franja máxima de fluctuación admitida. Si el tipo de cambio real escapaba de esa franja se establecía la posibilidad de aplicación de medidas compensatorias por parte de los socios. Estas discusiones, sin embargo, no lograron consenso y no pudieron concretarse, por lo tanto, en un protocolo específico en *Ouro Preto*.

En el año 1999, Brasil devalúa el real, lo que constituyó una mejora dramática de la competitividad del socio mayor respecto a los países de menor tamaño. Se abre, así, un período de más de tres años en el cual la moneda brasileña flota, mientras que Argentina se mantiene aferrada al régimen de la convertibilidad. La persistencia Argentina en la caja de conversión fue una demostración concluyente del papel central de esta política en su estrategia de inserción internacional. A principios del año 2002, Argentina abandona la convertibilidad, luego de casi 4 años de recesión. A partir de ese momento, los tipos de cambio de todos los países de la región flotan unos



contra otros. Los regímenes cambiarios ahora coinciden; pero la desintegración monetaria en el Mercosur es máxima.

### ***Los problemas***

#### *La carencia de una moneda de referencia*

La experiencia de la última década ha mostrado los efectos negativos para el funcionamiento de los acuerdos comerciales de la convivencia de regímenes cambiarios disímiles desde 1999 al 2001. La explicación de la ocurrencia de esta situación debe buscarse en el hecho que, al contrario de otras experiencias, en el Mercosur la moneda del mayor mercado no puede ser tomada como referencia para el resto. Otras experiencias, como la Unión Europea o el NAFTA, han sido construidas sobre una moneda de referencia y sobre los mercados de los países que emiten dicha moneda<sup>4</sup>. En el Mercosur, en cambio, la moneda del mayor mercado tiene carencias como para constituirse en el eje del sistema.

Una moneda para poder constituirse en moneda de referencia para otros países debe ser una moneda de calidad; esto es, debe satisfacer las funciones del dinero como unidad de cuenta, medio de pago y depósito de valor. Para que una moneda fiduciaria pueda cumplir estas funciones debe estar basada en la confianza del público en las instituciones fiscales y monetarias sobre las que se asienta la estabilidad de la moneda. Los países que hoy componen el Mercosur no han sido exitosos en desarrollar estas instituciones. Por esta razón, ninguna de sus monedas, incluso la del país miembro de mayor mercado, puede ser considerada como la moneda de referencia para el resto.

Esta situación explica por qué cada uno de los países optó por políticas cambiarias y monetarias descoordinadas, que implicaban, a su vez, diferentes maneras de inserción a la globalización financiera. Brasil, que es un país continental, ha intentado tradicionalmente una inserción autónoma al mundo. Con referencia al mercado de capitales global esto significaba optar por la moneda fiduciaria propia. Argentina, más preocupada por captar los flujos externos de capitales para financiar su crecimiento e

imposibilitada, además, de pretender la consolidación de una moneda propia luego de la experiencia de hiperinflación de la segunda mitad de los ochenta, adoptó el patrón dólar. En estas condiciones, las alternativas abiertas a la negociación eran básicamente dos: el cambio de estrategia en Brasil y la adopción de un patrón monetario externo para todos los países del Mercosur o, alternativamente, la adopción de mecanismos defensivos para atenuar los efectos económicos de las disparidades en los regímenes cambiarios, tal lo que había sido negociado previo a *Ouro Preto*, de acuerdo a lo que se comentó más arriba. Ninguna de ambas alternativas logró, sin embargo, plasmarse en un acuerdo.

Los regímenes cambiarios incompatibles, la unión aduanera y la asimetría de tamaños

Los efectos negativos de eventuales devaluaciones competitivas del país socio, están magnificados en el Mercosur por dos razones principales: en primer lugar, por el carácter de unión aduanera del acuerdo; en segundo lugar, por la asimetría de tamaños entre los países que lo integran. El arancel común, en tanto implica algún grado de desvío de comercio, agrava las consecuencias de la inestabilidad cambiaria y monetaria del socio. El impacto de la devaluación del real en el año 1999 sobre la actividad en Argentina constituye un buen ejemplo de este problema. La devaluación en Brasil contribuyó a una caída del 7% en el nivel de actividad del tercer trimestre del año 1999 en Argentina. Sin embargo, este promedio se componía de una caída del 22% de las actividades predominantemente orientadas hacia el mercado de Brasil y del 2% del resto. El caso más significativo lo constituyeron las actividades Brasil-dependientes; esto es, aquellas cuyo comercio existe exclusivamente por los acuerdos discriminatorios y que no pueden competir en mercados alternativos. El sector automotor, por ejemplo, cayó casi el 50% en su nivel de actividad en aquel año.

El problema de la unión aduanera consiste en que el desvío de comercio está implícitamente pactado en el arancel y no puede corregirse unilateralmente. En la zona de libre comercio hay también un acceso discriminatorio y por lo tanto un potencial desvío de comercio; sin embargo, en

---

<sup>4</sup>Las devaluaciones competitivas, si suceden, son de la moneda de los países con mercado chico respecto a la moneda del grande. En el MERCOSUR sucedió lo contrario.

dicho arreglo, los países socios mantienen la discrecionalidad sobre la política arancelaria y, por lo tanto, su autonomía para incidir sobre dicha discriminación y reducir los costos asociados al desvío y la inestabilidad del socio. En la unión aduanera, por el contrario, se ha pactado la discriminación, de manera que los socios no tienen esa libertad. De ahí que en la unión aduanera los acuerdos de coordinación destinados a atenuar los efectos de la inestabilidad de un socio sean más importantes que en la zona de libre comercio.

Las consecuencias negativas de la disparidad de regímenes cambiarios y de la inestabilidad macroeconómica del socio, no serían tan importantes si el Mercosur presentase mayor equilibrio de tamaños entre las economías que lo integran. Sin embargo lo característico de este acuerdo es precisamente lo contrario. Este hecho amplifica el problema. Las economías menores son extremadamente vulnerables a la inestabilidad macroeconómica del socio. Una devaluación de la magnitud de la ocurrida en el año 1999 en Brasil tiene un efecto devastador sobre la economía de los países menores. En general, cualquier distorsión a la competencia que provenga de la política o de las empresas del país grande, tiene un efecto desproporcionado sobre la economía del chico.

¿Qué hacer respecto a la agenda futura?

### *El cambio del orden de prelación de los acuerdos*

Los países del Mercosur están hoy atravesando una tormenta económica de proporciones. No es ajena a esta situación, la implementación de opciones de inserción al mundo globalizado que no fueron consistentes. Con el beneficio de la perspectiva, podemos afirmar que la inserción completa al mercado de capitales global es muy riesgosa sin resolver el problema del prestamista de última instancia del sistema financiero. Esto requiere de un acuerdo monetario con el país emisor de la moneda que constituye el patrón monetario adoptado. A su vez, la inserción autónoma sólo puede ser exitosa cuando la economía genera ahorro y lo canaliza a la inversión doméstica, en montos suficientes como para mantener una tasa razonable de crecimiento; de lo contrario, la economía mantiene su dependencia

del ahorro externo y es vulnerable frente a los cambios en las percepciones de riesgo de los inversores privados sobre la economía del país. El Mercosur construido sobre opciones incompatibles de inserción a la globalización financiera no constituyó de gran ayuda para sortear estos problemas; sin embargo, claramente, el Mercosur no fue la causa de los problemas y, por otra parte, podría constituirse en una parte de su solución futura.

El Mercosur ha sido, en nuestra opinión, una estrategia adecuada de inserción al sistema internacional de comercio. Es probable, y aconsejable, que los países del Cono Sur no renuncien a este instrumento de política que ha significado un progreso considerable en la capacidad de interlocución sudamericana con el resto del mundo. Sin embargo, para dar consistencia a este acuerdo, se requiere, ahora, coordinar la estrategia de inserción a los mercados de capitales globales. Para ello, es necesario un cambio de énfasis en la agenda de profundización del Mercosur. Hasta ahora, profundizar ha significado uniformizar el arancel externo; sin embargo, sería conveniente posponer este objetivo a favor de un esfuerzo sistemático hacia la integración monetaria. Los argumentos en este sentido, han sido desarrollados más arriba en este artículo: la unión aduanera, por sus efectos de desvío de comercio, amplifica los efectos negativos de la inestabilidad macroeconómica del socio y reduce, adicionalmente, el menú de opciones de política para mitigar los efectos indeseados de las mismas. En el Mercosur, contrariamente a la experiencia europea, dada sus características estructurales, de inexistencia de una moneda de referencia y de gran asimetría de tamaños entre los países que lo integran, los arreglos monetarios deberían preceder a la unión aduanera.

Existen además otros argumentos a favor de posponer la consideración del arancel común: en primer lugar, el arancel común fue el principal obstáculo para extender al Mercosur a países cuya historia y geografía impone su inclusión, como Bolivia y Chile, en contra de la opinión generalizada en todos los países del Cono Sur, que consideran dicha extensión como prioritaria. En segundo lugar, en la medida que avancen las actuales negociaciones con el ALCA y la Unión

Europea, el arancel común se convertirá en una innecesaria discriminación a favor de estos grupos de países y en contra del resto del mundo. Por esta razón, el arancel común no puede constituir su símbolo o el factor de "plus" del acuerdo frente a otros acuerdos comerciales que se realicen en el futuro.

Estos argumentos no implican, sin embargo, dejar de incluir el compromiso de arancel común en el Mercosur. Lo que aquí se sugiere es un cambio en el orden de prelación de los acuerdos, para adaptarlos a las características propias de los países que lo integran. La estrategia sobre el arancel común debería respetar tres restricciones principales: en primer lugar, debería ser lo suficientemente bajo y uniforme como para permitir la incorporación plena de Chile y Bolivia. En segundo lugar, debería respetar la política de los países mayores, que contemplan periodos adicionales de protección a su mercado interno. Esto implica que un arancel bajo no es posible de aplicarse en el corto plazo. Por último, el arancel común debería regir solo cuando hayan sido superados los problemas derivados de las devaluaciones competitivas del socio. Estas restricciones pueden contemplarse fijando un arancel para su adopción en el largo plazo, mucho más bajo y uniforme que el actual, para ser alcanzado por convergencia por los cuatro países del Mercosur y sus dos asociados.

#### La integración Monetaria en el Mercosur

En materia de integración monetaria hay dos alternativas abiertas al Mercosur: la adopción de un patrón monetario externo o la creación de la moneda propia. La primera de estas alternativas puede tener varias versiones: desde la caja de conversión con el mantenimiento de las monedas nacionales a la adopción del dólar como el medio circulante. Esta alternativa requiere, por consistencia, algún acuerdo con el país emisor (Estados Unidos) de la moneda de referencia (dólar) a los efectos de resolver los problemas vinculados al señoreaje y, principalmente, la función de prestamista en última instancia del sistema financiero. La probabilidad de adopción de esta alternativa es escasa; conspiran en su contra dos argumentos principales: en primer lugar, no es claro que Estados Unidos esté dispuesto a partici-

par en un arreglo monetario como lo exige esta estrategia; en segundo lugar, esta opción es contraria a la opinión en los países mayores, en especial de Brasil, sobre el rol del país en el mundo y su inserción autónoma a la economía internacional. Por ambas razones, es mucho más probable que el Mercosur se oriente dentro de una estrategia para establecer una moneda propia.

El establecimiento de una moneda fiduciaria que cumpla eficazmente con las funciones del dinero no es algo sencillo. El valor de una moneda fiduciaria y su funcionalidad dependen de la credibilidad de las instituciones fiscales y monetarias sobre las que se asienta. Como se expresó más arriba, los países del Mercosur no han sido muy exitosos en construir dichas instituciones y, en el momento actual, están peor parados que nunca para emprender dicha tarea. De manera que la opción por una moneda propia es, necesariamente, un objetivo de largo plazo.

Teniendo en cuenta que la moneda propia es un escenario técnica y políticamente lejano, parece más interesante diseñar una transición con dicho objetivo. Esta transición debe tener en cuenta los siguientes aspectos:

En todos los casos es necesario converger a determinadas metas monetarias, de tasa de interés, déficit fiscal e inflación. La reducción o eliminación de la volatilidad cambiaria requiere de la instrumentación conjunta y negociada - hasta en sus aspectos cuantitativos - de las políticas monetarias y fiscales. En este sentido, los trabajos que se han venido realizando en el Grupo de Alto Nivel sobre Coordinación Macroeconómica, creado por la decisión 6/99 del Grupo Mercado Común, en relación con la elección de las variables relevantes para armonizar y su correcta medición sobre bases comparables, constituye un pre-requisito imprescindible para las futuras etapas de profundización de los acuerdos.

Si bien la coordinación macroeconómica constituye una condición necesaria para evitar la volatilidad de los tipos de cambio, la experiencia de funcionamiento de los tipos flexibles a partir de los setenta demuestra que dicha coordinación no constituye condición suficiente. La experiencia con los tipos de cambio entre el dólar, el euro y el yen, demuestra este punto. Las tres monedas corresponden a tres grandes áreas de estabilidad

monetaria y con considerable convergencia (la tasa de inflación en las tres áreas es inferior al 2,5%); sin embargo, los tipos de cambio entre esas tres monedas mostraron volatilidad significativa. Existen otros ejemplos en la historia reciente de situaciones semejantes. Por esta razón, el arreglo monetario destinado a limitar la volatilidad cambiaria en el Mercosur, debería contemplar establecer relaciones de cambio estables entre las monedas de los países del acuerdo.

La etapa actual de desarrollo monetario e institucional de nuestros países aconsejan dar debida consideración al mecanismo transitorio de la fijación a una referencia externa como, por ejemplo, una canasta de monedas relevantes. Este procedimiento constituye la forma más sencilla para coordinar una convergencia macroeconómica, ir estableciendo una reputación de manejo ordenado de los asuntos monetarios y fiscales y darse el tiempo necesario como para construir el marco institucional que permita el buen funcionamiento de una moneda propia

La baja probabilidad de concretar algún acuerdo con Estados Unidos, que contemple el problema del prestamista en última instancia y la supervisión del sistema financiero, impone encarar, durante el periodo de transición, la creación de instituciones que faciliten la generación de ahorro interno y su canalización a la inversión doméstica, a los efectos de minimizar la dependencia del financiamiento externo. Una fórmula institucional probada en la experiencia latinoamericana es el modelo de Chile, que consistió en la reforma de la Seguridad Social sobre la base de las cuentas personales, la administración privada de los fondos de pensiones y el desarrollo de instituciones e instrumentos de mercados de capitales, cuya función es canalizar dichos fondos a la inversión doméstica.

### *Consideraciones finales*

En este artículo se pone énfasis en la importancia de los arreglos monetarios para el buen funcionamiento de los acuerdos comerciales en el Mercosur. La experiencia de una década de funcionamiento de dicho acuerdo avala esta conclusión. Sin embargo, esto no agota la temática de la agenda futura de la integración; constituye más un ejemplo de los problemas que se enfrentan,

que una consideración exhaustiva de los temas a incorporar en el futuro. Este trabajo se propone, más bien, hacer explícita una metodología de análisis para el diagnóstico y una propuesta de reforma más allá del diagnóstico concreto y la propuesta ofrecida. Esta metodología parte de la constatación del Mercosur como una intento de inserción autónoma al mundo de los principales países del Cono Sur americano, tal como es expresado en forma recurrente por sus elites.

El segundo aspecto de la metodología consiste en tomar en consideración las restricciones que se enfrentan para la configuración del modelo. El contexto mundial impone una serie de restricciones, expresadas en reglas, algunas escritas y otras no, que es necesario respetar. Adicionalmente, no menos importante, las características propias de los países que se integran imponen, también, restricciones al Mercosur posible. Entre estas últimas se destacan dos: en primer lugar, la asimetría de tamaños entre los países que lo integran. Este hecho amplifica el impacto de las distorsiones en el funcionamiento de los acuerdos. Los efectos de la inestabilidad económica o de las ayudas del Estado en la economía grande, pueden tener un efecto devastador sobre las economías chicas. De aquí se deduce la necesidad de eliminar dichas distorsiones como, por ejemplo, a través de arreglos cambiarios y monetarios *pari pasu* los acuerdos comerciales; pero este hecho tiene, también, relación con el tema más general de los arreglos institucionales que salvaguarden debidamente el interés de todos los países socios.

La segunda restricción al interior del Mercosur es la carencia de una moneda de referencia. Esto nos conduce al problema de la elección de los arreglos monetarios, el patrón monetario, el régimen cambiario, la estructura del sistema financiero. Sin embargo, el problema de la inserción autónoma al mundo, mas que una decisión sobre dichos aspectos, es una cuestión de generación de ahorro interno y su canalización a la inversión doméstica. Así como la inserción autónoma al sistema internacional de comercio no es una cuestión de aranceles altos o bajos, sino de la capacidad de tener una industria competitiva, la inserción autónoma a la globalización financiera no es, tampoco, un tema de control de cambios, restricciones al sistema bancario doméstico o la moneda fiduciaria propia, sino de lograr una independencia relativa del mercado de capitales

mundial para financiar el crecimiento. Con este objetivo, la experiencia chilena de reforma de la Seguridad Social y de desarrollo del mercado de capitales doméstico, constituye un exitoso modelo de inserción autónoma a considerar, quizás el único para un país emergente.

Las alternativas abiertas para el futuro son, por tanto, dos: una, es la profundización, que requiere incluir en la agenda estos temas a que hacíamos referencia, que incluyen los instrumentos a usar para la movilización del ahorro doméstico en la financiación del crecimiento de la región y suponen un alto grado de renuncia de autonomía para la determinación de la política en favor del conjunto. La otra, es ensayar una estrategia de integración más débil, poniendo el énfasis en el comercio libre de bienes, los instrumentos de facilitación del comercio y la defensa contra las prácticas anticompetitivas del socio.

### *Referencias*

ACHARD, DIEGO; FLORES, MANUEL Y GONZALEZ, LUIS. Las elites argentinas y brasileñas frente al MERCOSUR. Buenos Aires: BID-INTAL.1994

ACHARD, DIEGO; GARCIA PELUFO, JUAN Y GONZALEZ, LUIS. América latina a principios del siglo XXI: Integración, Identidad y globalización. Bogotá: BID-INTAL. 2001

DA MOTTA VEIGA, PEDRO. Brasil frente al Mercosur: Economía y política en el proceso de integración. Montevideo. SID. 2000

DAVRIEUX, ARIEL. Reinserción internacional del Uruguay y reestructura productiva en los 80; perspectivas para los 90. Montevideo. 1990 (No publicado).

DEVLIN, ROBERT; ESTEVADEORDAL, ANTONI; KATONA, ANDREW. What is new in the New Regionalism in the Americas. Washington D.C. : BID. 2000

DEVLIN, ROBERT; FFRENCH-DAVIS, RICARDO; GRIFFITH-JONES, STEPHANY. Surges in Capital Flows and

Development: An Overview of Policy Issues; in Coping with Capital Surges.

FRITSCH, WINSTON. A iniciativa Bush na área do comercio: uma análise das escolhas estratégicas. Río de Janeiro. 1989

IGLESIAS, ENRIQUE. Globalización e Integración Regional: Consecuencias para América latina. Washington D.C. 1997

MUNDELL, ROBERT. Opciones del sistema monetario y la economía mundial. Revista de economía-Segunda Epoca Vol. VII N°2-Banco Central del Uruguay. 2001

POU, PEDRO. Opciones monetarias para el Mercosur. Montevideo: Banco Central del Uruguay. Jornadas de Economía. (Conferencia no publicada). 1999

SOARES DE LIMA, MARIA REGINA Y HIRST, MONICA. O Brasil e os Estados Unidos: Dilemas e Desafios de uma Relacao Complexa. Temas de política externa brasileira II.

VAZ, DANIEL. Mercosur: from the Treaty of Asunción to Ouro Preto. Montevideo: Banco Central del Uruguay. 1996. (No publicado)



# Reflexiones sobre el Mercosur

DIDIER OPERTTI BADÁN

O futuro do Mercosul deve ser examinado a partir dos planos interno e externo. No plano interno, constata-se uma progressiva dissociação entre os mecanismos políticos existentes e o propósito de manutenção e aprofundamento da integração. No plano externo, o Mercosul carece de maior concertação entre seus sócios para as negociações com outros blocos e países. Essas carências, que debilitam a solidez do bloco, podem ser melhor atendidas por mecanismos institucionais mais independentes e centralizados, como um Tribunal Permanente e uma Secretaria Técnica. Na avaliação do autor, o natural jogo de estratégia nacional de cada Estado não deve neutralizar ou substituir a articulação regional em torno da identificação e defesa do “interesse comunitário” e de sua “harmonia” com os interesses nacionais.

## *Precisiones del autor*

Si hemos entendido correctamente el objetivo de este ejercicio de reflexión, sirvan las nuestras como expresión de naturaleza personal y de contribución, si así fuere

aceptada, al diálogo entre quienes buenas razones tenemos para ocuparnos del Mercosur y su futuro, más allá de nuestras funciones públicas, siempre a término.

## **I. IDENTIFICACION NECESARIA**

Con la firma del Tratado de Asunción el día 26 de marzo de 1991 quedó sellado un compromiso vinculante calificado por los fundadores como un esfuerzo tendiente al desarrollo en forma progresiva de la integración de América Latina, conforme al objetivo del Tratado de Montevideo de 1980.

Por su parte el Protocolo de Ouro Preto (Dic.1994), le dará en lo institucional una estructura que ha mantenido, en esencia, su vigencia; aquí nace la “personalidad jurídica de Derecho Internacional” del organismo intergubernamental Mercosur.

Los Protocolos de Brasilia (17.XII.1991) y de Olivos (Buenos Aires, República Argentina 18.II.2002, no vigente aún), se encargarían de la

Solución de Controversias establecida en el Tratado de Asunción durante el llamado periodo de transición (hasta el 31.XII.1994), a un sistema de Solución de Controversias contenido en el Anexo III del propio Tratado de Asunción.

En lo que hace a los instrumentos económicos convenidos por las Partes cabe recordar que ellos son: un programa de liberación comercial, la coordinación de políticas macroeconómicas, un arancel externo común y la adopción de acuerdos sectoriales (art. 5 del Tratado de Asunción).

Las Cumbres semestrales de Presidentes del Mercosur y las decisiones adoptadas por los órganos del Mercosur (Consejo, Grupo Mercado y Comisión de Comercio), han ido desarrollando y, en ocasiones, profundizando los referidos acuerdos básicos.

## **II. EL MERCOSUR TRAS UNA DECADA.**

El incremento del comercio inter-regional (multiplicado, promedialmente, por más de siete) producido en tiempos del Mercosur, habilita a acreditarle a éste una buena parte de incidencia en ese positivo balance.

Una calificación de primer grado, al menos en lo comercial, y con visión general, será pues, altamente positiva para el Mercosur.

Empero, se impondría extender el análisis y modular este dato con otros no menos reales e intentar así examinar en clave política cuales han sido los efectos del Mercosur sobre los Estados socios y del propio organismo de integración hacia afuera, con relación a países de la región en el llamado “Mercosur ampliado” con Bolivia y Chile, acuerdo marco con México; fuera de esta región con Sudáfrica, sin olvidar naturalmente el “Rose Garden Agreement” comúnmente llamado “4+1”, de junio de 1991, con Estados Unidos, hoy revitalizado.

En otra dimensión, el acuerdo biregional de 1995 entre Mercosur y la Unión Europea patentiza una identidad internacional del Mercosur - aún no alcanzada con el interlocutor regional Comunidad Andina - sustentada en la comunidad de los principios democráticos y del Estado de Derecho.

El Pacto Andino a su turno establecer con la Unión Europea un acuerdo similar al del Mercosur, empresa que juzgamos positiva por la mayor fuerza regional que de ello podría derivar. Asimismo, en este mismo orden de ideas cabría prever niveles de entendimiento al interno del Mercosur con miras a la negociación en el ALCA, niveles que aún no se vislumbran suficientemente, en particular en cuanto a la base adaptable para el arancel externo común, pero que en cualquier caso dispone ya de un activo histórico de concertación acumulado, capaz de alcanzarlo.

### **III. UN FUTURO PARA EL MERCOSUR**

#### *1. Consideraciones Generales*

Un tema al que ciertamente debemos referirnos es el del futuro del Mercosur partiendo del supuesto de que nos estamos refiriendo a una institución que ha movilizad o legítimos intereses y alentado expectativas en todos sus Estados Parte y, naturalmente, en sus respectivas poblaciones.

Examinar el futuro del Mercosur implica distinguir entre diferentes planos: **uno de carácter interno**, que hace al compromiso económico y comercial, en esencia, y también al mejoramiento de los instrumentos juridico-institucionales para

la toma de decisiones; esto conlleva el examen de la naturaleza del organismo y la cuestión si debe mantenerse incambiada e importa también advertir si está dotado o no de todos los instrumentos necesarios para continuar su itinerario hacia la constitución de un mercado común.

Si nos detenemos en este primer enfoque podríamos decir que el Mercosur ha llegado a un estado de conciencia que le permite visualizar donde están sus falencias o su fragilidad, no todas de la misma índole; en algunos casos referida a factores que no son del resorte exclusivo del propio Mercosur, como lo es la incidencia de las crisis externas que afectan al sistema económico financiero y se reflejan sobre las economías de los Estados socios, como lo ha mostrado el pasado y se advierte hoy día.

Otro elemento ineludible en esta consideración del Mercosur hacia dentro, es el que resulta de examinar el alcance de ciertas medidas internas que las economías de los países han debido adoptar, ya sea bajo la forma de excepciones - contando para ello en algún caso con un expreso y correlativo **waiver**- o aquellas decisiones referidas a la defensa de intereses afectados por medidas adoptadas por otros socios del mismo organismo con el asentimiento tácito de todos.

El carácter de estas reflexiones y su extensión no requiere un examen pormenorizado de las aludidas medidas internas; baste, no obstante, con señalar que en estas ocasiones y con relación a **todos** los Estados Parte del Mercosur ha producido una reacción flexible para adecuarse a circunstancias sobrevinientes.

Ello ha tenido como resultado, de modo especial, un solidario acompañamiento cuyo objetivo central ha sido mantener el funcionamiento básico del organismo, “mercosurizando” decisiones de los gobiernos que no han cumplido con el proceso previo de formulación y negociación de las propuestas, tal cual es de uso y regla dentro de la institución.

En otro orden de temas, manteniéndonos en el plano interno, resulta evidente que la ausencia en el Mercosur de órganos comunitarios no facilita un comparativo de políticas económicas capaz de producir el efecto de un alineamiento o al menos de una aproximación de orientaciones en la materia. Y este faltante se paga notoriamente a la



hora de querer resolver problemas internos del comercio en el Mercosur, sin advertir o haciéndolo tardíamente, que factores como los precios de financiamiento del crédito y su costo, el de los transportes y de los seguros y, por cierto, la incidencia del sistema tributario y de seguridad social de cada Estado socio, entre otros, se reflejan en el precio del producto y por lo tanto en las posibilidades de su acceso al mercado.

Desde esta misma visión interna cabría plantearse la cuestión de si los mecanismos políticos del Mercosur reúnen las condiciones suficientes para mantener vivo el compromiso fundacional que le diera origen.

En este sentido, a quienes venimos actuando en el Mercosur desde hace muchos años y bajo diferentes condiciones (de estudio y aplicación), muchas veces se nos transmite la sensación de estar participando en un juego un tanto automatizado de toma de decisiones en las que la voluntad técnica adquiere en muchos casos una marcada autonomía o una cierta dimensión propia que conlleva el riesgo de alejarla y aún de divorciarla de la voluntad política.

Acaso aquí resida la respuesta a la pregunta de porqué los Estados del Mercosur internalizan sólo un 50 por ciento -promedialmente- de tales decisiones y dé sentido al proyecto bajo estudio de mantener el compromiso de inmediata incorporación en el acto mismo de su aprobación.

Otra percepción que se suma a la anterior es que el Mercosur muestra mayor capacidad de reacción a los problemas que de iniciativa preventiva para cautelarlos o evitarlos y a nuestro juicio esto podría ser el resultado de la carencia de mecanismos de concertación institucional centrales y permanentes adecuados para producir la consulta oportuna de proposiciones y el análisis pormenorizado de sus efectos con un soporte técnico objetivo, capaz de auxiliar al proceso resolutivo, no exclusivamente desde una visión coyuntural sino desde la construcción de una **verdadera política mercosureña** de amplio horizontes.

Para expresarlo de un modo aún más claro, resultaría muy difícil afirmar la existencia hoy día de tal política, entendiéndose por esta un conjunto de acciones y respuestas previsibles, no solamente para atender las demandas del plano interno, sino también las que se originan en el relacionamiento extra Mercosur, por ejemplo den-

tro del ALCA, en el diálogo con la Unión Europea, en el 4 + 1, etc.

Cabría ahora considerar aspectos que hacen al **plano externo**, esto es una visión acerca de los instrumentos y mecanismos de los que debería disponer el Mercosur para atender procesos de negociación externos en los que se impondría actuar de modo concertado y, en su caso, unívoco.

A título de ejemplo no existe en el Mercosur una Comisión o Grupo de Trabajo o Secretaría o como se le quiera identificar, munido de la especialización necesaria para encarar por ejemplo las negociaciones con la Unión Europea. Y así vemos que cuando los Cancilleres del Mercosur llegamos a la instancia de esa negociación advertimos que nuestra contraparte dispone de aquello de lo que no disponemos nosotros, esto es clara identificación de sus objetivos, de sus límites, de su margen de flexibilidad o inflexibilidad, y, sobre todo, de una posición orgánica previamente adoptada de modo formal.

Naturalmente, no escapa a mi criterio que esta disfunción es reflejo en gran medida de la diversidad de naturaleza orgánica para el caso propuesto entre Unión Europea (supranacional) y Mercosur (intergubernamental). Sin embargo, no todo puede ser atribuible a esta diferencia porque en definitiva se trata de un problema de métodos de trabajo que no exigirían otra cosa más que adoptarlos.

Así, en tren de imaginar podríamos pensar que bajo las presidencias Pro-témpore del Mercosur se estableciera una agenda regular de carácter técnico político del Consejo Mercosur, no solo para la ocasión de la Cumbre de sus Jefes de Estado, sino en lo previo, como parte de un procedimiento regular y anticipable al que todos deberíamos someternos si asumimos que nuestra primera prioridad en nuestra política exterior regional, como se proclama, es el Mercosur y, en especial, en cuanto concierne a la negociación externa.

No podría escapar a estas consideraciones alguna anotación sobre la materia **sustantiva**, esto es acerca del tema económico, de la dimensión comercial, de los obstáculos al acceso al mercado, de los servicios complementarios como el transporte y los seguros, etc.

Si bien cabe reconocer que el Mercosur, de un modo paralelo a su toma de decisiones in-

ternas ha negociado y aprobado sendos Protocolos referidos a algunas relaciones internacionales de carácter privado y público en el ámbito del Mercosur (relaciones de cooperación interjudicial, relaciones contractuales y extra contractuales, extradición, etc.), se sigue advirtiendo un vacío significativo en materia de acuerdos de políticas macroeconómicas, como un sustento básico para el normal funcionamiento de la entidad.

Tomemos un solo ejemplo: las dificultades para alcanzar un arancel externo común, avanzado en Ouro Preto y frenado luego. Para este caso resulta más que evidente que el Mercosur no procesa fácilmente las diferencias de criterios de sus Estados socios y al no hacerlo envía a la opinión pública interna de cada uno de ellos señales equívocas que lejos de reforzar el consenso mercosureño lo debilitan y en muchos casos lo pone en riesgo de disolución. Por lo tanto responsablemente, deberíamos asumir con claridad cual es nuestro verdadero objetivo en el Mercosur y preguntarnos y contestar, de suyo, si aún mantenemos o no el propósito de creación de un Mercado Común, como reza el tratado de Asunción, porque es evidente que mientras no sepamos a ciencia cierta hacia donde nos dirigimos difícilmente podamos escoger con acierto el camino a seguir.

Ciertamente, este debate está pendiente y aún no sabiendo a ciencia cierta quiénes deben darlo, cuando deben producirse y cómo debe organizarse, resulta claro la necesidad de no hacer de esta idea letra muerta, cuando el propio Protocolo de Ouro Preto en su art. 47 ha previsto la posibilidad de revisar “la estructura institucional del Mercosur” “asi como las atribuciones específicas de cada uno de sus órganos”.

Esta ultima consideración no seria de aplicación sólo al plano de las relaciones externas sino también, por cierto, a los aludidos pre aspectos internos.

Si bien cabrían otras consideraciones generales en similar sentido, entiéndese que el objetivo de esta comunicación es abrir avenidas de análisis más que el de sentar conclusiones absolutas, sin que esto implique disminuir el alcance de las proposiciones o simples injerencias.

## *2. Aspectos Institucionales*

En el Mes de agosto de 1996 el Centro Argentino para las Relaciones Internacionales

(CARI), convocó un encuentro bajo el pórtico “Mercosur: Foro del Futuro”. Participaron allí los ex Ministros de Economía y de Relaciones Exteriores de los Estados parte del Mercosur fundadores de esta institución, así como sus colegas en ejercicio.

Para esa ocasión preparé un estudio denominado “Perspectivas de la Institucionalidad del Mercosur”, publicado luego por la Revista Uruguay de Derecho Internacional Privado año II, número 2, en el que expuse varias de las ideas precedentes, las que no obstante el tiempo transcurrido mantienen a nuestro juicio vigencia, o al menos, interés.

A modo de licencia autoral me permito glosar dichas ideas en el siguiente orden:

### a) Control de legalidad interno del Mercosur.

Este control no existe como tal y el único procedimiento destinado a ese objeto es el sistema de Solución de Controversias del Protocolo de Brasilia y del Protocolo de Ouro Preto con su Anexo, afortunadamente actualizados con el reciente Protocolo de Olivos.

Destácase que a través de la creación del Tribunal Permanente de Revisión, competente para conocer del recurso entablado contra los laudos de los Tribunales Arbitrales Ad hoc (art. 17 P. de Olivos) se ha puesto como límite de la revisión “las cuestiones de derecho tratadas en las controversias y las interpretaciones jurídicas desarrolladas en el laudo del Tribunal Arbitral ad-hoc”.

De este modo se refuerza el control de legalidad pero siempre desde la controversia y no como parte del proceso de toma de decisiones o resoluciones; no obstante señalase el importante avance en esta materia.

### b) El régimen de acceso de los particulares al sistema de Solución de Controversias del Mercosur.

Se trata de una cuestión sobre la que cabría seguir trabajando por cuanto la participación de los sujetos privados, - personas físicas o jurídicas - en el comer-

cio e inversiones intramercosur, requiere ampliar sus posibilidades de acceso. En este sentido, el capítulo XI del Protocolo de Olivos sobre reclamos de particulares, no modifica sustancialmente las normas preexistentes, en especial en cuanto al requisito de que el reclamo del particular debe ser admitido por la Sección Nacional y evaluado por el Grupo Mercado Común y el Grupo de Expertos en su caso. Cabría agregar que al haberse introducido el instituto de las Opiniones Consultivas (Cap. III Protocolo de Olivos), el Consejo de Mercado Común ha quedado expresamente autorizado para establecer los mecanismos relativos a dichas opiniones consultivas, las que serán evacuadas por el Tribunal Permanente de Revisión.

Cabría prever expresas disposiciones que permitieran el acceso de los particulares bajo ciertos requisitos, al procedimiento consultivo.

#### c) La creación de una instancia jurisdiccional permanente e independiente.

Este es sin duda un asunto de indiscutible significación.

La opción del Mercosur ha sido a favor del arbitraje, tanto por medio de los Tribunales ad-hoc como a través del Tribunal Permanente de Revisión.

A este propósito cabe reconocer que la disponibilidad de modo permanente de los miembros del Tribunal de Revisión cuando se les convoque (art. 19 P. de Olivos), constituye un mejoramiento del Protocolo de Brasilia, aún cuando lo deseable, en nuestra opinión, habría sido la supresión lisa y llana de los Tribunales Arbitrales ad-hoc y su sustitución plena por el Tribunal Permanente de Revisión, sin perjuicio de una eventual revisión a cargo de este mismo bajo una forma de integración propia de esa instancia procesal.

De modo similar, destácase como un aspecto ciertamente positivo la inclusión en el Protocolo de Olivos del acceso directo de las partes al Tribunal Permanente de Revisión, sin pasar por los Tribunales ad-hoc, y sin perjuicio de que dicho Tribunal

Permanente tendrá las mismas competencias del Tribunal Arbitral Ad hoc, además de las propias (art. 23 P. de Olivos).

Subráyase una evaluación decididamente positiva en cuanto a la evolución operada en materia de Solución de Controversias.

A las consideraciones anteriores se agregarían en el presente otras proposiciones, alguna de las cuales encuéntrase implícitas en los comentarios precedentes. Otras surgen de una lectura cuidadosa del aludido Protocolo de Olivos el que incluye, entre otras, las llamadas Medidas Compensatorias, mecanismo complementario de lo que atañe al laudo del Tribunal Arbitral y su ejecución (art. 31 P. de Ouro Preto); cabe citar también las llamadas Medidas excepcionales y de urgencia, de las que no se disponía bajo la vigencia del Protocolo de Brasilia (art.24 P. de Olivos).

A título de **evaluación sumaria** de los aspectos institucionales podríamos decir que aquí se observa una evolución más dinámica que la que ofrecen otras dimensiones del Mercosur, dentro de un proceso en el cual la previsible creación de una Secretaría Técnica dotaría al sistema de una mejor información de base así como una función de recopilación y asesoramiento de prácticas administrativas y jurisprudencia realmente necesaria.

A mayor abundamiento y a propósito de la transformación de la Secretaria Administrativa y su conversión en Secretaría Técnica cabría recordar los trabajos del SGT No. 2, de los que se destaca: función independiente de la Secretaría Técnica de las instrucciones de los gobiernos, previsión de cláusula evolutiva para ampliar la estructura y competencias específicas, detalle no taxativo de funciones, financiamiento, etc.

Por nuestra parte es oportuno recordar que en la XI Reunión del Consejo del Mercosur (Río de Janeiro dic. 1998), quedó consignada la propuesta uruguaya de creación de la aludida Secretaría Técnica, al que entonces visualizábamos como un nuevo órgano del Mercosur, con capacidad *ex - officio* y facultades de asesoramiento a los Estados que se lo requirieran.

En todo caso, vemos con gran satisfacción que tras casi cuatro años de presentada aquella idea, hoy se pone de relieve un consenso tendiente a su consagración, y de la que podría derivarse la progresiva construcción de algunos criterios unívocos del Mercosur en beneficio de los Estados socios, de la propia organización y de las rela-

ciones de ésta con el mundo exterior.

Naturalmente, a la hora de establecer esta Secretaría Técnica, ella podría ser vista como un avance en el proceso de revisión de la estructura institucional del Mercosur y sobre todo como el resultado de una experiencia de observación de su funcionamiento orgánico y que como tal no admitiría otras demoras que las propias del cumplimiento del mandato de implementación editado por la Decisión 16/02 del Consejo Mercosur, ya en vigor.

Agregamos: la unanimidad de los socios del Mercosur reconoce hoy la importancia que este tiene en la política exterior de cada uno, más allá del diferente proceso relativo que las corrientes de comercio intrazonal posean sobre ellos y acerca de su propio destino como Estados.

Por lo tanto deberíamos atender las necesidades de perfeccionamiento del acuerdo regional cuando han quedado demostradas por los hechos, no como un ejercicio meramente conceptual sino como la respuesta necesaria a una demanda de eficacia de la propia opinión pública, la que incluye, por cierto, a los operadores económicos.

Y a propósito de la opinión pública (expresión que aquí utilizo para subrayar su rasgo esencialmente político, no divorciado de la hoy denominada sociedad civil, tampoco antagónica de ésta, sino su grado superior por responsable y transparente), estudios se han hecho para medir su grado de compromiso o divorcio con el Mercosur, antes, durante y luego, pero sigue sin absolverse la cuestión de si es necesario o no incluir en el Mercosur ese componente tibiamente acogido en el Foro Consultivo Económico y Social y parcialmente receptado en la Comisión Parlamentaria Conjunta, con la criba de la representación democrática en el Mercosur, por imperio del Protocolo de Ushuaia.

Solo con fines de precisión nos permitiremos formular algunas conclusiones.

#### IV. CONCLUSIONES

1. El Mercosur cuerpo orgánico, aún joven, aunque ya con una experiencia acumula-

da importante, requiere de la atención de sus Estados Parte, para mejorarlo como instrumento de integración y como fórmula de relacionamiento inter-regional y aún mundial (esto último, especialmente en lo político, sin desdeñar su papel en la negociación de reglas del comercio mundial a nivel OMC).

2. Revisar el funcionamiento y la eficacia del Mercosur no conlleva una actitud negativa sino una postura analítica que lejos de debilitar el acuerdo político fundacional lo actualice y profundice; esta actitud es concebida por nosotros como un fenómeno permanente que no descaece por efecto de una coyuntura negativa de unas prioridades de urgencia emergentes.
3. El proceso de creación y desarrollo del Mercosur ha incluido fuertemente a los Pueblos y Gobiernos, pudiendo afirmarse que forma parte de la llamada política de Estado de cada uno de los socios – al menos así lo es en Uruguay- lo cual protege a la entidad de entonaciones políticas circunstanciales.
4. El juego de las estrategias nacionales de cada Estado Parte, natural y comprensible aunque no necesariamente consentido, no debería neutralizar o *in extremis*, reemplazar la articulación regional para la no siempre fácil identificación y defensa del interés “comunitario” y su “armonía concertante” con los intereses nacionales.
5. Finalmente, la muy difícil situación de crisis financiera y económico-social de nuestros países nos obliga más que nunca a redoblar los esfuerzos por mantener vivo y más que esto, vigoroso y referencial, al Mercosur.

Y estos esfuerzos debemos desplegarlos todos los socios porque a todos servirá.

Montevideo, Setiembre 27, 2002

# Grupo de Reflexão Prospectiva sobre o Mercosul

VALDIR VICENTE DE BARROS

O autor assinala a importância de uma maior participação da sociedade civil na discussão dos temas do Mercosul. Destaca, nesse sentido, o papel do FCES (Foro Consultivo Econômico e Social). Dentre as questões sociais que o artigo julga de maior relevância, sobressai-se a das migrações fronteiriças.

Primeiramente, registramos que a criação do Grupo de Reflexão Prospectiva sobre o Mercosul foi uma iniciativa muito importante tendo em vista a crise financeira que vem atingindo fortemente os países que compõem o Bloco. Como representante da Confederação Geral dos Trabalhadores – CGT, acompanho e participo no que nos compete a evolução e em muitos momentos a estagnação do processo de integração desta região. Nesse momento, em especial é importante que a sociedade civil seja chamada a opinar sobre o Mercosul para torná-lo forte e capaz de enfrentar as negociações nos diversos processos de formação de zonas de livre comércio (ALCA, União Européia etc). Um dos espaços para essa participação é o FCES do Mercosul, que através de suas recomendações manifesta sua opinião. Na sua agenda consolidada continuam prioritários dentre outros os seguintes temas:

- Promoção de Emprego
- Aspectos Sociais e Trabalhistas do Emprego e do Desemprego
- Formação e Certificação Ocupacional
- Barreiras não tarifárias e entraves burocráticos ao Comércio Intra-Regional
- Políticas de Promoção de Investimentos e Complementação Produtiva
- Migrações
- Apoio às Micro e Pequenas Empresas

Quanto a promoção de emprego, o FCES emitiu a Recomendação nº 5/97, que consideramos atual apesar de decorridos cinco anos, entre os temas contidos naquela recomendação enumeramos os seguintes – a necessidade de elevar os níveis de investimentos, a necessidade de garantir o equilíbrio macro econômico básico, segurança e

certezas jurídicas, a necessidade de dar prioridade à educação e à formação profissional, a necessidade de políticas de saúde e segurança social, a necessidade de atender a setores e grupos específicos, os setores econômicos, as pequenas e médias empresas, grupos populacionais mais afetados, as regiões submergidas, a necessidade de fortalecer a Inspeção de Trabalho, a necessidade de uniformizar as estatísticas e atualizar a análise dos mercados de trabalho, desenvolvimento com justiça social. Muitos desses temas sabemos são objetos de debates, mas alguns deles carecem de uma maior atenção. Por exemplo, a falta de uma certificação ocupacional comunitária continua sendo um entrave entre os países.

Quanto a Migrações é fundamental que a nova Presidência Pró-Tempore do Mercosul, dê atenção ao tema Migrações Fronteiriças. Este foi um assunto que o Foro teve uma atenção especial, pois além de produzir Recomendações participou de atividades em diversas fronteiras ouvindo a sociedade local que transmitiu suas apreensões e apresentaram propostas de soluções.

O grupo ad-hoc sobre integração fronteiriça, que tem sob sua responsabilidade a elaboração dos estatutos das fronteiras do Mercosul, deve antes ouvir a experiência do Foro que poderá ajudar prestando informações práticas no que pode ou não ser aplicado nas fronteiras, pois o Foro tem informação permanente das organizações da sociedade civil que militam nas fronteiras visitadas por ele.

A apreensão das populações dessas fronteiras se dá porque não sentiram até o momento medidas concretas para minorar seus problemas.

Reconhecemos que o Mercosul comparado a União Européia avançou mais rápido, se compararmos o estágio atual com o mesmo estágio

daquele Bloco no mesmo tempo; mas ainda existem ações que devem ser aprimoradas no que se refere aos instrumentos supranacionais, por exemplo, o Protocolo Multilateral de Seguridade Social ainda não está em vigor por falta de internalização em alguns países, consideramos que a nova presidência pró-tempore do Mercosul deve procurar sensibilizar todos os países do bloco a levarem esse tema a mesa de debates envolvendo a comissão parlamentar conjunta. Gostaríamos de lembrar que algumas instancias importantes que foram criadas necessitam de efetivação, por exemplo, a Secretaria Técnica.

A verdadeira consolidação do processo de integração passa obrigatoriamente pela coordena-

ção de políticas macro econômicas, livre de circulação de pessoas e mercadorias, com a eliminação das fronteiras e a criação de uma moeda única, e principalmente de órgãos supranacionais.

Nossa integração não necessita ser uma cópia fiel da integração européia no entanto, aquilo que for bom para o Mercosul devemos adotar .

VALDIR VICENTE DE BARROS

Confederação Geral dos Trabalhadores –  
CGT

Foro Consultivo Econômico-Social do  
Mercosul - FCES

# Reflexiones sobre Mercosur

ANTONIO V. PECCI

O artigo defende a idéia de que toda crise traz oportunidades de transformação e crescimento para aqueles que tenham a audácia de enfrentá-la. É indispensável, portanto, que os governos se abram de maneira decidida para um processo de diálogo com o objetivo de redesenhar o modelo do Mercosul e superar suas deficiências. O avanço em direção a instâncias verdadeiramente supranacionais para resolução de conflitos e negociações externas será positivo nesse sentido. Deve-se ampliar cada vez mais os processos de consulta e participação democrática, por meio de informes constantes à sociedade civil sobre a situação do bloco, bem como enfrentar as questões social, educativa e cultural dos países membros, para combater a marca “economicista” do projeto e possibilitar seu efetivo sucesso.

## *Reflexiones sobre Mercosur.*

Sin duda, Mercosur nacido como un ambicioso proyecto de integración de cuatro países y con deseos de ampliación a toda el área sudamericana, enfrenta ahora una nueva situación de crisis en un contexto internacional particularmente complejo a diferencia de años anteriores, donde el ALCA representa un desafío formidable para cualquiera de los países miembros y el grupo regional. Toda crisis implica dolor y destrucción, pero también oportunidades de transformación y crecimiento para aquellos que tengan la audacia de enfrentar dicho desafío. Y en ese sentido, me parece indispensable que los gobiernos se abran de manera decidida a un proceso de consultas con la sociedad para rediseñar el modelo, superar sus deficiencias y iniciar un proceso de defensa y lanzamiento de nuestras economías y culturas regionales.

Algunas cuestiones e interrogantes a propósito de estos temas.

**1. Más y mejor Mercosur.** Entiendo que la salida de Mercosur de algún país, como hay sectores que lo piensan en el mío, no producirá una situación mejor. Al contrario, intentar negociar de forma individual con los bloques mundiales o grandes países como China, es un escenario difícil, por no decir imposible. Con todos los problemas existentes, Mercosur es una

opcion de integración que debe ser fortalecida para que nuestros países tengan mejores oportunidades de negociar en el campo internacional. Aún así en amplios sectores de la opinión pública y sectores productivos hay un profundo desencanto con este proceso de integración.

**2. Deficit.** Es evidente que Mercosur ha tenido déficits importantes. En primer lugar, se mantiene demasiado lejos de los ciudadanos, de las organizaciones de la sociedad, del mundo académico, como una superestructura aérea y opaca. Esto tiene que ver con la necesidad de iniciativas para mejorar el nivel de información con capacidad de llegada al ciudadano común en cada país, en cada ciudad importante, en los centros académicos y la prensa. También con un contacto más directo de los funcionarios claves con los ciudadanos, vía televisión, vía eventos periódicos de debate, facilitando un ir y venir de ideas.

**3. Educacion y cultura.** Entiendo que este es uno de los campos donde el proceso de integración tuvo algunos logros, aunque muy modestos. Eso le ha dado al proyecto de integración una marca, un sello “economicista”. Cuando que habría que potenciar el intercambio, el relacionamiento entre los círculos educativos de nuestros respectivos países. Por otro lado, fomentando el intercambio, el conocimiento y la premiación de creadores de nuestras culturas, campo en el cual existe una riqueza significativa

en cualquiera de las disciplinas artísticas y del pensamiento. Mercosur debería también ser eso, grupos de escritores, intelectuales, académicos, debatiendo en nuestros países y en el exterior, forjando corredores culturales, mostrando lo que podemos producir, asumiendo que nuestras sociedades son multirraciales y multiculturales. Creo que este puede ser un elemento de contacto muy directo y sensible con la gente, ayudando a la comprensión de fenómenos que no los identificamos adecuadamente y que por el contrario están rodeados de prejuicios, perdiendo de vista el enorme potencial que tiene la interrelación entre expresiones muy distintas dentro de un mismo país y entre los países miembros del grupo.

**4. Defensa cultural.** Esto nos lleva a otro punto que considero crucial, y es si lo que estamos haciendo por proteger y enriquecer nuestras culturas locales es suficiente. Sobre todo, teniendo en cuenta el avance de la industria cultural multinacional norteamericana en el campo del audiovisual, la música, las editoriales y otras formas de expresión. Entiendo que se deben fomentar políticas activas para proteger y promover nuestras industrias culturales, de modo que tengan una mayor presencia en nuestras sociedades y proyectándolas al exterior, buscando nuevos mercados. Las telenovelas o “culebrones” latinoamericanos han trascendido las fronteras del continente y con éxito. Y podemos encontrar datos sorprendentes en cuanto a áreas como la producción cinematográfica, de autores y editoriales, de músicos y casas grabadoras con enorme potencial de suceso y de trascender las fronteras.

**5. Participación democrática.** Entiendo que se deben activar espacios orgánicos de participación más amplia de la ciudadanía organizada o de carácter institucional. Es el caso del Foro Consultivo Económico Social, que debe dejar de ser un apéndice para tener mayor incidencia en la definición de ciertas políticas que hacen al sector productivo y al sector social. Lo mismo puede decirse de la iniciativa de Mercociudades, la que debe ser potenciada, estimulada a que realicen planes de intercambio de exposiciones, ferias, delegaciones estudiantiles, premios y concursos, más allá de una reunión anual de responsables de municipios. Así como potenciar

redes y organizaciones de mujeres, de jóvenes, de indígenas.

**6. Un nuevo modelo de Mercosur.** Este es quizás el tema de mayor complejidad y necesidad. Por todos los datos apuntados anteriormente y otros que pueden plantearse, es evidente que una crisis tiene/ofrece la posibilidad de reformular el funcionamiento de un organismo para adaptarlo a las nuevas circunstancias y poder sobrevivir con éxito. Creo que ese nuevo diseño debe ser, necesariamente, producto de un amplio espíritu de consulta con los diversos sectores de la sociedad. Algunos de los últimos anuncios de relanzamiento del Mercosur no fueron más que ejercicios de gabinete ministeriales, sin ninguna incidencia real en el proceso, con el agravante de hicieron perder tiempo inútilmente, agravando la situación. Fue como meter la cabeza en el hoyo, al estilo del avestruz. Esta coyuntura es particularmente propicia, si tenemos en cuenta que para el 2003 tendremos nuevas administraciones electas en nuestros países, que lógicamente, querrán hacer las cosas de una manera diferente y quizá se sientan obligadas a hacer algo más serio en este sentido que le de proyección y credibilidad al Mercosur. Y que tendrán la oportunidad de hacer un efectivo relanzamiento del proyecto regional, de cara a nuestras propias sociedades, y con una estrategia definida frente al Alca y la Unión Europea.

**7. Diseño institucional** Dentro de ese mismo concepto es, creo, imperativo avanzar hacia instancias verdaderamente supranacionales para resolución de conflictos, toma de decisiones para la implementación de políticas y negociaciones externas. Es ridículo observar que para cada crisis bilateral de los socios, se debe apelar a un contacto de los presidentes para resolver la situación. Esto le resta fuerza y seriedad al bloque a nivel externo y a nivel de los otros bloques, con un proceso de toma de decisiones y de resolución de conflictos tan complicado, que en diez años han significado avances modestos, contribuyendo a generar una mala imagen sobre la capacidad operativa.

**8. La cuestión social.** Surje sin duda como una de las cuestiones más postergadas, a pesar de dos o tres puntos de avance, pero sin impacto práctico en la realidad. A la vez de conformar un piso de derechos laborales básicos, comunes a los cuatro



países, poco o nada se ha avanzado en materia de tener políticas comunes de impulsar la atención del analfabetismo y la carencia de redes de salud en nuestros países, conectando servicios y optimizando el uso de los mismos, desarrollando programas comunes ante epidemias importantes, facilitando el conocimiento y la tecnología. Es mucho lo que podría decirse, pero esto es solo como un indicativo. Como anotaría el profesor uruguayo Barbagelata: “No se puede hacer un proceso de integración efectivo con trabajadores enfermos y semianalfabetos”.

**9. Consulta para el ALCA.** La importancia de este tema y de otros similares que surjan en el futuro y afecten a la región, entiendo que deben ser producto de una amplia consulta de los Gobiernos por lo complejo del tema y el impacto a futuro del mismo sobre nuestras sociedades.

Ninguna decisión debería ser tomada sin una amplia consulta popular en cada país, alimentada con documentación adecuada y criterios definidos, evaluables.

**10. Políticas de reactivación económica:** No por figurar como último punto sea menos importantes este aspecto. Pero entiendo que Mercosur debería impulsar fuertemente proyectos pilotos en determinadas regiones, con la finalidad de impulsar el desarrollo económico y social de determinadas regiones o franjas societales. Ejemplo, programas puntuales de apuntalamiento del Primer Empleo para Jóvenes Rurales y Urbanos; Talleres regionales de Gerenciamiento y Formación Profesional; alianzas de editoriales nacionales para ediciones conjuntas. Programas indicativos de espíritu y contenido regional que ayuden a consolidar un pensamiento de integración e identidad común.



# Juventud Universitaria y Mercosur

ALBERTO METHOL FERRÉ

O união dos países da América do Sul em torno de um projeto de integração é fundamental para evitar a marginalização da região em uma futura ordem internacional marcada pela existência de grandes potência continentais. O sucesso dessa tarefa depende da participação popular e, particularmente, da mobilização da juventude. Para esse fim o autor propõe, entre outras medidas, o maior intercâmbio dos estudantes da região, a inclusão de um curso de História Contemporânea (com ênfase na América Latina e Mercosul) no currículo universitário e a realização de Congressos Estudantis do Mercosul.

## *I- Ubicación temática.*

El objetivo proclamado por el Mercosur es el Mercado Común de sus Estados miembros. Pero, resulta evidente para todos, el Mercado Común, en su dinámica de constitución, implica mucho más que el mercado. El mercado implica y es afectado por todos los componentes de la sociedad.

En **“Objetivos y programa de Acción del Mercosur 2000”** se fijaron las líneas que orientarán las negociaciones tendientes a afianzar y desarrollar el esquema de Integración, dentro del marco del Tratado de Asunción y del Protocolo de Ouro Preto. La profundización del proceso de Integración toma tres ámbitos básicos: I **“La marcha hacia el Mercado Común”**, es decir, en sus dimensiones y asuntos económicos en su acepción más amplia; II **“El relacionamiento externo del Mercosur”**, es decir, la OMC, la Aladi, la Integración hemisférica, las relaciones con EEUU y el Nafta, etc.; y III **“La dimensión global de la Integración”**. En este ámbito se inscribe nuestra reflexión, que incide sobre los apartados 3.3 **La Cultura** y 3.5 **La Educación** y en cierto sentido en el 3.6 **Ciencia y Tecnología**.

Nuestra perspectiva será desde un ángulo que involucra los tres apartados: **las juventudes universitarias, o de modo más amplio, en estudios superiores**. A nuestro criterio, esta debe ser una de las preocupaciones más importantes y urgentes del Mercosur, si interés tiene en optimizar su desarrollo futuro. **El objetivo es la movilización y compromiso de las juventudes en la nueva historia que significa el Mercosur.**

La atención sobre la multifacética juventud universitaria en nuestros países repercute necesariamente, a corto plazo, en todas las dimensiones del Mercosur: en los Estados y todo tipo de empresas; en profesionales, técnicos, empleados de alta capacitación intelectual en los más variados sectores económicos, sociales, culturales y políticos.

Por supuesto, involucran particularmente al **Sector Educativo del Mercosur (SEM)** pero de modo muy especial. Si tomamos el último referente que es el **Plan 2001-2005 del SEM**, se expresa que en Educación Superior “se pondrá especial énfasis en la creación de un espacio académico común de intercambio de conocimiento e investigaciones conjuntas, promoviendo el desarrollo educativo, cultural, científico y tecnológico en la región”. En sus **principios orientadores** expresa que su accionar enmarque en “la movilidad o intercambio de actores educativos para el desarrollo y fortalecimiento de redes y experiencias”. Entre sus **objetivos estratégicos** define: “Fortalecimiento de la conciencia ciudadana favorable al proceso de integración regional que valore la diversidad cultural”. Y en sus **estrategias de acción**: “La circulación de actores educativos con el objeto de favorecer el intercambio de experiencias educativas y culturales”.

¿Desde qué perspectiva tomamos aquí a la “juventud universitaria” del Mercosur y sus asociados, que podría extenderse al conjunto de la Comunidad Andina? Desde la exclusiva de la Integración.

La juventud universitaria no es un sujeto siempre idéntico y de un solo rostro o ángulo de abordaje. Aquí nos referimos a **la juventud latinoamericana universitaria en cuanto sujeto histórico que ha tenido (y que seguramente volverá a tener en otras modalidades) un rol decisivo en las luchas por la Integración de América Latina, que implica la de la Unión Sudamericana tanto como la del Mercosur o la Comunidad Andina.** Ninguna juventud es puro presente, sino que se inscribe y es heredera (o borra tales o cuales herencias) de **un largo entrelazamiento y relación con las juventudes universitarias latinoamericanas desde comienzos del siglo XX.** Por lo menos desde el I Congreso latinoamericano de estudiantes de 1908, realizado en Montevideo. Luego siguió un largo encadenamiento de congresos de la juventud universitaria, que sin duda son antecedente forzoso tanto del Mercosur como de la Comunidad Andina. Por distintos motivos históricos, que aquí sólo podemos mencionar brevemente, esas juventudes han desaparecido del protagonismo “integracionista”, por lo menos hace veinte años. Y es una ausencia que el Mercosur o la Comunidad Andina deben sentir como una gran carencia. Sin juventud participante, no habrá nunca entusiasmo colectivo, que es una necesidad exigida por una tarea integradora tan vasta y decisiva para el destino de todos nuestros países como la que implica el Mercosur. Se trata, nada menos, que la consolidación exitosa de nuestra independencia en la unidad y convergencia del Mercosur y en el horizonte de la Unión Sudamericana. Sin la agitación y el fermento de las juventudes, no habrá “*affectio societatis*” en nuestros pueblos, que sostenga la gigantesca empresa de un Mercado Común, que siempre es mucho más que un “mercado”: apunta a una conjugación de pueblos hermanos de un mismo “círculo histórico cultural”.

Así, para una mejor comprensión de nuestro planteo, haremos una breve historia de la juventud latinoamericana. Pero antes enunciaremos nuestra perspectiva del escenario contemporáneo que no puede sobreentenderse.

## *II- Nuestro supuesto fundamental*

Nuestra comprensión del proceso histórico de la juventud universitaria tiene obviamente

como supuesto nuestra visión básica de la historia global contemporánea, y dentro de ella de América Latina, especialmente de América del Sur.

Seremos de máxima concisión. Se supone que el mundo actual está formado básicamente por “Estados-Nación”. En la sociedad mundial Naciones Unidas se reúnen 194 Estados Nación. Es una vastísima gama que va de gigantescos Estados hasta otros comparativamente casi infinitesimales. De tal modo la idea Estado-Nación, so pena de volverse totalmente equívoca, implica una necesaria diferenciación de distintos tipos de Estados-Nación. De lo contrario, el empleo de tal concepto de modo indiscriminado nos llevaría a la mayor confusión en la interpretación del acaecer histórico.

A nuestros efectos, basta con unas diferenciaciones muy sencillas pero básicas.

Desde inicios del siglo XIX, cuando se desata el proceso de nuestra independencia de 1808 a 1830, ya estaba configurado el primer Estado-Nación Industrial, Gran Bretaña. Le seguirá luego Francia. Estos dos Estados se vuelven el paradigma del Estado-Nación capaz de protagonismo, en la delantera de la historia. Serán el primer modelo de lo exigido para ser Estado-Nación de primer nivel. Todos los otros Estados, de modo variado, van integrando lo secundario y terciario o simplemente el “coro de la historia”. Nosotros integramos desde el comienzo una periferia agro/minero exportadora, acompañada desde el nacimiento de nuestros Estados por la Deuda Externa.

En la segunda mitad del siglo XIX, desde el Zollverein de 1834 que es la unión aduanera de dos o tres decenas de micro-estados alemanes, es Bismarck que –desde 1870- impulsa el ingreso de Alemania en la Sociedad Industrial. Desde una entidad menor, el norte industrial del Piamonte, realiza la unidad de Italia para poder irrumpir en la lógica de los Estados protagónicos. Y al final del siglo XIX es la aparición en Asia de su primer estado-nación industrial, el Japón.

Así, hay 5 Estados Nación Industriales que irrumpen en el siglo XIX como dinamizadores. Estos forman parte hoy del Club de los 7 más ricos del mundo.

Pero, al margen del centro mundial europeo viene surgiendo un Estado moderno americano de dimensiones insólitas. Primero en expansión continental desde el océano Pacífico al Atlántico (eso en 50 años) y luego la victoria del

Norte Industrial sobre el Sur esclavista y agrario. Los Estados Unidos hacen su gran despegue industrial en el último tercio del siglo XIX, empujados también por la inmigración europea más grande de la historia. Algo sin igual. Y a fines del siglo XIX inicia su expansión panamericana, desaloja a España de Cuba, Puerto Rico y también de Filipinas, posición estratégica en el Extremo Oriente.

Nace así un nuevo Paradigma de la primera línea del protagonismo histórico. Federico Ratzel le llama un “Estado Continental (Industrial)” por su enorme diferencia cuantitativa que se vuelve cualitativa en comparación con los Estados Nación anteriores, que pasan a secundarios. Por eso el mismo Ratzel considera que el siglo XX inicia **“la era de los Estados Continentales”**. Los que no alcanzan ese nivel “continental”, integrarán más que nunca, en un mundo globalizado, el “coro de la historia”. Anuncia que los Estados de Europa ya no pueden ser más “centro” de la historia, salvo que sean capaces de unificarse en un nuevo Estado Continental, una “Unión Europea”. Y Ratzel, que muere en 1904, piensa que quizá el único que pueda competir con Estados Unidos en el siglo XX será la inmensa Rusia, si lograba “acelerar” su industrialización, que empezaba a tomar cuerpo en la última década del siglo XIX. De tal modo, tenemos ya anunciada la lógica de todo lo acaecido en el siglo XX.

En América Latina, la “generación del 900”, sin conocer a Ratzel, se planteaba el mismo problema. Y formula en esencia la misma respuesta; la necesidad de superar la fragmentación latinoamericana, pasando de los “Estado desunidos del Sur” a los “Estados Unidos del Sur”. El nuevo paradigma del protagonismo histórico eran los Estados Unidos, el Estado Continental Industrial. Nosotros sólo podíamos ser, si realizábamos una equivalencia propia ante el nuevo Paradigma.

Por eso, los del 900 rescatan a Bolívar, que había querido culminar la Independencia en una “Nación de Repúblicas” confederadas. Entonces, el argentino Manuel Ugarte en “El Porvenir de la América Española” (1910), el venezolano Blanco Fombona con “La evolución política y social de Hispanoamérica” (1911), Rodó con “El Mirador de Próspero” (1912) y el peruano García Calderón con “Las democracias latinas de América” (1912) y “La Creación de un Continente” (1913) que ter-

mina insinuando que el destino unificado de Sudamérica está en la emergencia de Brasil y Argentina. Así, en las vísperas de la I Guerra Mundial, los del 900 alcanzan la primera visión, totalizante de América Latina. Era el primer paso necesario, más allá del exclusivismo de las “historias nacionales”. Luego de casi cien años de soledades, se recuperaba intelectualmente la unidad histórica de América Latina. Eran los tiempos de gestación del ABC del barón de Rio Branco y Saenz Peña.

Aquí es indispensable una puntualización. La generación latinoamericanista del 900 incluye siempre a Brasil en sus perspectivas. Ya lo hacía Torres Caicedo, el colombiano heredero intelectual de Bolívar, que acuña la expresión “América Latina” justamente para incluir a Brasil, allá por la mitad del siglo XIX. También el **“iberismo”** intento de unificación de Portugal y España, iniciado por liberales portugueses y españoles, culminó intelectualmente en la gran obra de Oliveira Martins **“Historia de la Civilización Ibérica”** (1879) que incluye en una sola unidad histórico-cultural a Portugal y España.

De tal modo, la generación española “del 98” (Unamuno, Maeztu, Altamira, D’Ors, etc.) y la latinoamericana del 900 son herederas de la visión histórica de Oliveira Martins. Por eso los latinoamericanistas del 900 incluyen siempre a Brasil. Esto no ofreció dificultades. En cambio, para Brasil, sentir en sus elites intelectuales una solidaridad radical con la otra mitad de América del Sur, fue más lento. A la verdad, no tengo aún claras las líneas de crecimiento de la atención brasilera al “destino común” con nosotros. No es por cierto extraño y es justificado que el país más grande de América del Sur fuera el de mayor propensión al ensimismamiento.

Pero terminemos ya con la perspectiva de los Estados Continentales en el curso del siglo XXI. Henry Kissinger sostiene en su excelente obra de 1994 “La Diplomacia” que es esperable un “concierto mundial” de potencias relativamente equiparadas que será el principio rector del orden mundial. Ese concierto rector contendrá al menos 6 grandes potencias: **los Estados Unidos, la Unión Europea, China, Japón, Rusia y probablemente la India**. Es decir **5 estados continentales**—si la India se industrializa a fondo— y 1 Estado nación industrial sobreviviente, Japón. En realidad, se cumple el veredicto de Ratzel: sólo

governarán los Estados Continentales. Es decir, solo ellos tendrán capacidad de relativa autonomía. El resto será mas “coro” que nunca.

Y en esta perspectiva se inscribe la lucha por la construcción del Mercosur, que significa la construcción de un nuevo “Estado Continental”, que puede ser la “Unión Sudamericana” o más delimitado al Cono Sur, quizá con la suma de algún otro país. No lo sabemos. El resultado positivo todavía es incierto, pero lo indudable es que el fracaso de una unidad sudamericana mayor nos condenaría a la marginación de la historia. Si hubiera éxito, accederíamos al concierto de Estados rectores del orden mundial. Pero tan grande empresa implica **una gran participación colectiva, de nuestros pueblos conjugados, y ello no será posible sin la movilización de sus juventudes. Esta es una de las exigencias básicas de la nueva situación y su desafío. No tener esto claro, significa ponerse por debajo de las tareas ya propuestas. Volverlas imposibles y frustrantes.**

Llegamos así a los itinerarios de la juventud latinoamericana.

### *III- La Juventud latinoamericanista del siglo XX*

El Ariel señaló el punto de partida de la movilización de las juventudes en el siglo XX. El Ariel de Rodó dedicado “A la juventud de América” (se sobreentiende América Latina), es la despedida del maestro Próspero en el fin de curso de sus discípulos universitarios, expresándoles que toda generación nueva en la historia debía aportar nuevas respuestas e ideas para la construcción del futuro. Y Próspero se proponía una reflexión histórica que podía contribuir a la gestación en los estudiantes de la nueva idea que podían levantar. De esto trata el Ariel.

Rodó venía de una gran preocupación: dado el aislamiento de nuestros países latinoamericanos creía que nada más importante que recuperar la unidad intelectual y moral de Hispanoamérica, perdida desde los tiempos de la Independencia.

Las bases últimas del círculo histórico-cultural de la América Latina mestiza, por mediación de Portugal y España, son para Rodó el Helenismo y el Cristianismo. Y la modernidad nos exigía ahora

dos derivaciones: del primero, la Ciencia y tecnología, del segundo la Democracia. Para Rodó las dos derivaciones modernas son esenciales, pero no pueden perder esos fundamentos últimos más amplios, estéticos-religiosos de la herencia original helenístico-cristiana. Rodó encuentra esos fundamentos debilitados, no por lo útil, sino por la primacía de la utilidad (hoy diríamos de “la razón instrumental”, obviamente indispensable). De ahí su crítica -muy equilibrada- a lo que entiende principal en el nuevo paradigma de los Estados Unidos. Pero aún reconociéndole sus virtudes y logros notables, piensa que no es buena para nosotros una mera imitación mecánica abstracta.

¿Qué responde Rodó? Dice poco: solo señala a los estudiantes un horizonte nuevo, casi vacío: **pensar y actuar desde América Latina como conjunto, apoyándose en la conciencia de nuestra propia historia.** ¡Casi todo se tenía que recomenzar!

Fue en ese horizonte nuevo, de nuestra propia continentalidad a redescubrir entonces, de lo que llamaría Rodó poco después “Magna Patria” y compara la tarea propuesta con la reciente lucha por la unidad nacional de Italia (en tiempos de una gran inmigración italiana en Brasil, Argentina y Uruguay). Respecto de Brasil, sostenía Rodó en un discurso parlamentario sobre la acción del barón de Rio Branco: “no necesitamos llamarnos latinoamericanos para levantarnos a un nombre general que nos comprenda a todos: podemos llamarnos “iberoamericanos” nietos de la heroica y civilizadora raza que solo políticamente se ha fragmentado en dos naciones europeas; y aún podríamos ir más allá y decir que el mismo nombre de hispanoamericanos conviene también a Brasil”. Claro, lo último proviene de la “Hispania” romana común. Los españoles la habían castellanizado por “España” en el siglo XVIII.

Rodó –como sus compañeros de generación- tomaban al Estado Continental como modelo necesario de sobrevivencia y protagonismo. Y pusieron manos a la obra en tan vasta empresa a largo plazo, vista por el sentido común de entonces, como meramente “utópica”.

El mensaje del Ariel tuvo una repercusión sin igual en los intelectuales y las juventudes de América Latina. Ya vimos que pronto los intelectuales alcanzaron una visión conjunta de América Latina que no existía antes. Y fue el comienzo de la movilización hispanoamericanista

de la juventud. Así, se inicia en Montevideo, en 1908 el Primer Congreso Latinoamericano de Estudiantes: vinieron de todo el Cono Sur, de Perú, Bolivia, Chile, Paraguay, Argentina y Brasil. Rodó fue especialmente invitado al banquete de clausura. Los delegados parecen una lista de futuros políticos, intelectuales, educadores, etc. (hasta hubo futuros presidentes como Nereo Ramos, Manuel Prado y Baltasar Brum). Le siguió una rápida sucesión de congresos antes de la Primera Guerra Mundial.

Hubo los Congresos de estudiantes latinoamericanos en Buenos Aires (1910) y Lima (1912) con otro Congreso en el norte de América del Sur realizado en Bogotá (1910) entre los colombianos, ecuatorianos y venezolanos. Allí están ya los temas que recorrerán al movimiento estudiantil del siglo XX: de la universidad hacia adentro, autonomía, cogobierno y extensión al pueblo, y hacia fuera romper el aislamiento afirmar la hermandad e ir hacia la federación continental de América Latina y la denuncia a las políticas del “monroismo” y el “big stick” norteamericano.

En 1911 Manuel Ugarte –socialista democrático- iniciaba su “Campana latinoamericana” con una conferencia en la Sorbona patrocinada por los ministros de Argentina, Bolivia, Costa Rica, Perú, Uruguay y Brasil, y enseguida, partía para realizar su gira desde Cuba y México hasta terminar en setiembre de 1913 en Río de Janeiro y Asunción. Fue una larga y accidentada recorrida con actos populares colmados de obreros y estudiantes. Luego, con el estallido de la I Guerra Mundial y el ascenso con sufragio universal de Hipólito Yrigoyen, que proclama al 12 de octubre “Día de la Raza”, nacimiento de la América mestiza, Ugarte lucha por un nacionalismo económico industrialista. En 1918 es el único orador en el acto de fundación de la Federación de Estudiantes Argentina (FUA) que fue a la vez convocatoria del Congreso de Estudiantes en Córdoba, de repercusión en toda América Latina. Ugarte será el eslabón entre la generación del 900 y la generación de la Reforma Universitaria.

Así, en el contexto de la I pos guerra mundial, se propagará como un reguero de pólvora la reforma universitaria latinoamericanista que dará su sello al movimiento estudiantil en todo el ámbito continental hasta la II Guerra Mundial. Fue un

ciclo de gran efervescencia, la primera conmoción latinoamericanista en cierto sentido masiva desde la Independencia. Las “universidades napoleónicas” de los patriciados oligárquicos decimonónicos entran en ebullición: son las nuevas clases medias latinoamericanas en acción. Más aún, hay una oleada por las “universidades populares”. Y se quiere “la unión de obreros y estudiantes”.

La Reforma del 18 nunca alcanzó coherencia en sus perspectivas, reflejo ideológico de las inarticuladas sociedades latinoamericanas de entonces, de índole mayoritariamente agraria. La Reforma es tumultuosamente democrática, nacionalista y socializante. Se sentía el impacto de la revolución rusa bolchevique y de la revolución mexicana.

En México José Vasconcelos convocaba en 1921 al Primer Congreso Mundial de Estudiantes, donde vinieron hasta representantes chinos. En 1925 se funda en la otra punta, Buenos Aires, la “Unión Latinoamericana” presidida por Ingenieros.

Y ya estamos abriendo en 1930 una nueva época en América Latina: la lucha por la construcción de la Sociedad Industrial. En la crisis mundial del capitalismo de 1929, ante la depreciación general de la materias primas que exportábamos se inició la lucha forzosa por la industrialización de América Latina. En todo el tiempo anterior el crecimiento surgía del intercambio comercial, del juego de las exportaciones y las importaciones, y no más. Ahora se abría la época de la industrialización tardía de América Latina. Y allí estará el más alto exponente de la Reforma Universitaria: el peruano Haya de la Torre y el APRA.

Haya de la Torre es el primer teórico general del nacional-populismo latinoamericano. Postula las tres exigencias básicas: **Democratización, Industrialización e Integración. La primera no será plena sin la segunda y ésta no será plena sin la tercera.** Así, sólo un Estado sostenido por una vasta alianza de clases de campesinos, obreros, empresarios industriales nacionales, y las clases medias y sus intelectuales, podrá negociar con poder y eficacia con las grandes corporaciones modernas de alta tecnología y con el capital inversionista extranjero, que son elemento ineludible en el despliegue industrial de América Latina. Sin la integración,

nuestros países fragmentados, dependientes y atrasados no podrían conducir su desarrollo en bien de los pueblos.

Hasta la Segunda Guerra Mundial el estudiantado nombró varios “Maestros de Juventud”; Rodó, Alfredo Palacios, Vasconcelos y el último fue Haya de la Torre en 1937.

Un vasto movimiento histórico está siempre lleno de confusiones y charlatanerías, lastres y clarividencias nuevas. Se le juzga por sus potencias y resultados mejores. El movimiento estudiantil latinoamericano siguió gestando congresos: Montevideo (1931) y el Iberoamericano de México (1931); el internacional de Costa Rica (1933); el de Estudiantes Antimperialistas (1936); los de 1937 y 1943 en Chile; el de Montevideo (1955); el de La Plata, Argentina (1957); y el de Caracas, Venezuela (1959); éste fue el último latinoamericano según mi conocimiento. Es una fecha significativa: coincide con la Revolución Cubana y así le siguieron los años 60 y 70 que serán los del “Ariel Armado” y después hasta hoy, las décadas del “Ariel Desaparecido”.

Retomemos el hilo anterior. En América Latina habían crecido los movimientos nacional-populistas desde los años 30 –Vargas y el PRI de Cárdenas- y en los 40 –Aleman, Perón, Betancourt, Paz Estensoro-. La Segunda Guerra Mundial consolida la hegemonía norteamericana y confirma la retirada europea, particularmente inglesa, de América Latina. Pero al mismo tiempo se instalaba mundialmente la Guerra Fría entre los dos estados continentales industriales, los EEUU y la URSS, el uno capitalista y el otro colectivista. A la vez, se consuma la decadencia de Europa y se iniciaba la descolonización de sus imperios afro-asiáticos. Estados Unidos era la primera potencia mundial y el viejo Monroe era archivado en el “patio del fondo” latinoamericano. En 1945 fue el impulso de la industrialización autónoma argentina por Perón y su Tercera Posición. En cuanto a la Reforma Universitaria ésta iría perdiendo impulso cada vez más anémica. Pero en los 50 el latinoamericanismo da otro paso. Desde Haya de la Torre la Integración pasó al programa de varios partidos. Dejaba de ser un asunto social básicamente juvenil. Ya no era tan “utópico” como antes. Incluso Perón propondrá a Vargas y a Ibañez entre 1951 y 1954 un Nuevo ABC, concebido como un paso para la construcción “de los Esta-

dos Unidos del Sur”. El “centro de aglutinación” de toda América del Sur para Perón era la alianza Argentina y Brasil. Era la alianza fundante de la unidad de América del Sur. Sería el comienzo del pasaje de los Estados Nación sudamericanos al “Estado Continental”, como ya pretendía realizarlo la Europa Occidental encabezada por Francia y Alemania creando el Mercado Común. Este intento de un núcleo de aglutinación ya fracasaba en 1954.

La década del 60 se va a desarrollar entre dos polos dicotómicos. El primer polo fue desarrollista, tal como lo concebía la Cepal de Prebisch, magno intento teórico de organizar la industrialización latinoamericana que tuvo repercusión en los primeros esfuerzos regionalistas del Mercado Centroamericano (1960) y la Alal (1960). Luego el intento retórico de Mercado Común Latinoamericano (1967) y el Pacto Andino (1969). Ésta fue la primera oleada regionalista, emprendimientos gubernamentales de integración comercial y aún más ambiciosos. Pero quedó empantanada. Fue asunto de expertos y funcionarios, excesivamente economicista. No era fácil comenzar realmente una tarea tan nueva. Quien tuvo entonces más sentido histórico de lo que se planteaba fue el chileno Felipe Herrera, que ya había actuado con Ibañez en el intento anterior del Nuevo ABC. Para Herrera el mundo actual está en el **pasaje de los estados nación a los estados continentales a través de los regionalismos**. Coincide en esta perspectiva con Perón y ambos con Ratzel, que siempre queda implícito.

El segundo polo de los años 60 será la irradiación de la revolución cubana en las juventudes universitarias. Fue la teoría del foquismo guerrillero impulsada por el Che Guevara. Fue una estrategia de muerte y fracaso signada por la pasión y el heroísmo. Fue el tiempo terrible del “Ariel Armado” en camino de la “Revolución Continental”.

Los dos polos opuestos de los años 60 siguieron caminos sin comunicación y quedaron pronto exangües. Les seguirá, de un lado el estancamiento del proceso de integración, del otro la tragedia “del Ariel Desaparecido”. Sólo quedó entonces el boom mundial de la literatura latinoamericana.

Desde la segunda mitad de los años 70 y en los 80 se desemboca en lo que se ha llamado



“la industrialización trunca de América Latina”, la crisis de la Deuda Externa y las nuevas recetas antiguas del neoliberalismo proclamado por los centro metropolitanos, aunque no practicado por ellos.

América Latina que había crecido desde 1900 casi hasta los 80 con porcentajes altos en el mundo, se convirtió para el pago de la deuda externa en una extraordinaria exportadora de capitales. Las juventudes latinoamericanas desaparecían ahora como latinoamericanistas activas. No trascendían el horizonte de sus respectivos países.

Sin embargo en estos finales del siglo XX, en comparación a sus inicios saltaba a la vista una enorme diferencia. **Se había ido acumulando desde la generación del 900 un creciente y multidimensional autoconocimiento de América Latina como conjunto.** Habían aparecido desde el dominicano Enriquez Ureña, historias de la cultura de la literatura de las artes en una escala creciente. Lo mismo respecto de historias económicas, sociales y urbanísticas del conjunto de América Latina. Se había producido en el transcurso de varias décadas una firme revalorización del Barroco, que cada vez más se fue comprendiendo como la base más específica de nuestro “círculo histórico cultural latinoamericano”, más allá de las percepciones esquemáticas de Rodó. El Barroco, primer americano, decía Lezama Lima. Un hecho que no puede desconocerse es que la Iglesia Católica en la segunda mitad del siglo XX adquiere un gran dinamismo por haber asumido desde su propia lógica lo que tenía pendiente en la modernidad: lo mejor de la Reforma Protestante y de la Ilustración Secular. Eso hizo el Concilio Vaticano II. En las conferencias episcopales de Medellín (1968) y Puebla (1979) se solidariza con la integración latinoamericana y la lucha contra el subdesarrollo, con su opción preferencial por los pobres. Asume también por primera vez la autoconciencia de su historia eclesial latinoamericana como conjunto.

El siglo XX “corto”, es decir hasta el fin de la época bipolar, con la caída de la URSS en el 89, ha presenciado un crecimiento extraordinario del saber histórico latinoamericano. Así es como desembocamos en los 90 en este nuevo tiempo de Globalización y Mercosur, con la juventud universitaria ausente.

#### *IV. Las propuestas*

El Mercado Común, en su libre circulación de personas, debe ser preparado desde el comienzo, con un desarrollo estratégico paulatinamente creciente. El Mercosur alcanzará su plenitud en el horizonte que sus miembros hispanoamericanos se “brasileñicen” y el brasileño se “hispanoamericanice”.

Las propuestas son sencillas y a la vez ambiciosas, y toman en cuenta lo existencial y cognocitivo. Se entiende que la juventud universitaria en su conjunto no tiene buena formación histórica. La historia en cada país, como generalidad, solo rige a niveles Primario y Secundario. Luego está sobreentendido que la vida misma en su país lo hará crecer históricamente. Pero este no es el mismo caso; aquí urge una formación de la juventud a niveles universitarios, de modo generalizado, una experiencia profunda de otro país miembro del Mercosur, y una interacción universitaria en las más diversas cuestiones y asidua.

1) **Intercambiar estudiantes entre las varias “redes de universidades” que se establezcan entre los países miembros.** Puede extenderse a los de la Comunidad Andina y aún a México, América Central y la Antillas. El horizonte principal es en América del Sur, pero esto no excluye el interés en los lazos especiales con el conjunto de América Latina.

Basicamente serían cursos anuales o semestrales en y dentro de la carrera que el estudiante curse. Los estudiantes elegidos deben estar cercanos al término de su carrera, de modo de asegurar el mejor rendimiento de tal política. Las materias se validarán para cada carrera en cada país de origen del estudiante.

Se trata de la formación de elites más allá de su propio país, en los más diversos campos y siempre abiertas al crecimiento más masivo posible. Se trata además de una experiencia existencial, en la edad joven de las grandes amistades. Que de todos los países miembros, los estudiantes avanzados tengan una experiencia y conocimiento importante de al menos un país asociado.

2) Propiciar que en todas las Facultades de las Universidades se incorpore un **curso de “Historia Contemporánea”** para que los estudiantes avanzados tengan la mayor conciencia

histórica de su actualidad global, con particular énfasis en América Latina y desde el Mercosur. Puede ser de uno o dos semestres.

**3) Propiciar “Congresos Estudiantiles” del Mercosur,** dejando libres a las asociaciones estudiantiles participantes para establecer los temarios y sus resultancias. Se trata de una política “fermental” y no de imposición de ninguna línea política partidaria ni gubernamental. Pueden establecerse distintas periodizaciones y participaciones.

Estas tres propuestas pueden completarse por series de Seminarios con temas específicos, compartidos por los países miembros. El iniciador podría ser un Seminario sobre lo más relevante de las historias de conjunto de América Latina, en sus aspectos económicos, políticos, urbanísticos, culturales, religiosos.

Todo es sencillo, pero exige una gran dinámica y perseverancia en una conducción consensuada, sagaz y flexible.

# O Mercosul hoje: crise e perspectivas

MARIA CLAUDIA DRUMMOND

A atual crise pela qual passa o Mercosul permite que se vislumbre com mais clareza as deficiências que impediram o fortalecimento do bloco e as medidas necessárias para uma eventual correção de rumo. Dentre essas deficiências, destaca a insegurança jurídica resultante da ausência de um tribunal permanente e da baixa incorporação das regras de integração aos ordenamentos jurídicos nacionais, que poderia ser encaminhada, no Brasil, através de reformas pontuais na Constituição. No campo econômico, uma ênfase maior na utilização das sinergias existentes entre as cadeias produtivas nacionais e a promoção da marca Mercosul poderiam lograr uma inserção mais vantajosa dos produtos da região no mercado internacional.

## *Considerações iniciais*

Criado em 1991 com o ambicioso objetivo de transformar-se, em um período de apenas quatro anos, de área de livre comércio em uma união aduaneira, o Mercosul foi, a princípio, bem sucedido.

Em um espaço de poucos anos o extraordinário dinamismo alcançado pelo comércio intrabloco tornar-se-ia notório, chamando a atenção do resto do mundo. Por volta de 1998, esses dados demonstravam um aumento de 400% nas trocas entre os quatro sócios: de US\$ 4,1 bilhões, em 1991, o total das importações e exportações saltara para mais de US\$18 bilhões, ao longo de sete anos de existência do bloco.

Entretanto, a crise financeira originada em 1997 nos países asiáticos levaria à maxidesvalorização do real em janeiro de 1999, causando crescente desequilíbrio cambial no Mercosul. Naquela difícil conjuntura, irromperam inúmeros conflitos setoriais envolvendo principalmente os dois principais sócios, Brasil e Argentina.

A crise acabaria por atingir também a Argentina, que com a paridade fixa peso-dólar não dispunha de instrumentos ágeis para fazer frente às dificuldades que assolavam a sua economia. Como se sabe, à maciça fuga de capitais seguiram-se desdobramentos que geraram forte insta-

bilidade política, agravando sobremaneira a situação daquele país e atingindo os dois sócios menores do bloco, Uruguai e Paraguai.

O Mercosul conta com um patrimônio de extraordinário valor que se expressa no “efeito demonstração” gerado pelo período de dinamismo e crescimento das trocas intrabloco ao longo dos sete primeiros anos de sua existência. Esse patrimônio ganha visibilidade quando considerado do ponto de vista do enorme interesse pelo Mercosul gerado entre países e blocos econômicos em várias partes do mundo. O mesmo interesse não é demonstrado por negociações bilaterais com os países membros do bloco, como vem advertindo a União Européia.<sup>1</sup>

Outros aspectos às vezes pouco considerados do “patrimônio Mercosul” é o novo patamar de coesão alcançado entre os países membros, que os habilita a encetar negociações mais vantajosas no plano internacional, e o impacto que pode causar a “marca Mercosul”, desde que explorada de forma inteligente nos grandes mercados e feiras internacionais.

A análise do processo de integração conforme este vinha se desenvolvendo antes que a grave crise na economia argentina o levasse ao retrocesso – pelo menos na esfera econômico-comercial – permite a identificação de certas fragilidades que podem ter contribuído para impedir o fortalecimento do bloco paralelamente ao seu su-

<sup>1</sup> Com a exceção dos Estados Unidos da América, visto que o ex-representante adjunto do Escritório de Comércio dos Estados Unidos, Richard Fisher, propôs a celebração de acordo bilateral Brasil-EUA durante a XXI Reunião Plenária do Conselho Empresarial Brasil-Estados Unidos. Ver *Valor Econômico*, 25/09/2002.

cesso comercial. O texto abaixo tenta apontar os eventuais pontos de debilidade do Mercosul como este se apresenta hoje e busca ao mesmo tempo apresentar sugestões – muitas delas certamente passíveis de implementação somente no longo prazo – que possam vir a servir de base para uma discussão sobre os rumos do Mercosul.

### *Principais pontos de debilidade e sugestões*

Um primeiro ponto de debilidade é a insegurança jurídica, que se apresenta de duas formas: a primeira prende-se à questão da solução de controvérsias; e a segunda ao tema da internalização das normas Mercosul nos ordenamentos jurídicos dos Estados-Partes.

Com efeito, a crise financeira nos países membros trouxe à luz uma das maiores fragilidades do Mercosul: a falta de instituições permanentes para a solução de controvérsias, o que contribuiu para lançar dúvidas sobre a segurança jurídica tão necessária ao bom andamento dos negócios no interior do bloco. Cada novo conflito setorial obrigava a intervenção dos governos, acarretando inevitável desgaste político. Entretanto, o sistema de solução de controvérsias, instituído pelo Protocolo de Brasília (dez. 1991), receberia melhoras pela via do Protocolo de Olivos, aprovado por ocasião da III Reunião Extraordinária do Conselho do Mercado Comum, realizada em Buenos Aires em 18 de fevereiro de 2002, o que abre novas perspectivas para o bloco.

A inexplicável lentidão com que vem se processando a internalização da normativa emanada dos órgãos da integração no ordenamento jurídico dos distintos países do bloco é outro aspecto gerador de insegurança jurídica. Até meados de 2002, apenas 30% desses atos haviam sido internalizados simultaneamente pelos quatro países membros. Esse baixo índice de internalização simultânea contribui para a falta de segurança jurídica no bloco, uma das principais queixas do setor privado, o qual deseja ver assegurada a devida

uniformidade e consistência jurídica à aplicação das normas Mercosul nos diferentes Estados Partes.<sup>2</sup> A par de um estreito acompanhamento realizado pelos órgãos de coordenação nacional do Mercosul – os Ministérios de Relações Exteriores dos distintos países – seria também necessário adaptar os respectivos ordenamentos jurídicos dos Estados membros para uma pronta recepção da normativa Mercosul. Ao contrário da Constituição da Argentina, cujo artigo 75 confere hierarquia superior às normas aprovadas como consequência dos tratados de integração, desde que observada a condição de reciprocidade, no ordenamento jurídico brasileiro as decisões acordadas no Mercosul não desfrutam de posição hierárquica superior às leis ordinárias, recebendo tratamento idêntico àquele outorgado aos demais tratados internacionais<sup>3</sup>. Duas iniciativas poderiam ser úteis, no caso do Brasil, ambas na forma de projetos de emenda à Constituição. Em primeiro lugar, cumpriria introduzir a normativa Mercosul entre a tipologia legal conforme enumerada no art. 59 da Constituição Federal, de forma a distinguir tais normas dos tratados internacionais firmados fora do processo de integração, de modo a impedir a sua derrogação pela via de uma lei ordinária subsequente. Uma segunda iniciativa seria uma emenda ao art. 49, inciso I, da Constituição Federal, que regula a aprovação dos tratados internacionais pelo Congresso Nacional, de modo a outorgar um tratamento diferenciado e mais ágil às normas emanadas dos órgãos do Mercosul e submetidas à aprovação congressional. A própria Carta Magna brasileira, à luz do parágrafo único de seu art. 4º, fornece o princípio programático para que se procedam as mudanças aqui sugeridas.<sup>4</sup>

A única especificidade que distingue a normativa Mercosul, quando dos procedimentos para a sua internalização no direito brasileiro pela via da aprovação congressional, provém da Resolução do Congresso Nacional Nº 01 de 1996, que em cumprimento ao Protocolo de Ouro Preto veio a inserir, no Congresso Nacional, a Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul (CPC). Nos ter-

<sup>2</sup> Como muito acertadamente aponta o texto “Novas Alternativas para a Incorporação das Normas do Mercosul à Ordem Jurídica Interna”, preparado e distribuído pela Divisão do Mercado Comum do Sul do Ministério das Relações Exteriores do Brasil, por ocasião da Segunda Mesa Redonda Mercosul, realizada em Brasília, em 23 de abril de 2002.

<sup>3</sup> Como se sabe, no ordenamento jurídico brasileiro os tratados internacionais equiparam-se à lei ordinária, podendo ser revogados por lei posterior. Ver Fontoura, Jorge “O avanço constitucional argentino e o Brasil” in *Revista de Informação Legislativa*, Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, abril/junho 2000, p. 55.

<sup>4</sup> Dispõe o parágrafo único do Art. 4º da Constituição Federal: “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.”

mos de seu art. 2º, a Representação Brasileira na Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul deverá emitir um “relatório preliminar” sobre toda matéria de interesse do Mercosul que venha a tramitar no Congresso Nacional.

Esse dispositivo pretende atender ao que estabelece o art. 25 do Protocolo de Ouro Preto, segundo o qual “A Comissão Parlamentar Conjunta procurará acelerar os procedimentos internos correspondentes nos Estados-Partes para a pronta entrada em vigor das normas emanadas dos órgãos do Mercosul previstos no Artigo 2 deste Protocolo”. (...) <sup>5</sup> Embora impedida de atuar no sentido propriamente de *acelerar* os procedimentos de aprovação das normas Mercosul pelo Congresso Nacional como quer o Protocolo, o que equivaleria a transformá-la em um grupo de pressão no seio do Parlamento, a Comissão busca, mediante o seu relatório preliminar, fornecer subsídios às demais Comissões temáticas quanto à importância e aos impactos da normativa em exame tendo em vista o processo de integração. Embora o dispositivo da Resolução Nº 1/1996 - CN tenha permitido à Representação Brasileira na Comissão Parlamentar Conjunta acompanhar a evolução da tramitação dos instrumentos do Mercosul nas duas Casas do Congresso Nacional, o relatório preliminar que deve emitir representa, na prática, um trâmite adicional ao já demorado procedimento que cerca a aprovação congressual de tratados internacionais. Poder-se-ia pensar em um instrumento <sup>6</sup> que permitisse o conhecimento prévio pela CPC, por provocação do Conselho do Mercado Comum, e ainda durante a fase de negociação, das decisões dos órgãos do Mercosul a serem submetidas à aprovação congressual. Tal iniciativa permitiria aos parlamentos antecipar negociações de ordem política - se necessárias - e ademais identificar possíveis inconsistências em relação à ordem jurídica interna.

Ademais dos dois pontos de debilidade acima apontados, caberia também mencionar a grande contradição contida no próprio projeto da integração: o Tratado de Assunção, que criou o Mercosul, faz referência a um pretendido “merca-

do comum”. Como se sabe, um mercado comum pressupõe o livre trânsito de mercadorias e pessoas pelo espaço econômico integrado. Deveria envolver, ademais, a criação de alguma instituição incumbida de zelar pelos interesses da região em seu conjunto. Não se busca aqui sugerir a criação de instituições supranacionais dotadas de poder decisório para o Mercosul, conforme o modelo europeu, mas sim de um órgão consultivo, composto por membros indicados pelos Estados Partes que, porém não representariam os interesses de qualquer dos Estados individualmente, ou deles receberiam instruções, zelando, ao invés, pelos interesses do conjunto da região. O Protocolo de Ouro Preto, ao determinar a estrutura institucional do Mercosul, manteve as suas características intergovernamentais. É possível que a ausência de um órgão que trabalhe no Mercosul tendo em vista os interesses regionais contribua para tornar “disfuncional” <sup>7</sup> o processo de integração, no sentido atribuído ao termo pelos teóricos do neo-funcionalismo europeu, pois impede a percepção de interesses em âmbito regional. Essa percepção se existisse de forma clara, muito contribuiria para o fortalecimento da coesão entre os países membros, particularmente quando de suas negociações com outros países ou blocos de países.

A turbulência que nesse momento assola a região ameaça romper de vez os frágeis pilares sobre os quais se assenta o processo de integração. Com a perda de cerca de 60% do movimento do comércio intrabloco, parece haver desaparecido o principal motor da integração. O que nos leva ao ponto seguinte nessas breves considerações sobre as fragilidades do Mercosul.

Ao longo de seus onze anos de existência o Mercosul, imerso nos louros de seu sucesso comercial, pareceu ter perdido de vista a própria lógica que inspirara a sua criação. Essa estava muito mais voltada para a busca de sinergias entre as estruturas produtivas dos países membros e para as eventuais parcerias e alianças de interesses com vistas a uma inserção mais vantajosa dos produtos da região no mercado internacional, do que para a visão concorrencial que finalmente prevaleceu.

<sup>5</sup> Ver *Mercosul: Legislação e Textos Básicos*/ Ministério das Relações Exteriores e Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul – Seção Brasileira. Brasília: Senado Federal, 2000, p. 42.

<sup>6</sup> Talvez mediante a utilização do disposto no art. 25 do Protocolo de Ouro Preto, *in fine*, que estabelece que quando necessário o Conselho do Mercado Comum solicitará à Comissão Parlamentar Conjunta o exame de temas prioritários.

<sup>7</sup> Cf. o clássico de Ernst Haas *The Uniting of Europe*, Londres, 1958.

Essa visão concorrencial e competitiva, que objetivava apenas as trocas comerciais dentro da região, impediu uma utilização mais ousada daquele que tem sido um patrimônio já conquistado pelo bloco: a marca Mercosul, objeto do interesse e das atenções de países e blocos no cenário internacional. Alguns estudiosos prognosticaram que o advento do Mercosul, e o forte aumento do fluxo de comércio na região por ele suscitado, levariam as empresas a considerar cada vez mais a noção de “mercado regional”, em lugar do “mercado nacional”, em suas estratégias de mercado. De fato, este prognóstico confirmou-se em relação às empresas multinacionais instaladas na região, que foram efetivamente as precursoras do processo de integração econômica e produtiva, as quais têm sido as mais ativas na implementação de estratégias competitivas orientadas para o espaço econômico ampliado. Nesse processo, elas têm “arrastado” consigo várias de suas fornecedoras, o que resultou em algumas reestruturações produtivas.

Entretanto, é necessário que também as empresas de médio e pequeno porte percebam o Mercosul como uma fonte de oportunidades para o crescimento e desenvolvimento de suas capacidades empresariais, com vistas à sua atuação neste espaço regional, e posteriormente no mercado mundial.

Ao que tudo indica, empresários do Brasil e da Argentina ainda acreditam nos benefícios que podem advir das alianças entre empresas de ambos os lados da fronteira, objetivo abandonado ao longo dos anos em favor de metas de natureza mais imediata.<sup>8</sup> Alguns setores já começam a movimentar-se nesse sentido, como por exemplo, o setor têxtil. A Associação Brasileira da Indústria Têxtil e de Confecção (ABIT) e a Câmara Industrial Argentina de Confecção assinaram um acordo em 04 de julho de 2002 para a promoção das exportações de produtos têxteis do Brasil e da Argentina. O acordo menciona o interesse dos dois países no fortalecimento de ações destinadas a ampliar os embarques para outros mercados mediante a identificação dos pontos fortes e fracos

do setor e a disponibilização de recursos em benefício das cadeias produtivas dos dois países.<sup>9</sup>

### *Integração para o desenvolvimento*

Para uma correção de rumos no Mercosul seria preciso reformular percepções e paradigmas. Ressurge a idéia de integração das cadeias produtivas do bloco, o que poderá transformar o Mercosul, de simples mecanismo de liberalização de mercados, em um vigoroso instrumento para a implantação de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento dos países do bloco. Para tanto, poder-se-ia utilizar os acordos setoriais, um dos instrumentos previstos no Artigo 5º do Tratado de Assunção. A celebração de acordos setoriais para a integração das cadeias produtivas da região poderá não produzir resultados imediatos, mas certamente contribuirá, no médio e no longo prazo, para a atração de investimentos produtivos e o fortalecimento das economias da região, tornando-as menos suscetíveis aos ventos adversos da globalização. Os acordos setoriais, juntamente com a integração da infra-estrutura, representada por energia, transportes e telecomunicações, representam poderosíssimo instrumento para a promoção do desenvolvimento da região em seu conjunto, garantindo expressivos benefícios no plano social, entre eles a geração de empregos.<sup>10</sup>

Nesse processo o papel da mídia reveste-se de inegável importância, porquanto somente ela detém instrumentos – a imprensa falada e a escrita – capazes de construir uma consciência integracionista na região favorável ao Mercosul, que entenda que em um processo de integração é possível haver uma comunhão de interesses e unidade de visão entre os países membros. Em um cenário internacional caracterizado pela interdependência, o interesse nacional estará mais plenamente atendido se os projetos de desenvolvimento forem vislumbrados no marco do processo de integração, e se os seus frutos forem capazes de trazer benefícios a todos os países do bloco mediante a adoção, na medida do possível, de políticas públicas comuns e integradas.

8 Ver pesquisa publicada pelo jornal *Valor Econômico* de 25 de setembro de 2002, p. A3.

9 Ver *Gazeta Mercantil*, 05/07/2002, p. C1.

10 Segundo estudo realizado pela Prospectiva Consultoria Brasileira de Assuntos Internacionais.

11 Ver, sobre as alternativas para a solução de crises em processos de integração Schmitter, Philippe “Revised Theory of Regional Integration”, em Lindberg, Leon and Scheingold, Stuart (eds), *Regional Integration: Theory and Research*, Oxford University Press, 1971.

## *Capitalizar o patrimônio do Mercosul*

Ademais dos números dos negócios, e da atenção despertada em todo o mundo pela “marca Mercosul”, o patrimônio do Mercosul se expressa de forma clara e imediata na esfera política. A importante participação que tiveram os países do bloco na solução democrática das crises políticas paraguaias demonstrou que o Mercosul é um elemento essencial para o projeto democrático dos Estados Partes. É também no plano político que se faz presente a nova dimensão de que se revestem as relações entre os países membros, fruto de um processo contínuo de conhecimento mútuo, propiciado pelas reuniões semestrais do Conselho do Mercado Comum e de inúmeros outros foros negociadores do Mercosul, inclusive no setor privado e no Poder Legislativo, e intensificado pelo número crescente de encontros de alto nível realizados entre os mandatários dos países membros.

Esse novo patamar alcançado nas relações entre os países vizinhos possibilita a articulação de posições comuns frente às grandes questões internacionais, aglutinando, ademais, os outros países da região em torno do bloco. A dimensão política e estratégica do Mercosul é uma realidade, e possibilita aos Estados membros articularem posições comuns a serem adotadas nas negociações da ALCA, bem como em outros foros multilaterais, como a OMC e o FMI. As negociações em curso com a Comunidade Andina também contribuem para o fortalecimento do Mercosul como pólo de atração dos demais países da América do Sul com vistas à conformação de uma possível Área de Livre Comércio da América do Sul, e ao mesmo tempo como elemento irradiador de posições comuns no âmbito multilateral. A esse respeito deve-se ter em mente que a aproximação com a União Européia, mais do que simples negociação de uma área de livre comércio implica em um “plus”, representado pelo “know how” já adquirido pela UE em matéria de integração, o qual certamente beneficiará o Mercosul.

As crises podem levar à aniquilação e à destruição. Mas tal qual acontece em um processo dialético, acabam também por engendrar soluções.

O fim da conversibilidade e da paridade do peso argentino em relação ao dólar remove um grande empecilho à coordenação das políticas macroeconômicas e no longo prazo, à eventual adoção de uma moeda única para o bloco. Possibilita, portanto, uma vez recuperada a economia argentina, a retomada da idéia da adoção de um “pequeno Maastricht”, conforme expressão usada pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso, referindo-se ao Tratado do mesmo nome que lançou as bases da união monetária da Europa. Como norma do Mercosul, tal instrumento poderia revelar-se poderoso mecanismo de previsibilidade das medidas macroeconômicas a serem adotadas, no longo prazo, pelos governos da região, visando o cumprimento das condições estabelecidas para a criação da moeda comum. É possível que essa iniciativa viesse a contribuir para restaurar a confiança dos investidores externos e para a atração de investimentos produtivos para a região, tendo em vista o mercado regional de cerca de 200 milhões de consumidores.

A possibilidade de implantação de uma câmara de compensações que permita as trocas de produtos na região sem a intermediação de uma conversão em dólares; a par da criação de um banco regional voltado para a implantação de projetos e políticas de desenvolvimento são outros instrumentos que poderiam estar incluídos na agenda de médio prazo do Mercosul.

### *Considerações finais*

Muito se fala, na literatura sobre o Mercosul, das muitas décadas que levou a Europa para atingir o patamar de integração alcançado com a união monetária. São pouco mencionadas, entretanto, as várias crises enfrentadas pelo bloco europeu ao longo de sua evolução, entre elas a mais grave, a famosa política da “cadeira vazia” (1965) da França do General de Gaulle. Mais tarde, na década de setenta, viria a crise do petróleo, levando o processo de integração da Europa à quase paralisia. Assim como qualquer outro processo histórico, também os processos de integração evoluem em ciclos, de crise em crise, cada uma delas resolvida segundo a percepção de interesse dos setores envolvidos conjugada à vontade política dos governos dos países membros<sup>11</sup>.

No caso do Mercosul parece haver, como

mencionei *supra*, uma percepção positiva entre grande parte do empresariado dos dois principais sócios – o Brasil e a Argentina - quanto aos benefícios acarretados pela integração. Restaria aos governos demonstrarem a vontade política de proceder aos ajustes conceituais necessários para que o Mercosul volte a prosperar. Parte deles poderá ser levada a cabo no nível constitucional nacional, de modo a inserir o processo de integração no arcabouço jurídico dos países membros que ainda não o tenham feito. Outra parte resume-se na volta à lógica que inicialmente inspirara o Mercosul,

qual seja, a de utilizar as sinergias existentes entre os respectivos aparatos produtivos nacionais para lograr uma inserção mais vantajosa dos produtos da região no mercado internacional. Finalmente, caberia atrelar firmemente o processo de integração a um projeto de desenvolvimento, que não estaria confinado às fronteiras nacionais, mas que consideraria e beneficiaria a região em seu conjunto. Esses passos irão possivelmente contribuir, a seu turno, para a construção de uma mentalidade integracionista em cada um dos países do bloco.



# O Mercosul na encruzilhada: uma agenda para os próximos anos

PEDRO DA MOTTA VEIGA

SANDRA POLONIA RIOS

A crise em que o Mercosul se encontra, marcada pela falta de coordenação macroeconômica e pouca efetividade e cumprimento das regras acordadas, tem raízes nas (a) pré-condições e condições “ambientais” do processo (disparidades em dimensão e economia dos países); (b) na metodologia de integração utilizada (objetivos ambiciosos sem regras ou datas específicas para sua implementação); e (c) nos mecanismos institucionais frágeis de integração. A superação da crise passa por uma série de medidas, como a eliminação das restrições comerciais regionais, a maior institucionalização do bloco, a uniformidade de posições nas negociações externas e a inclusão, na agenda do projeto de integração, de temas relacionados à questão social e à assimetria entre os países membros.

## 1. Introdução

O elevado grau de incerteza sobre o futuro do Mercosul é resultante da combinação dos caminhos e descaminhos trilhados pelo bloco com conjunturas regionais e internacionais bastante desfavoráveis. O excesso de flexibilidade para acomodar diferenças, a falta de empenho diante da agenda de aprofundamento do bloco e a ausência de uma visão comum sobre o papel do projeto na estratégia de desenvolvimento dos países membros foram embaçando o projeto original.

Parece que o espaço para continuar nesta trilha é reduzido. Os desafios da agenda de relacionamento externo do bloco, que vinham funcionando como o principal fator de coesão dos parceiros nos últimos anos, exigem agora compromissos e definições mais claras. Na ausência de uma radical mudança de atitude dos seus membros, o Mercosul tenderá a se diluir ou perder importância relativa frente à extensa rede de acordos regionais em marcha.

Se a pressão para a retomada do projeto vem da agenda externa, a motivação essencial deveria vir de uma revisão de papel da integração sub-regional para os planos de desenvolvimento dos países membros. De fato, embora o poder de barganha, conferido pelo bloco aos seus membros, possa ser um elemento importante nas diversas mesas de negociação, este não parece ser forte o suficiente para levar à superação das dificuldades e ao avanço na agenda inconclusa de consolidação e aprofundamento do bloco.

Um projeto de integração econômica não se faz sem custos. E, para que valha a pena arcar com eles, é necessário que os benefícios em termos de crescimento e inserção internacional sejam claros para todos os envolvidos. Isto requer um plano estratégico, que conduza a uma integração econômica suficientemente atrativa para todos os sócios, capaz de gerar o grau de compromisso necessário para fazer avançar a agenda de aprofundamento do bloco.

## 2. O Mercosul em crise: os dilemas da integração

Um balanço dos onze anos de vida do projeto Mercosul deve começar por reconhecer que a constituição do bloco representou uma ruptura com a história dos mal sucedidos esforços de integração na América do Sul. A metodologia de liberalização adotada pelo Mercosul – baseada em cronograma universal, automático e linear de eliminação das barreiras tarifárias intra-zona – distanciou-se do lento intercâmbio de concessões tarifárias bilaterais dentro de cada setor, que caracterizara as experiências anteriores no âmbito da ALALC e, depois, da ALADI.

A intensidade da expansão dos fluxos de comércio entre os países membros, até 1997 – em um período em que as importações de extra-zona também aumentaram consideravelmente – é o indicador mais eloqüente dos impactos da adoção, pelos países do Mercosul, desta nova metodologia.

Em conseqüência, a integração contribuiu de forma importante para modificar o nível de interdependência entre os países-membros, não só através do crescimento dos fluxos de comércio e de investimentos, mas também ao facilitar projetos e iniciativas baseados na vizinhança geográfica.

Funcional aos objetivos de liberalização comercial e de reorientação dos modelos nacionais de desenvolvimento e de inserção internacional, que se tornaram hegemônicos nos países do Cone Sul, no final dos anos 80 e início da década de 90, o projeto sub-regional baseou-se em um acordo tácito entre os seus dois maiores sócios: o trade off entre acesso privilegiado ao mercado brasileiro e alinhamento argentino ao Brasil em política externa.

A gênese das dificuldades atuais enfrentadas pelo Mercosul remonta ao período pós-transição para a União Aduaneira, ou seja, 1995/1997, marcado pela crescente divergência de modelos macroeconômicos adotados pelos sócios maiores, pela deterioração das condições de acesso dos países-membros ao financiamento externo e pela incapacidade destes para lidar com uma agenda de negociação mais complexa e controversa do que a de eliminação de barreiras fronteiriças ao comércio.

Divergências de percepções e interesses entre os sócios tornaram inviável implementar a agenda de consolidação e aprofundamento definida em dezembro de 1995. De maneira geral, o Mercosul passou a conviver com um gap crescente de implementação das medidas acordadas, o que tem impactos muito negativos sobre a credibilidade do projeto de integração.

A partir de 1998, assiste-se à estagnação dos níveis de interdependência entre os países do Mercosul, há crescentes incentivos para a adoção, pelos países-membros, de medidas defensivas unilaterais e as divergências são crescentemente politizadas dentro de cada país, levando a uma forte deterioração das percepções nacionais acerca dos impactos da integração e da contribuição desta para o crescimento dos países-membros.

A adoção, em junho de 2000, da agenda de relançamento do Mercosul sinaliza a percepção de que é importante reverter este quadro de deterioração, retomando a iniciativa política no âmbito do Mercosul a partir da definição de uma

agenda positiva de superação de conflitos e de estabelecimento de novas regras e disciplinas. Apesar disso, novos problemas emergiram e a própria concepção do Mercosul como União Aduaneira passou a ser colocada em questão.

Talvez, ainda mais importante do que as reconhecer as imperfeições da união aduaneira, seja analisar as dificuldades da implementação e consolidação da área de livre comércio. A permanência de setores importantes à margem do livre comércio, como é o caso do açúcar, a manutenção de uma grande diversidade de barreiras não-tarifárias ao comércio intra-bloco e os escassos avanços nas negociações de regras e disciplinas são algumas evidências destas dificuldades.

### *2.1. As dificuldades com o aprofundamento e a implementação do projeto*

Essas dificuldades se manifestam no campo das negociações de disciplinas estritamente comerciais, mas elas certamente se acentuam quando se trata de discutir temas não diretamente comerciais e que envolvem políticas consideradas domésticas pelos Estados-membros. Como resultado, os esforços para alargar a agenda de temas cobertos pela integração acaba por produzir regras e resultados raramente GATT-plus, mas aplicáveis teoricamente a distintos campos da vida econômica, social e política dos países-membros, independente de sua relevância para o processo de integração. Perde-se o sentido da relevância efetiva dos diferentes temas para a etapa da integração que se está vivendo e, nos temas importantes para a integração, opta-se por compromissos superficiais, que agregam pouco “conteúdo efetivo” (Torrent, 2002) aos compromissos já assumidos nas instâncias multilaterais.

Além disso, a ampliação da agenda ocorre em simultâneo ao crescimento do déficit de implementação do que se acordou em âmbito sub-regional, o que se revela na internalização incompleta de acordos e protocolos firmados pelos Estados-membros. De maneira geral, o Mercosul passou a conviver com um déficit crescente de implementação das medidas acordadas, o que tem impactos muito negativos sobre a credibilidade do projeto de integração.

Os países-membros manifestam elevada resistência a submeter-se a disciplinas e é baixo o

grau de cumprimento das regras acordadas: pragmatismo e emergências se alimentam mutuamente e abrem espaço para o unilateralismo. Em consequência, o Mercosul afastou-se de um modelo de integração rules-driven, como o NAFTA e a União Européia.

Uma agenda ampla e sem foco somada a um déficit de implementação crescente tem gerado um processo de integração pouco profunda. Como entender estas características do Mercosul? Há alguns fatores a que se deve fazer referência para explicar este tipo de evolução. Estes fatores estão relacionados a:

- a. pré-condições e condições “ambientais” do processo de integração;
- b. a metodologia ou “técnica” de integração utilizada pelo processo; e
- c. os mecanismos institucionais da integração.

No que diz respeito ao primeiro conjunto de fatores, há que considerar que as diferenças de tamanho e de estrutura econômica entre os países-membros do Mercosul produzem o que se poderia chamar de relações de interdependência assimétrica entre eles. Países menores dependem mais do que os maiores dos mercados dos países vizinhos e são muito mais afetados pelas decisões de política econômica dos sócios grandes do que ocorre na direção inversa. Portanto, os incentivos que tem cada país para incluir determinados temas na agenda variam significativamente: em princípio, os países maiores têm menos incentivos para incluir na agenda temas que reduzam a autonomia nacional na área de política econômica, enquanto os países menores tendem a favorecer propostas nesta direção.

Por outro lado, como observa Smouts (1998), “as construções regionais (...) parecem ser uma resposta à necessidade sentida de novos espaços políticos (...) para os quais as forças sociais poderiam dirigir as expectativas que o Estado-nação não é mais capaz de satisfazer”, ou seja, o regionalismo surgiria como parte da “busca de um espaço pertinente para a ação” ou de um novo “espaço de sentido”, diante da erosão do Estado-nacional ligada ao processo de globalização.

Ora, é altamente discutível que o Mercosul se tenha desenvolvido como um processo ligado

à erosão do poder econômico, político e simbólico dos Estados que o compõem ou – se este processo ocorreu – que os responsáveis pela condução política da integração tenham sido capazes de tirar as consequências deste processo de erosão e traduzi-lo adequadamente em uma agenda que concretizasse a emergência do regional como espaço de ação e de sentido político para diferentes forças sociais do Cone Sul.

A erosão do nacional e a ascensão do regional como espaço privilegiado da ação e do sentido são processos particularmente relevantes para a emergência de projetos de integração profunda (deeper integration). A insipiência destes processos no Mercosul ou o fato de que eles só sejam pertinentes para alguns poucos atores públicos e privados (as firmas transnacionais, por exemplo) – mas não para a população em geral e para as principais forças da sociedade civil – ajuda a explicar as dificuldades para traduzir em acordos e atos de políticas as intenções de integração profunda expressas nos Tratados fundadores do Mercosul.

Ainda no campo das pré-condições ou das condições ambientais, é preciso lembrar que, durante os onze anos de existência do Mercosul, Brasil e Argentina viveram momentos de grande desequilíbrio econômico e algumas crises agudas. Mesmo que o Mercosul não tenha estado na origem destas crises, estas situações reduzem incentivos para discutir temas que envolvam cessão de soberania econômica, além de concentrar as preocupações na vulnerabilidade externa das economias, na percepção dos investidores estrangeiros e na continuidade dos fluxos de financiamento externo.

A metodologia ou técnica de integração dominante no Mercosul também contribuiu para tornar particularmente difícil o enfrentamento dos desafios do aprofundamento do processo. De fato, os tratados fundadores do bloco são tão ambiciosos em relação a seus objetivos quanto imprecisos em relação aos métodos e prazos para atingi-los. Assim, embora a dinâmica de negociação e de enforcement dos Protocolos e tratados firmados em áreas como investimentos e defesa da concorrência procure responder à agenda de integração, ela acaba sendo definida pelas circunstâncias políticas e econômicas em que evolui o processo. O Mercosul é concebido como um projeto de

integração dinâmico, mas não tem “regras para a produção de regras” e este processo é diretamente afetado pelas pré-condições ou pelas condições ambientais desfavoráveis acima apontadas.

Em relação aos mecanismos institucionais da integração regional no Mercosul, é importante ter claro que, independente da existência do bloco (e antes dela) os países-membros sofrem de um déficit institucional “doméstico”, que limita sua capacidade para tornar efetivas suas próprias legislações e regulamentações. Neste quadro, não constitui surpresa que a integração reproduza, em âmbito sub-regional, dificuldades que já existem em nível nacional. Dada a metodologia de integração dominante no Mercosul, o espaço reservado, no processo, aos mecanismos institucionais de implementação do acordado tornou-se inevitavelmente muito reduzido.

Os resultados da convergência entre este conjunto de fatores concretizam-se no que se poderia denominar um “baixo grau de efetividade da integração”, no que se refere à sua capacidade para modificar os comportamentos de agentes privados e públicos, vis à vis a situação prevalente antes do surgimento do bloco. A existência do Mercosul e de restrições derivadas dos compromissos sub-regionais assume papel pouco relevante na formulação e implementação de políticas.

É importante observar que este “baixo grau de efetividade” da integração se observa, no caso do Mercosul, tanto para as regras e disposições pertinentes ao funcionamento de uma área de livre comércio, quanto para as disciplinas e políticas típicas de uma União Aduaneira. Na realidade, trata-se de problema que antecede a definição do “modelo” de integração e que, em boa medida, independe de tal definição: trata-se de estabelecer regras pertinentes à integração, implementá-las e fazê-las ser cumpridas.

Esta consideração importa na medida em que, no Mercosul, o debate entre as opções “área de livre comércio” e “união aduaneira” adquiriu importância nos últimos anos, no pressuposto de que ele apontaria para a alternativa central do processo de integração na sub-região.

De fato, o aprofundamento da crise do Mercosul, a partir de 2000, foi acompanhada de críticas crescentes à opção do bloco pelo modelo de União Aduaneira. A tal opção, as críticas impu-

tavam responsabilidade pelo fato da integração ter gerado escassos benefícios para estes países, em termos de competitividade. Não é necessário negar validade a esta crítica nem ser um defensor do modelo de União Aduaneira e da TEC real do Mercosul para se dar conta de que muitas das falhas e insuficiências do Mercosul estão relacionadas à sua dimensão “zona de livre comércio”, ou seja, à sua incapacidade para eliminar barreiras de todo tipo ao comércio de bens e serviços intra-zona e prover credibilidade ao compromisso de não impor novas barreiras a estes fluxos.

Resumindo, o baixo grau de efetividade da integração do Mercosul está associado a três processos ou características da integração sub-regional, sendo ao mesmo tempo “camuflado” pela dinâmica destes três processos:

- um alargamento “sem foco” e sem prioridades da agenda de negociação, que impede que as negociações se aprofundem em temas centrais para a consolidação da área de livre comércio e da união aduaneira;
- o estabelecimento de compromissos sub-regionais com escasso valor agregado em relação àqueles estabelecidos nas instâncias multilaterais e, em muitos casos, com mecanismos de implementação que, revelam-se, na verdade, mais débeis do que os previstos na OMC;
- um dinamismo estéril, associado a uma concepção dinâmica da integração, que serve principalmente para que os países mantenham sua liberdade de estabelecer unilateralmente políticas e regulações inclusive em áreas que afetam o comércio entre os países membros.

## 2.2. *Área de Livre Comércio X União Aduaneira*

Se a decisão entre as opções “área de livre comércio” e “união aduaneira” não é por si só suficiente para a superação dos dilemas da integração, é um tema que necessita de definição, uma vez que condiciona os projetos da agenda de relacionamento externo do bloco.

As imperfeições da união aduaneira envolvem um grande conjunto de exceções, que vão desde as chamadas listas de exceção, até setores inteiros com tratamentos diferenciados, como é o

caso de bens de informática. A manutenção de diversos acordos de preferências tarifárias diferentes entre alguns membros do Mercosul e outros países latino-americanos representa, na prática, perfurações importantes à aplicação da Tarifa Externa Comum. A permanência das aduanas controlando o comércio intra-bloco e a existência de um regime de origem Mercosul são exemplos concretos das imperfeições da união aduaneira.

Estas são algumas questões que vêm se perpetuando na agenda de negociações do bloco há vários anos e sobre as quais não se tem conseguido avançar. A estagnação e os retrocessos na união aduaneira são reflexos das dificuldades que os membros vêm demonstrando de concatenar os interesses domésticos com um projeto comum que conduza a ganhos efetivos de produtividade para uma inserção competitiva na economia mundial, essencial ao desenvolvimento de uma união aduaneira.

As diferenças relativas de tamanho da economia, de escala do mercado doméstico e de diversificação do parque industrial dificultam a estruturação de uma estratégia comum que seja atrativa para todos os sócios. O Brasil, com uma economia mais diversificada e com um mercado interno importante, tem interesse em uma política comercial que procure preservar alguma proteção para os produtores domésticos e acesso preferencial aos mercados dos demais sócios para a quase totalidade dos setores. Para os países menores, o custo de manter tarifas mais elevadas para bens de investimento e insumos deveria ser compensado pelo acesso privilegiado aos mercados dos sócios maiores e pela possibilidade de atrair investimentos voltados para o mercado ampliado.

Diante de um quadro marcado pela volatilidade do cenário internacional e pelo agravamento da situação econômica nos países membros, a retração dos fluxos de comércio sub-regional e de investimento direto aguça as visões nos países menores, e em particular no Uruguai, de que os custos pagos para manter tarifas mais elevadas nos setores acima mencionados não são compensados por benefícios compatíveis.

Ao mesmo tempo, cresce no Brasil a percepção de que os compromissos com a união aduaneira e a necessidade decorrente de negociar em bloco toda a agenda de relacionamento externo, tem uma relação custo-benefício desfavorável. Os

entusiastas dos acordos bilaterais, começam a propugnar com voz mais elevada por um adiamento do projeto de união aduaneira.

A tensão na escolha entre os caminhos a percorrer vinha sendo intensificada pela pressão da agenda externa do bloco, em especial pelas negociações no âmbito da ALCA. Por motivações diversas, a dificuldade de manutenção da unidade de posições negociadoras já havia impedido o avanço das tentativas de negociação Mercosul - México e Mercosul - Comunidade Andina nos últimos anos e vinha dando sinais de fadiga nos exercícios de negociação em conjunto na ALCA. Após a mudança de regime cambial na Argentina, o espaço para a construção de posições comuns parece ter voltado a ampliar-se.

Não se pode ignorar o ativo que representa a unidade do Mercosul nos processos de negociação externa do bloco. O mundo exterior tende a dar maior valor a este ativo do que os próprios membros do bloco. Com todas as dificuldades que vêm enfrentando os países para definirem posições comuns e falarem com uma só voz nas negociações da ALCA, por exemplo, tem sido possível ao Mercosul fazer valer muitas de suas posições nas mesas de negociação.

Também não se deve menosprezar a importância da união aduaneira para os investimentos estrangeiros já realizados nos países-membros, que contavam com a Tarifa Externa Comum como um instrumento importante para as suas estratégias de negócios. O abandono do projeto pode ter impacto não desprezível sobre a credibilidade dos países-membros, quanto ao respeito às regras e aos contratos.

Se os custos da manutenção da união aduaneira parecem elevados neste momento, não se pode perder a perspectiva de que a atual conjuntura é particularmente desfavorável para a tomada de decisão sobre uma estratégia de tamanha importância para o destino do bloco. Em um contexto de retomada do crescimento econômico e de uma provável convergência de políticas macroeconômicas, as vantagens da união aduaneira deverão se tornar mais claras para todos. Por outro lado, este debate não deve paralisar o andamento da agenda de aprofundamento, uma vez que, como já discutido acima, a manutenção da TEC não garante um modelo de integração suficientemente profundo para lidar com os desafios da agenda externa.

O Mercosul encontra-se hoje em uma crise profunda e, uma vez que os países membros tenham superado suas dificuldades mais agudas, a discussão acerca dos impasses e dificuldades do processo de integração voltará a ganhar relevância. Tentativas cosméticas de salvar o Mercosul terão poucas chances de sucesso e os Estados-membros deverão enfrentar o desafio de conferir ao processo de integração condições de credibilidade e sustentabilidade, independente da opção que se faça em relação ao modelo de integração.

Da mesma forma que o Mercosul não é responsável pela deterioração da situação econômica e política de seus membros – a qual decorre essencialmente de opções de política econômica que foram cuidadosamente preservadas de qualquer hipótese de coordenação ou de negociação intra-zona - a eventual melhoria da situação econômica e política dos países do Mercosul é condição necessária, mas não suficiente para que o processo de integração volte a ganhar dinamismo.

Esta discussão sobre o modelo mesmo da integração, seus objetivos, instrumentos e mecanismos institucionais, se tornará essencial uma vez que a situação econômica dos sócios grandes do Mercosul melhore significativamente. Se a preservação do projeto da união aduaneira interessa ao Brasil, como sócio maior, o País deve assumir a liderança do projeto e adotar as estratégias necessárias para levá-lo adiante.

### *3. Uma agenda para o Mercosul*

O Mercosul passa por uma crise de proporções inéditas e cujas implicações podem comprometer irreversivelmente o processo de integração e seus objetivos. Na realidade, o Mercosul viveu, entre 1999 e 2001, a superposição de duas crises, a primeira relacionada à forte divergência entre as políticas cambiais praticadas pelos dois sócios maiores do projeto de integração neste período e a segunda originada nas dificuldades do bloco para enfrentar uma agenda de negociação muito mais complexa e politicamente sensível do que a que dominou as negociações intra-Mercosul até 1995.

Em que pese a saída traumática do modelo de caixa de conversão que a Argentina está vivendo, abre-se agora a possibilidade de que os re-

gimes cambiais dos dois sócios grandes do Mercosul convirjam, nos próximos anos, superando a situação vivida entre 1999 e 2001. No entanto, mesmo que a evolução neste campo de política se revele muito positiva, ela não resolverá a outra dimensão da crise do Mercosul, a que tem suas origens nas debilidades do próprio projeto de integração.

É, portanto, fundamental, atuar imediatamente em cinco frentes para fortalecer o projeto de integração sub-regional e preparar as condições para que, uma vez superado o período de aguda crise econômica vivida por alguns países do bloco, o Mercosul possa abordar de frente o desafio da integração profunda.

A agenda da “limpeza de mesa”. Trata-se de eliminar as restrições comerciais que hoje limitam o comércio entre os países do bloco, sob a forma de medidas antidumping, salvaguardas e barreiras não tarifárias de diversas ordens. Mais além desta agenda de “limpeza de mesa”, é necessário um compromisso formal dos países-membros no sentido de não introduzir novas barreiras e de completar as tarefas de definir e implementar, em um prazo a ser acordado entre as Partes, as medidas que assegurem a livre circulação de bens dentro do espaço sub-regional.

A agenda da institucionalização. O Mercosul deve fazer avanços substantivos no curto prazo para consolidar sua institucionalidade e para funcionar como um processo regido por regras e compromissos institucionalizados. Para tanto, além de implementar o Tribunal Permanente instituído pelo Protocolo de Olivos, é necessário dar forma a uma Secretaria Técnica do Mercosul, que dê apoio técnico às negociações internas e externas do bloco.

A agenda da implementação. Igualmente relevante é a ratificação, pelos Congressos, do Protocolo de Montevidéu sobre Comércio de Serviços, que daria plena eficácia jurídica aos compromissos de liberalização já firmados em três rodadas de negociação nesta área. De forma mais geral, os países-membros deveriam assumir o compromisso de, até o final de 2002, ratificar e/ou internalizar os instrumentos negociados no âmbito do Mercosul e que não entraram em vigor em função do não cumprimento por estes países destes compromissos de implementação das medidas acordadas.

A agenda das negociações externas. É essencial manter a unidade do bloco nas negociações em curso na ALCA e com a União Européia e, ao mesmo tempo, é necessário avançar na coordenação sistemática de posições intra-Mercosul nas negociações multilaterais na OMC. A negociação em bloco potencializa o poder de negociação de cada um dos países do bloco e, nas negociações da ALCA e com a União Européia, as negociações de acesso a mercados podem criar a oportunidade para que o Mercosul discuta internamente a racionalização da estrutura da Tarifa Externa Comum, primeiro passo para o revigoramento desta como instrumento central da política comercial comum do bloco.

A agenda estratégica do projeto de integração. Finalmente, os Estados-membros devem empenhar-se intensamente no resgate da dimensão estratégica do projeto de integração. Neste debate devem ganhar relevo os temas relacionados à coesão econômica e social do projeto de integração, bem como o tratamento das assimetrias e diferenças de níveis de desenvolvimento. Questões sensíveis como ajudas de Estado e financiamento, em bases sub-regionais, a projetos de investimento, mecanismos para a indução à reconversão industrial e o financiamento da infra-

estrutura são alguns dos tópicos que deverão, necessariamente, compor esta agenda.

A crise atual dos países do Mercosul não pode e não deve servir de desculpa para uma atitude de passividade diante dos problemas vividos e para um distanciamento destes países em relação ao projeto de integração. O curto tempo de história do Mercosul implicou que o projeto não foi sequer concretizado integralmente em sua dimensão mais simples: a de zona de livre comércio. Isto não significa que ele deva ser precocemente descartado, mas que os países-membros devem conferir à integração, em suas agendas domésticas de política e em seus projetos de desenvolvimento, um lugar que, na verdade, nunca ousaram lhe atribuir.

### *Referências Bibliográficas*

- Smouts, M.C. – La mutation d'une discipline, in *Les nouvelles relations internationales*, Presses de Sciences Po, 1998.
- Torrent, R. – *Regional integration instruments and dimensions: analytical framework*, processado, 2002.





# Mercosul: os desafios de um necessário revigoramento

ALCIDES COSTA VAZ

O Mercosul é um importante ativo econômico e político de seus membros, tanto pelos resultados já alcançados, como pelas potencialidades ainda não exploradas. O seu revigoramento passa pela articulação simultânea da vertente de integração econômica e da vertente de cooperação. Nesse sentido, é preciso conformar um espaço público regional, um espaço de participação e deliberação englobando simultaneamente atores públicos, privados e de diferentes segmentos da sociedade civil, de forma a se criar a necessária contrapartida, no plano societário, da liberalização gradual dos fluxos econômicos e dos fatores produtivos.

As transformações observadas no cenário internacional ao longo dos anos noventa suscitaram inúmeros desafios para os países latino-americanos. Dentre eles, a necessidade de inscrever a dimensão regional como componente ineludível de suas respectivas políticas externas, tanto com o propósito de atualizar agendas domésticas, alinhando-as às tendências da economia mundial, como de agregar capacidades para negociar comercialmente e atrair investimentos, afora objetivos de natureza política. Apesar de seus muitos percalços e das avaliações contraditórias sobre os resultados auferidos, as experiências da América Latina com o regionalismo e a trajetória da região confirmam o suposto de que a capacidade de mobilização e concertação de interesses e de esforços representa um atributo indispensável a qualquer país que, em sua atuação externa, deseje maximizar oportunidades, limitar custos e mitigar ameaças. Nesse sentido, muitos dos dilemas e das frustrações que assolam os países sul-americanos, no início do novo século, podem ser relacionadas, em certa medida, à persistente dificuldade de seus países em articular e implementar estratégias em que estivessem congregados em torno de possibilidades, interesses e objetivos cuja consecução em comum fosse entendida como melhor e mais viável opção de atuação internacional.

Independentemente das razões que possam explicar essa dificuldade, permanece o fato

de que nenhum país, independentemente de seu tamanho e nível de desenvolvimento pode prescindir de alguma estratégia regional. Considerando os países do Cone Sul, e mais particularmente o Brasil, esta torna-se ainda mais premente, sobretudo pelos esforços já dispendidos, pelo investimento político realizado e pelos resultados já colhidos com o Mercosul. Portanto, e apesar da gravidade da crise que ora assola os países do Cone Sul e, por extensão, o próprio Mercosul, este deve ser preservado, ao lado da Comunidade Andina, como importante vetor de uma estratégia sul-americana. Para quaisquer de seus países membro, persistir na valorização do Mercosul como eixo articulador de uma estratégia regional justifica-se, em primeiro lugar, pelo fato de que, embora sendo um projeto incipiente, em muitos sentidos e no qual há muito por concluir e que atravessa grave crise, o mesmo representa importante ativo político e econômico para seus países membro, além de abrigar potencialidades não satisfatoriamente exploradas, em diversos domínios, inclusive no plano comercial no qual lançou raízes em seus já quase doze anos de existência.

Além disso, o nível de interdependência já alcançado entre seus membros e a expectativa de incremento das interações nos planos político, econômico e sócio-cultural nos próximos anos no âmbito do bloco e deste com outros países e blocos exigem marcos institucionais, normativos e instrumentos mediante os quais ações governa-

mentais, empresariais e societárias encontrem amparo bem como condições de convergir com vistas à aceleração do desenvolvimento econômico, com justiça social e à melhoria das condições de vida, tal como explicitado o preâmbulo do Tratado de Assunção. Por fim, justifica uma renovada aposta no Mercosul a necessidade de presença e atuação coesa de parte de países que compartilham vulnerabilidades em um contexto internacional marcado por assimetrias, incertezas, unilateralismos e contradições que desafiam, em diferentes sentidos, a governabilidade democrática e as possibilidades de promoverem conjuntamente formas inserção internacional que sejam consentâneas com os interesses e necessidades mais prementes de cada país e que não representem uma mera resposta adaptativa a ditames e circunstâncias externas.

Considerar novos desafios domésticos e externos sem, necessariamente, abdicar de seus objetivos originais e operar a partir dos resultados alcançados assimilando novos elementos e dimensões apresentam-se como grandes desafios para o Mercosul ao se cumprirem doze anos de sua criação. Trata-se de desafio em que convergem a continuidade de esforços empreendidos, a flexibilidade frente a injunções políticas e econômicas e criatividade para a introdução de novas fórmulas e instrumentos que permitam superar as principais limitações e óbices à promoção da integração regional. Supõe, por conseguinte, esforços conjuntos para equilibrar, desde cada perspectiva nacional, as expectativas depositadas no Mercosul e resultados que efetivamente se possam alcançar.

Dentro de tal visão, um objetivo imediato é restaurar a funcionalidade do processo integracionista frente às necessidades e demandas internas em cada país. Em seus primeiros anos, o Mercosul foi efetivamente funcional para a promoção de reformas econômicas que tinham, na dimensão da abertura dos mercados, um de seus lados mais visíveis, tendo sido os expressivos resultados alcançados no plano do comércio intra-zona fundamentais para conferir credibilidade e legitimidade a uma iniciativa que fora, então, impulsionada basicamente pelos governos, confrontando, por vezes, resistências de parte de setores produtivos que se sentiam mais vulneráveis e ameaçados com a crescente liberalização do comércio. Estes mesmos resultados contribuíram, deci-

sivamente, para despertar e mobilizar interesses de um amplo espectro de atores nos âmbitos domésticos e internacional, conferindo ao Mercosul níveis de visibilidade que poucas iniciativas de integração entre países em desenvolvimento lograram desfrutar.

Além disso, o Mercosul dispôs de uma metodologia muito bem sucedida, no que respeita à desgravação tarifária, na construção de um regime de livre comércio para bens, e para a instauração dos instrumentos e disciplinas básicas de uma união aduaneira em um prazo relativamente exíguo. No mesmo sentido, embora de forma mais restrita, o Mercosul mostrou-se funcional para a atuação em diferentes cenários de negociações comerciais internacionais, notadamente aquelas em têm sido os Estados Unidos e a União Européia suas principais contrapartes.

Contudo, esses atributos e os elementos contextuais que favoreceram o bom desempenho do Mercosul na primeira metade dos anos noventa devanesceram rápida e dramaticamente. Ultrapassada a etapa de implantação de reformas econômicas e introdução de medidas de cunho liberalizante - conduzida, inicialmente, de forma unilateral, e logo em seguida, de forma negociada conjuntamente por meio do próprio Mercosul - observou-se acelerada perda de densidade na agenda interna do bloco, o que retratava, em última instância, e para além das adversidades externas enfrentadas na segunda metade dos anos noventa, crescente desfuncionalidade do Mercosul face às novas injunções políticas e econômicas, sobretudo no plano doméstico, levando o bloco a derivar da agenda das negociações no âmbito da Área de Livre Comércio das Américas e do Acordo Marco com a União Européia, os principais incentivos para a manutenção de um nível mínimo de coesão interna. Em uma perspectiva de curto prazo, urge, pois, restabelecer melhor equilíbrio entre estímulos endógenos, isto é, aqueles referentes à agenda intra-Mercosul, e aqueles associados a oportunidades e riscos externos, o que levaria a priorizar estratégias e temas que conferiram maior densidade e sustentação ao bloco à luz de interesses e necessidades nacionalmente definidos. Por não ter gerado um sentido genuinamente comunitário do qual emanassem formulações baseadas em uma lógica de ação coletiva, em favor de sua consolidação e aprofundamento, o Mercosul

segue inexoravelmente associado a possibilidades – sempre restrita em um contexto de crise - de conciliar decisões tomadas em resposta a injunções impostas pela própria crise e os compromissos assumidos no marco da integração.

Contudo, o pragmatismo frente às limitações encontradas não deve implicar o abandono ou alguma forma de retrocesso frente aos estágios de integração já alcançados ou dos compromissos e instrumentos existentes. Nesse sentido, o objetivo formalmente enunciado no Tratado de Assunção, qual seja, o estabelecimento de um mercado comum, deve ser reafirmado, assim como o compromisso com o aprimoramento e consolidação tanto do regime de livre de comércio, como da união aduaneira, ainda que admitindo-se medidas de caráter excepcional e temporário quando preciso. Ao mesmo tempo, deve-se inscrever na agenda temas que abram caminho para a definição de disciplinas próprias de um mercado comum. Com isso, relativiza-se, necessariamente, a ortodoxia conceitual com a qual muitas vezes se tem procurado caracterizar o Mercosul enquanto iniciativa de integração econômica e que fomenta visões e expectativas distorcidas e equivocadas sobre o mesmo e que contribuem para minar sua credibilidade. Dadas as limitações impostas por circunstâncias e interesses alheios ao processo de integração, a agenda negociadora termina comportando simultaneamente, como já se observa, temas afeitos ao regime de livre comércio, à união aduaneira e a um futuro mercado comum, sendo o a integração depositária de diferentes aportes em cada nível, o que continuará conferindo ao Mercosul, nos próximos anos, uma configuração híbrida que deve ser entendida de forma positiva sempre que espelhar compromissos que tenham consequências em termos de internalização e implementação por parte de cada país.

Contudo, há importantes aspectos do Mercosul que carecem de novas formulações, dentre os quais destacam-se, pela importância que possuem para o revigoramento do bloco, primeiramente, a articulação das vertentes de integração econômica e de cooperação internacional e, em segundo lugar, a construção de um sentido de comunidade a partir de um espaço público regional, temas desenvolvidos a seguir.

A exemplo de outras iniciativas de cunho regional e de estratégias de política externa de vá-

rios países latino-americanos, o Mercosul padece de certa desarticulação entre ações e instrumentos de integração econômica em sentido estrito, por um lado, e de cooperação internacional, por outro. Para confirmar sua vocação de constituir-se em componente central de uma estratégia que almeja alcance regional, o Mercosul deve assumir e instrumentalizar uma dimensão de cooperação que, até o presente, tem exibido um perfil muito secundário frente à liberalização comercial. Em outras palavras, integração e cooperação devem representar dimensões simultâneas de uma estratégia regional que possa ser implementada conjuntamente a partir do Mercosul. Tratam-se de orientações obviamente convergentes e conciliáveis, mas que comportam objetivos, alcances, dinâmicas e instrumentos específicos e que conduzem a formas e níveis de compromissos igualmente diferenciados.

Conjugar ambas dimensões – integração e cooperação - em uma abrangente estratégia regional, imprimindo-lhes funcionalidade e gerando consequências tangíveis de ordem política, econômica e social que as legitimem, representa um extraordinário desafio de política exterior, o qual ganha ainda maior complexidade quando consideradas as limitações internas e os diferentes óbices externos com que se defrontam os países membro do Mercosul e que, por sua vez, afetam sensivelmente a capacidade dos mesmos de empreenderem novas iniciativas e de serem mais assertivos em sua atuação externa, mesmo no plano regional. Tal desafio coloca em questão a capacidade de articulação dos quatro países membro e, mais particularmente, a liderança dos dois sócios maiores, com especial destaque ao próprio Brasil, país sobre o qual repousam responsabilidades ímpares na articulação de uma estratégia genuinamente regional e de quem se reclama liderança nesse mesmo âmbito.

Para melhor elucidar esse aspecto, é oportuno discorrer, mesmo que brevemente, sobre as perspectivas com que o Brasil tem procurado responder ao desafio de sua ação regional e que, resguardadas peculiaridades e idiosincrasias das políticas externas de seus demais parceiros no Mercosul, reproduzem um padrão também identificável nestas. Assim, se consideradas as últimas quatro décadas em que entabularam-se iniciativas de integração e cooperação regional na

América Latina, observa-se a prevalência ora de um ou outro vetor, sem que eles estivessem articulados funcionalmente em uma única iniciativa. Assim ocorreu, primeiramente, com a Associação Latino Americana de Livre Comércio (ALALC), na qual prevaleceu o sentido da integração comercial sem qualquer referência ou amparo em ações de cooperação, mesmo no campo econômico. Posteriormente, a Associação Latino Americana de Integração (ALADI), procurou promover tal articulação, tendo inclusive disposto instrumentos próprios de cooperação, mas não logrou ir além de um esquema preferencial no que se refere à integração econômica.

Outras iniciativas conduzidas a partir do final dos anos setenta e na primeira metade dos anos oitenta, como o Tratado de Cooperação Amazônica, a criação do Grupo de Apoio ao processo de Contadora, do qual emergiu, subsequentemente, o Grupo do Rio, atestavam a prevalência da cooperação, e da concertação política, desde uma perspectiva multilateral. O papel bastante subsidiário conferido às ações de integração econômica representou, naquele período, uma característica marcante da dimensão regional da política externa brasileira, como de resto, das políticas da maior parte dos países de toda a região.

Essa abordagem, na qual prevalecia a dimensão da cooperação, projetar-se-ia no mais importante eixo bilateral para o País, aquele envolvendo a Argentina. O processo de integração lançado pelos dois países em meados dos anos oitenta continha claros elementos que atestavam e confirmavam a prevalência da cooperação como principal vetor de seu relacionamento mútuo. Muito embora fizesse referência explícita ao estabelecimento de um mercado comum, objetivo reiterado posteriormente com o Mercosul, o processo de integração bilateral da segunda metade dos anos oitenta não foi orientado nem tampouco dotado de instrumentos voltados para a integração comercial como principal objetivo. Ao contrário, privilegiaram-se acordos de cooperação setoriais, estes sim a serem secundados por medidas que deveriam conduzir, gradualmente, e no espaço de dez anos, à formação de um mercado comum.

A partir dos anos noventa, e com o Mercosul, afirmou-se o esforço de pautar e de circunscrever as relações do Brasil no plano regio-

nal, em iniciativas de integração econômica propriamente. Isso se justificava pela funcionalidade que o regionalismo econômico assumia frente a objetivos políticos e econômicos tanto internos, como a promoção de reformas e a abertura econômica, como externos (a adequação às transformações observadas nos planos da produção, do comércio e das finanças internacionais).

Até o presente, como dito acima, os âmbitos de cooperação internacional no Mercosul têm ocupado espaço secundário na agenda do bloco, e sido tratados dentro de iniciativas de diplomacia ministerial, desfrutando de pouca visibilidade, a despeito de importantes iniciativas desencadeadas, por exemplo, no âmbito das reuniões ministeriais nas áreas de educação, cultura, justiça, saúde, trabalho e previdência social. Não se trata, no entanto, de conferir maior realce à agenda não econômica do Mercosul de forma casuística e extemporânea, como que para encontrar compensações às vicissitudes econômicas, o que somente contribuiria para desacreditar ainda mais o processo de integração em um contexto em que o mesmo se vê seriamente afetado por sucessivos reveses associados simultaneamente às mudanças introduzidas e/ou precipitadas pelo esgotamento do modelo econômico perseguido desde o início da década de noventa e ao decorrente quadro de incertezas que tem fomentado posições restritivas de parte do sistema financeiro internacional, normalmente avesso a riscos, aprofundando assim ainda mais a aguda crise já instaurada no âmbito do Mercosul.

Trata-se, ao contrário, de articular funcionalmente as iniciativas de cooperação com a agenda de integração econômica em benefício dos objetivos últimos do próprio Mercosul e dos interesses de desenvolvimento econômico e social a que ele serve. Ativar uma ampla agenda de cooperação em matéria econômica, com particular destaque aos campos financeiro e produtivo – notadamente visando a promoção de investimentos – considerando igualmente temas não econômicos permitiria ao Mercosul abordar, de forma mais consequente, necessidades prementes das sociedades dos países que o integram, reduzindo o grande distanciamento da cidadania e recriando assim os fundamentos de sua própria legitimidade.

O Mercosul deve, nesse sentido, descer à

cidadania, servindo de estímulo e instrumento para a conformação de um espaço público regional, ou seja, de um espaço de participação e deliberação englobando simultaneamente atores públicos, privados e de diferentes segmentos da sociedade civil, no sentido conferido por Harbemas<sup>1</sup>. A conformação, por meio do Mercosul, de um espaço público regional representa, nesse sentido, a necessária contrapartida, no plano societário, da liberalização gradual dos fluxos econômicos e dos fatores produtivos. Um esforço nesse sentido envolve, necessariamente, a concepção de mecanismos institucionais que, como asseveram Chalout e Barbiero<sup>1</sup>, estimulem uma nova relação entre a sociedade civil, a esfera do Estado e o subsistema econômico e na qual sejam reconciliados o poder administrativo exercido pelas instâncias intergovernamentais e o poder comunitário, qual seja, aquele exercido por importantes setores da sociedade civil organizada. Nesse sentido, o Mercosul forneceria o marco institucional para a formulação e implementação de políticas públicas regionalmente concertadas visando abordar as questões de desenvolvimento sócio-econômico mais urgentes na região, em particular, a necessidade de gerar maior coesão nos planos doméstico e entre os países membro, condição indispensável, conforme assevera Stuart<sup>2</sup>, para um regionalismo efetivamente democrático e que não esteja tão fortemente circunscrito a um exercício mercantil.

Assim, o Mercosul deve procurar avançar simultaneamente, e de forma minimamente concertada, em diversas frentes da atuação externa de seus países membro. Deve mover-se em outras arenas, para além, portanto, dos diferentes planos de negociações comerciais internacionais de que participa, contemplando ações de políticas públicas, sob a forma de programas ou projetos comuns que possam ser implementados naquelas áreas já presentes no arcabouço institucional do bloco e privilegiando o intercâmbio de informações, experiências e a mobilização de lideranças

sociais, de forma a efetivamente imprimir um conteúdo social aos esforços de integração. Com isso, torna-se possível adensar e diversificar a agenda interna do bloco, enquanto se recriam as condições que permitam restaurar e consolidar as disciplinas comerciais, fortalecer regras e retomar o exercício da integração econômica, evitando manter o processo de integração exposto a crescente desgaste.

O regionalismo não ocorre em um vácuo político. Pelo contrário, e a exemplo do Mercosul, ele é expressão genuína de projetos políticos que se materializam, inicialmente e tendem a evoluir progressivamente, no domínio econômico. No entanto, não há razões para limitá-lo a esse plano, particularmente quando estão em questão desafios e demandas sociais crescentes, como vem ocorrendo em toda a América Latina, e com particular gravidade, no Cone Sul.

O regionalismo fornece oportunidade para maior interação entre governos, corporações e organizações sociais em um amplo espectro de áreas temáticas de relevância social, desde que hajam incentivos, instrumentos e canais institucionais que favoreçam a participação cidadã e a conciliação de interesses econômicos e ocupações sociais. Sua projeção a domínios não econômicos não é uma externalidade espontânea. Ocorre somente como fruto de decisão deliberada, de parte das instâncias governamentais que o conduzem, por um lado, e da mobilização de esforços por parte da sociedade civil, por outro.

Em ambos sentidos, o Mercosul carece de impulso e direcionamento. Nesse sentido, o maior desafio que confronta o Mercosul, no que tange à sua funcionalidade, legitimidade e suas perspectivas, é saber se o mesmo prosseguirá como exercício econômico com pouco impacto e penetração social ou se desempenhará um papel efetivo e direto na promoção de maior coesão e equidade social.

<sup>1</sup> HARBEMAS, Jürgen. *Consciência moral e agir comunicativo*. Rio de Janeiro: Ed. Tempo Brasileiro, 1989.

<sup>1</sup> CHALOUT, Yves & BARBIERO, Alan. *O Mercosul é um espaço público? Os dilemas das centrais sindicais e da sociedade civil*. *Dimensões da Integração no Mercosul*, Cadernos do CEAM n. 7, 2002, pp. 97-121.

<sup>2</sup> STUART, Ana Maria. *Regionalismo e democracia: uma construção possível*. Tese de doutoramento, Universidade de São Paulo, 2002. (mimeo.)



# Reflexiones sobre el futuro del Mercosur: ¿Refundación o reformulación?

BEATRIZ NOFAL

O momento de estagnação do Mercosul deixa aos países membros três opções de ação: a manutenção do *status quo*; a “re-fundação” do bloco para alcançar o mercado comum; ou a reformulação da zona de livre comércio como passo intermediário rumo à união aduaneira. Tanto a manutenção da situação atual como a insistência na zona de livre comércio significariam risco de retrocesso e diluição do bloco. O fortalecimento do processo de integração, por outro lado, requer uma maior convergência macroeconômica, uma maior institucionalização, a eliminação de barreiras tarifárias e distorções comerciais intra-zona, o fortalecimento da política externa do bloco em relação à Alca, o Pacto Andino e a EU, e a liderança cooperativa do Brasil.

## I. Introducción

El Mercosur como Unión Aduanera se encuentra amesetado en una etapa de transición, con grandes problemas macroeconómicos y turbulencias financieras en los países miembros, y enfrenta una encrucijada estratégica. La superación de los problemas de transición y del estancamiento requiere que los gobiernos de los países miembros resuelvan la encrucijada estratégica y ejerzan una opción política clara entre refundar el Mercosur para alcanzar el mercado común o reformularlo en Zona de Libre Comercio. El ejercicio de esta opción indicará además cómo los países del Mercosur decididen enfrentar las turbulencias financieras y los riesgos de la globalización: si con mayor cooperación y coordinación macroeconómica, o de forma individual, intentando alternativamente diferenciarse el uno del otro, a veces infructuosamente, como hasta ahora .

El Mercosur es mucho más que una Unión Aduanera, es decir el Mercosur es mucho más que una realidad económica comercial. El Mercosur es además una realidad política, geográfica, jurídica, histórica y cultural.

Nuestras reflexiones, sin embargo, van a concentrarse en el Mercosur económico comercial, sin dejar de reconocer la importancia que la motivación y voluntad política tuvo tanto en los orígenes del Mercosur, en el Programa de Integración Brasil- Argentina lanzado en 1986 y en la conformación del Mercosur en Ouro Preto en diciembre de 1994, como la tiene actualmente en el caso que los líderes de la región y los nuevos

gobiernos que surgirán en Brasil y en Argentina luego de las respectivas elecciones decidan resolver la encrucijada estratégica llendo hacia delante y no hacia atrás. En este sentido nuestras reflexiones apuntan a contribuir a la toma de decisión política respecto del futuro del Mercosur.

El balance del Mercosur es positivo tanto en lo político como en lo económico e internacional. El Mercosur contribuyó a la consolidación democrática y a la creación de una zona de paz en la región, al crecimiento del comercio intrazona y extrazona y de la inversión extranjera directa, y se constituyó internacionalmente en un actor relevante y creíble así como en una marca exitosa.

Actualmente, y desde 1997/98, el Mercosur se afectado por la combinación de problemas macroeconómicos en los países miembros y por el escaso avance en la consolidación y perfeccionamiento de la Unión Aduanera . A partir de 1999, el comercio intraMercosur se ha contraído significativamente y la inversión extranjera directa también, la situación económica de los países se ve en el 2002 nuevamente amenazada como en los años '80 por problemas de inestabilidad económica, fuga de capitales, falta de crecimiento y deterioro en la capacidad de repago de la deuda. La percepción es que el Mercosur ha perdido rumbo, impulso, cohesión y credibilidad. A diferencia de los años '80 cuando la integración Argentina-Brasil fue impulsada como una alianza estratégica para dar respuesta a la crisis de la “década perdida” y a la falta de crecimiento, hoy varios líderes políticos y de opinión se preguntan si el Mercosur es o no útil para enfrentar los desafíos de la globalización,

mejorar nuestra inserción en el mundo, y contribuir a un crecimiento sustentable en la región.

Frente a esta situación de estancamiento y crisis existen tres opciones alternativas: 1) mantener el status quo, lo cual implica la dilución o licuación paulatina del Mercosur; 2) refundar el Mercosur, consolidando y profundizando la integración para superar la etapa transicional de Unión Aduanera Imperfecta, y alcanzar un verdadero mercado común abierto al mundo; 3) reformular el Mercosur en una zona de libre comercio o bien replantear los objetivos para consolidar primero una zona de libre comercio como paso intermedio hacia una efectiva Unión Aduanera.

La opción deseable es consolidar una integración profunda y abierta al mundo para desde allí negociar la ampliación del acceso a terceros mercados. Pero si no se acuerda pronto un programa de refundación del Mercosur para su profundización y ampliación, y se lo cumple, entonces probablemente se enfrenten crecientes demandas (interna y externa) para reformular el Mercosur en una zona de libre comercio.

El concepto de refundación del Mercosur, en lugar del de relanzamiento anteriormente usado, nos permite destacar las diferencias de visión respecto al alcance de la gesta integradora que se necesita. La opción deseable requiere no sólo relanzar el Mercosur en el sentido original de construir un mercado común abierto al mundo, sino dotarlo de una fortaleza institucional que hasta ahora no había tenido, ni tampoco quizás se había inicialmente visualizado como necesaria o conveniente. En síntesis, refundación es igual a relanzamiento más instituciones.

## ***2. Las Ventajas Económicas del Mercosur: Teoría y Práctica***

En los momentos de crisis surge reiteradamente la pregunta: ¿Nos conviene el Mercosur? Es más, actualmente, en momentos de severa crisis económica en la región, y dado el estancamiento en la integración, la pregunta y las dudas no son sólo sobre la conveniencia o funcionalidad del Mercosur, sino también sobre su vigencia. Para responder a estas preguntas es útil clarificar las ventajas económicas que dieron fundamento a la integración y analizar su grado

de concreción.

En nuestra opinión, el Mercosur nos conviene porque es la mejor alianza estratégica y la mejor opción para enfrentar los desafíos y aprovechar las oportunidades de la globalización, y fortalecer así el potencial del crecimiento de la región en el marco de un regionalismo abierto. Mejorar la inserción internacional de la región en el mundo y fortalecer su crecimiento son objetivos comunes del Mercosur compartidos por todos los países miembros, si bien los énfasis en las motivaciones de cada país probablemente difieran.

Ahora bien, tal como se analiza aquí y en diferentes puntos de este trabajo, la capacidad del Mercosur de contribuir a mejorar las perspectivas de crecimiento y de inserción internacional de la región no es independiente del modelo de integración que se adopte, si se trata de integración profunda o simplemente de libre comercio preferencial, de su grado de apertura al comercio internacional (fortaleza comercial o regionalismo abierto), o de su trayectoria en términos de calidad institucional, implementabilidad y credibilidad de los compromisos asumidos. El modelo más deseable de integración en términos de su capacidad de mejorar la inserción internacional de la región y potenciar el crecimiento es el de una integración profunda en un Mercosur abierto al mundo, con solidez institucional y credibilidad.

La conveniencia de la integración profunda en un Mercosur abierto al mundo se sustenta en las siguientes cuatro razones económicas principales:

*2.1. Beneficios estáticos y dinámicos del regionalismo abierto entre países con vecindad geográfica.* En el marco del regionalismo abierto, la ampliación del mercado hacia un Mercado Único ofrece potenciales ganancias de eficiencia (beneficios estáticos o creación de comercio) y de productividad por economías de escala y especialización (beneficios dinámicos y comercio intraindustrial), superiores a los costos (desvío de comercio), así como un tamaño de mercado competitivo para expandir los flujos de comercio, inversión y tecnología en una economía internacional globalizada (aunque organizada en bloques regionales). La vecindad geográfica tiende a potenciar los beneficios y disminuir los costos del libre comercio preferencial y facilita la obtención de los beneficios dinámicos de la integración pro-



funda, asociados con la Inversión Directa y las ganancias de productividad derivadas de economías de escala y especialización.

2.2. *Fortalecimiento del poder de negociación internacional y ganancias de credibilidad.* La negociación en bloque del Mercosur fortalece el poder negociador internacional y el cumplimiento de los compromisos asumidos en la liberalización comercial permite consolidar la apertura y generar ganancias de credibilidad.

2.3. *Regionalización para transformar empresas locales en multinacionales.* El Mercosur provee una plataforma de regionalización atractiva para empresas internacionales y locales, y para que estas últimas (e incluso las internacionales) se transformen en jugadores de clase mundial.

2.4. *Coordinación macroeconómica para amortiguar shocks y optimizar externalidades.* La coordinación macroeconómica en Mercosur es una oportunidad para diferenciarnos del resto de los países emergentes y enfrentar los problemas de la volatilidad el movimiento internacional de capitales y reducir los riesgos del “efecto contagio” de crisis financieras internacionales. Es decir, con cooperación y coordinación macroeconómica se podrían amortiguar “shocks externos” y, asimismo, disciplinar políticas internas, e internalizar externalidades o reducir los riesgos de respuestas individuales de un país miembro que creen problemas a los otros socios y, luego, se terminen retroalimentando en la región. En efecto, el Tratado de Maastricht sirvió para acabar con el problema de las devaluaciones competitivas y promover la disciplina fiscal y monetaria en la Unión Europea, y permitió a las economías europeas mediterráneas más vulnerables amortiguar los efectos de shocks externos provenientes de crisis financieras internacionales, como las de Rusia y el Sudeste Asiático, traducándose en importantes beneficios de reducción de tasa de interés en estas economías.

Cabe destacar que las tres primeras razones enunciadas proveyeron fundamento económico a la decisión de integración entre Argentina y Brasil en 1986. Asimismo, el proceso de integración

tuvo entonces un fundamento político importante, dado el objetivo de estabilizar las nacientes democracias y acabar con viejas rivalidades e hipótesis de conflicto en la región.

La cuarta razón surge como ventaja potencial con claridad a partir de los problemas suscitados por la crisis financiera internacional de Asia de 1997 y, particularmente, a partir del abrupto freno en el flujo de capitales hacia la región (o “sudden stop” según Calvo 2002<sup>1</sup>) luego de la moratoria de la deuda en Rusia en 1998. La coordinación macroeconómica es una oportunidad para que el Mercosur se diferencie del resto de los países emergentes y enfrente los problemas de efecto contagio de las crisis financieras y los problemas de volatilidad en los movimientos internacionales de capitales que castigaron severamente a las economías emergentes y a la región. Esto fue el caso de Brasil a partir de la crisis asiática en 1997, el caso de Argentina luego de la moratoria de la deuda externa de Rusia en 1998 e, incluso, de países con sólidos “*fundamentals*” macroeconómicos como Chile. En similar sentido, la coordinación macroeconómica no sólo es una oportunidad para amortiguar “shocks” externos sino que es una oportunidad para reducir fuentes de vulnerabilidad interna en los países, y prevenir así contra externalidades negativas o efectos derrames de las acciones de un país sobre el otro, que luego se terminan retroalimentando en la región dado el significativo nivel de interdependencia existente.

Habiendo determinado las ventajas teóricas de la formación del Mercosur cabría analizar en qué medida se han llevado a la práctica.

El primer punto, referido a las beneficios estáticos y dinámicos del mercado único, cabe señalar que éstas aún no se han alcanzado plenamente, dadas las imperfecciones y el carácter incompleto de la UA en Mercosur, lo cual se analiza más adelante, y el deterioro en el desempeño macroeconómico de los países de la región desde fines de los '90. Sin embargo, es importante destacar que el Mercosur constituyó una de las variables fundamentales en el crecimiento del comercio y las inversiones directas en la región en los años '90 hasta 1998. La ampliación del mercado regional actuó sinérgicamente con otros factores, tales

1 Calvo, G., A. Izquierdo y E. Talvi (2002), “Sudden stops, the real exchange rates and fiscal sustainability: Argentina’s lessons”, mimeo, *Interamerican Development Bank*, marzo 2002.

como la consolidación democrática, la estabilización, apertura, desregulación y privatización, factores que contribuyeron al crecimiento y a impulsar fuertemente el comercio y la inversión en la década del '90. El análisis de la evolución de importaciones y de la inversión extranjera directa (IED) en la región durante la década del '90 permiten concluir que el Mercosur resultó en enormes ganancias de creación de comercio, superiores al desvío de comercio, y en ganancias de credibilidad que resultaron en una mayor atracción de la inversión extranjera directa.

El segundo punto, referido a las negociaciones externas en bloque, también presenta interrogantes respecto a su **implementación**. Si bien el Mercosur se transformó en los '90 en un actor económico y político internacional creíble e importante, a

partir que el Mercosur entra en proceso de estancamiento en 1997 se comienza a resquebrajar la política externa común del bloque, y esto contribuye a deteriorar su credibilidad. Argentina comenzó a negociar en 1998 un acuerdo de preferencias arancelarias con México, luego siguió Brasil con el Pacto Andino y recientemente Uruguay con México. Asimismo, en diferentes momentos críticos algunos líderes de la Argentina y Uruguay, y luego de Brasil, habrían comenzado a analizar la posibilidad de negociar con los EEUU una asociación comercial bilateral, lo cual de concretarse implicaría un quiebre de la Unión Aduanera en el Mercosur, es decir, una ruptura del contrato original tal como establecido en el Tratado de Asunción y el Tratado de Ouro Preto. En la práctica, la negociación externa en bloque sólo ha funcionado hasta ahora en las negociaciones con el ALCA o la UE (que por el momento son sólo proyectos de procesos de integración preferencial, no aún realidades), pero no existe una negociación en bloque con la OMC, ni se ha logrado celebrar un Acuerdo de Libre Comercio con el Pacto Andino (éstas sí son dos realidades importantes para el Mercosur, tanto el ámbito multilateral como la construcción de un espacio de libre comercio en América del Sur). Por lo tanto, faltan aún avances significativos para alcanzar una sólida, creíble y previsible política comercial externa común del bloque. No obstante, en la Cumbre de Asunción del Mercosur realizada en junio de 2001 se avanzó tanto en la decisión de

reformular el AEC como en la definición de plataformas comunes de negociaciones en la OMC y en la ALADI, con los EEUU (en el formato de 4+1 establecido en el "Rose Garden" Agreement de 1991), el ALCA y con la UE, permitiendo esto recuperar la voluntad conjunta de llevar a cabo negociaciones en bloque. Un paso clave en las negociaciones externas del bloque sería poder concretar, a fines del 2002 o principios del 2003, el Acuerdo de Libre Comercio con los países miembros del Pacto Andino. Esto contribuiría a potenciar el poder de negociación de la región en el ALCA, a mejorar su atractividad para la inversión directa, y a restaurar su credibilidad.

El tercer punto, referido al pleno aprovechamiento de las oportunidades de regionalización a través de la asociación, adquisición o radicación de empresas en el país socio presenta algunos obstáculos debido tanto a barreras regulatorias como a asimetrías de incentivos en los países socios que es necesario corregir. No obstante, el aumento de la IED experimentado en los '90 fue acompañado por un crecimiento de las inversiones intraregionales y, en el 2002, luego de la caída en los valores de los activos post-devaluación, se observan movimientos intraregionales de adquisiciones estratégicas entre empresas de la región, que permitirían desarrollar empresas regionales con tamaño suficiente como para ser jugadores mundiales y sostener la competencia global. En el futuro, es necesario eliminar y simplificar las barreras regulatorias para el establecimiento de empresas (particularmente onerosas para las pequeñas y medianas empresas), asegurar apertura recíproca en el acceso al mercado de compras públicas, y evitar guerras de incentivos fiscales para atraer (o desviar) la IED. Asimismo, es necesario avanzar en una agenda de política económica común para facilitar la regionalización e internacionalización de empresas locales y su transformación en empresas multinacionales del Mercosur. El hecho de que algunas empresas locales puedan a través de la regionalización transformarse en jugadores mundiales es un factor clave para el desarrollo de los países de la región en la globalización.

Respecto de la cuarta ventaja potencial, la coordinación macroeconómica es una asignatura prioritaria y pendiente, la cual, en retrospectiva, constituyó una oportunidad perdida desde medi-

ados de los '90. Recién hubo un avance inicial en diciembre del 2000 en la Cumbre de Florianópolis (Brasil), donde se acordaron metas finales de convergencia limitando los parámetros de inflación, déficit fiscal y deuda pública, con metas cuantitativas similares a las del Tratado de Maastricht, pero el acuerdo fue incorporado como Declaración de los Presidentes de los Estados Miembros. El acuerdo de coordinación macroeconómica así formulado tuvo dos problemas: primero, no tuvo fuerza legal vinculante y, segundo, al no tener diseñado los senderos de convergencia de las metas no era implementable. Para tener fuerza vinculante se hubiera requerido que dicho acuerdo inicial fuera adoptado como una Decisión del CMC, y luego ser enviado a los Parlamentos de cada país para su posterior ratificación, al igual que se hizo con el Tratado de Maastricht en la UE. De esta experiencia se derivan dos lecciones: el acuerdo de coordinación macroeconómica deberá ser adoptado como decisión del CMC y ratificado por medio de una ley en cada país miembro y contener mecanismos de implementación y control, sobre la base del diseño de senderos de convergencia viables y sustentables, como requisitos necesarios para asegurar su cumplimiento y dotarlo de credibilidad, y de esta forma otorgar mayor previsibilidad a las economías. Uno de los aspectos positivos del mentado acuerdo de coordinación macroeconómica de diciembre del 2000, fue incorporarlo a Chile. La incorporación de Chile a futuro hay que mantenerla, no obstante que pueda haber concluido sus negociaciones para una ZLC bilateral con los EE.UU., dado que su reputación en términos de estabilidad generará ganancias de credibilidad y constituirá una fuerza importante para que dicho acuerdo sea cumplido.

Cabe destacar que en el 2002 se observa una mayor compatibilidad de regímenes cambiarios en los países miembros del Mercosur, lo cual debería facilitar la tarea de coordinación macroeconómica y, recuperándose una cierta estabilidad, permitiría formular mecanismos de coordinación cambiaria, y a mediano plazo, avanzar en la decisión política de crear una Unión Monetaria. Es así, que el acuerdo de coordinación macroeconómica, a mediano plazo, debería contemplar la incorporación de algún mecanismo de

coordinación cambiaria a fin de reducir la volatilidad y dotar de previsibilidad a la relación de tipo de cambio entre las monedas de los países miembros y evitar así los bruscos cambios de precios relativos entre los socios, como los experimentados a partir de la devaluación del real en enero de 1999, seguidos por la devaluación del peso en Argentina en enero del 2002 y la devaluación del peso de Uruguay y del real en Brasil a partir de junio del 2002. La experiencia reciente indica, tal como lo ha señalado Mundell (2000)<sup>2</sup>, que la volatilidad de los tipos de cambio es disruptiva de los flujos de comercio y de capital, y agrava la inestabilidad de los mercados financieros.

En síntesis, podría decirse que, no obstante los importantes beneficios que el Mercosur produjo en términos del crecimiento del comercio y de la inversión directa en los '90, existe una brecha importante entre las razones económicas fundacionales del Mercosur y su implementación tal como actualmente se encuentra en la práctica. Esta brecha explica, en parte, el deterioro en la percepción de ganancias mutuas de la integración, en particular por parte de los socios menores del bloque, la pérdida de cohesión y de credibilidad.

### ***3. Mercosur: ¿Unión Aduanera Imperfecta o Zona de Libre Comercio Incompleta?***

La Unión Aduanera (UA) como concepto comprende el libre comercio entre los países miembros y una política comercial externa común frente al mundo. Este último aspecto hace que en la práctica la UA funcione como un bloque comercial frente a terceros. Esto lo diferencia esencialmente de la Zona de Libre Comercio (ZLC), como el NAFTA, en la que cada país mantiene una política comercial externa independiente.

A medida que se avanza en los niveles de integración, desde una ZLC hacia una UA, y desde una UA hacia un Mercado Común (que comprende además del libre comercio preferencial y la política comercial externa común, la libre movilidad de los factores de producción, capital y trabajo) y, finalmente, para alcanzar una Unión Monetaria o Económica, aumentan las exigencias

<sup>2</sup> Mundell, R. (2000), "Currency areas, exchange rate systems and international monetary reform", *Journal of Applied Economics*, Vol. III, No. 2, Nov., 217-256

de coordinación y armonización de políticas económicas y disminuyen los grados de libertad en la formulación de políticas domésticas.

La coordinación y armonización de políticas permite minimizar el riesgo resultante de la mayor interdependencia económica, pero como contrapartida requiere de la renuncia a ciertos grados de libertad en la formulación de la política doméstica y exigen un gran esfuerzo de construcción institucional. Estos requisitos en el caso de Mercosur se han convertido en verdaderos obstáculos que será necesario superar a fin de avanzar hacia un estadio de integración más profunda, más allá del estadio de integración comercial imperfecta o incompleta en que se encuentra en la actualidad.

En el Mercosur la Unión Aduanera es imperfecta e incompleta porque, a pesar de que el comercio intraregional se liberalizó substantivamente, bajándose los aranceles a cero, subsisten aún algunos productos sensibles exceptuados del libre comercio (como automóviles y azúcar) y hay algunas excepciones al AEC de carácter temporario (incluidas medidas arancelarias adoptadas unilateralmente en el 2001). Otras imperfecciones están relacionadas con la existencia de barreras no arancelarias (tanto preexistentes como nuevas), uso de “drawback” y admisión temporaria en ventas intrazona, controles aduaneros burocráticos en el comercio entre los socios que actúan como verdaderas fronteras aduaneras, y asimetrías en incentivos a la exportación e inversión.

En la práctica, el comercio intraregional en Mercosur funciona actualmente como si se tratara de una zona de libre comercio con un arancel externo común (AEC) en gran parte de los bienes. Es decir, el comercio intrazona en Mercosur no funciona como en una Unión Aduanera, aún imperfecta. Esto dado que no existe libre circulación intrazona de mercaderías importadas y a que gran parte de los productos originarios con contenido importado se les sigue exigiendo certificado de origen, como en una ZLC donde no existe arancel externo común. Esto se debe principalmente a las indisciplinas del Mercosur respecto al AEC (oficialmente consentidas): uso extendido de admisión temporaria (llamado régimen de *drawback* en Brasil) en el comercio intrazona (hasta el 2006 según Decisión Consejo Mercado Común (CMC) N° 31/2000) y el uso amplio de regímenes especiales de importación.

En realidad, el uso de la admisión temporaria o *drawback* en ventas intrazona y los regímenes especiales de importación vulneran y perforan el arancel externo común que constituye la esencia de la Unión Aduanera. Por estas razones, más que Unión Aduanera Imperfecta, en cierto sentido, se trata de una Unión Aduanera “virtual”. Cabe destacar que el NAFTA, que es un Área de Libre Comercio, limita el uso de estos instrumentos aduaneros especiales para exportación en el comercio intrazona. Comparativamente, el Mercosur como ZLC es más incompleta que el NAFTA en la actualidad, y como Unión Aduanera es más Imperfecta que la Comunidad económica Europea en 1968 a once años de la firma del Tratado de Roma.

Además, la UA enfrenta adicionales problemas en Mercosur dado que no se ha avanzado en la coordinación macroeconómica y en la armonización de las condiciones de competencia, incluyendo las políticas de incentivos a la inversión y exportación. Teóricamente, en una UA las ventas y compras de los países miembros son tratadas como operaciones comerciales internas del país y, por ende, no se dispone de mecanismos para protegerse intra-regionalmente, respecto de situaciones de competencia desleal como el dumping o los subsidios. Por el contrario, en la ZLC las ventas y compras entre países miembros son tratadas como operaciones de exportación e importación y, por ende, los países mantienen los mecanismos de defensa contra la competencia desleal en el comercio internacional a través de los instrumentos de políticas “antidumping” y derechos compensatorios. En el mismo sentido, la ZLC permite mantener autónoma la política de exportación (incluyendo instrumentos de promoción fiscal, aduanera y financiera) para las ventas a los países miembros y terceros países (lo cual debería ser consistente con las normas de la OMC).

En Mercosur, el comercio intrazona es tratado como operación de importación y exportación como en una ZLC, las exportaciones intrazona no sólo hacen uso de los instrumentos de promoción aduanera sino también fiscal y financieros, pero los países miembros sólo mantienen el derecho de utilizar temporariamente el mecanismo de “anti-dumping”, no haciéndose uso de derechos compensatorios. Sin embargo, el creciente uso de derechos “anti-dumping” para

enfrentar problemas más bien vinculados a las indisciplinas en el uso de incentivos a las exportaciones en las ventas intrazona (incumpliendo lo dispuesto por la Decisión CMC 10/94), a asimetrías de incentivos y al desnivel en las condiciones de competencia, e incluso a problemas de disparidades cambiarias, está lejos de constituir una solución satisfactoria y crea nuevos problemas o tensiones. En Mercosur la solución pasa por la coordinación macroeconómica y la armonización de políticas, incluyendo el establecimiento de disciplinas colectivas en materia de incentivos a la inversión y exportación, y de una sólida política común de defensa de la competencia.

#### 4. Problemas de funcionamiento: Diagnóstico.

Tras algo más de una década de integración exitosa, el Mercosur ha atravesado por sus dos períodos más críticos en 1999 y 2001-2002, y enfrenta dificultades e importantes desafíos en términos de su consolidación, profundización y ampliación, así como también una disyuntiva en cuanto al rumbo estratégico por seguir por el bloque.

En realidad, desde 1997 el funcionamiento del Mercosur no es satisfactorio: con estancamiento en la consolidación de la Unión Aduanera y escaso avance en la profundización de la integración. Esto se debe, en primer lugar, a problemas macroeconómicos en la región y, en segundo lugar, a problemas institucionales y de gestión del Mercosur. Históricamente, ambos factores no operan de forma aislada sino que están correlacionados y, en cierta medida, se retroalimentan.

En primer lugar, el amesetamiento o estancamiento, e incluso, por momentos, el retroceso en la consolidación de la unión aduanera a partir de 1997 tiene sus raíces en los problemas de desequilibrios macroeconómicos acentuados por shocks externos que afectaron primero a Brasil (en 1997-99), luego a Argentina (1999- 2002), y desde el primer trimestre del 2002, a todas las economías de los países miembros del Mercosur, resultando en una caída significativa del crecimiento en la región.

La crisis de 1999 con la devaluación y recesión en Brasil y recesión en la Argentina, fue seguida por la crisis del 2001-2002 en Argentina con una situación de recesión prolongada o depresión que eclosionó en crisis financiera, default y devaluación, lo que se extendió a Uruguay (con crisis financiera, devaluación y recesión en el 2002), y se reflejó en las agudas turbulencias financieras experimentadas por Brasil a partir de mayo del 2002, con una desaceleración significativa del crecimiento.

En una apretada síntesis, cabe señalar que el problema básico de la región a partir de 1998 es un problema de falta de crecimiento que se explica por una combinación de shocks externos, vulnerabilidades internas (“déficits mellizos” en el sector fiscal y sector externo, y alto nivel de endeudamiento), y errores y omisiones en la política económica doméstica.

La región fue afectada por una serie de “shocks” externos superpuestos y concurrentes, lo que llevó a una desaceleración de las economías de los países miembros y, en el caso de Argentina, a una prolongada recesión con deflación. Hubieron shocks “extrazona” comunes a todos los países miembros, tales como, la caída en los términos del intercambio a partir de la crisis de Asia y, especialmente relevante, el encarecimiento y la reducción marcada de los flujos de capital a partir de la moratoria de la deuda en Rusia en 1998. Luego, vino la desaceleración de la economía mundial (en particular la de EEUU) y los atentados del 11 de setiembre del 2001 a las Torres Gemelas de Nueva York. Además, en el caso de Brasil, la interacción entre estos “shocks” extrazona con vulnerabilidades internas resultó en la abrupta devaluación del real en enero de 1999, lo que a su vez constituyó un “shock” intrazona para el resto de los países miembros del Mercosur. Argentina tuvo un peor desempeño que los otros países de la región, entre otros factores, debido a una mayor vulnerabilidad frente a “shocks” externos adversos. Esto dada la rigidez nominal del régimen monetario de la Convertibilidad (en un contexto externo además de fuerte apreciación del dólar), y dado su alto nivel de interdependencia económica con Brasil.

En segundo lugar, los problemas institucionales y de gestión del Mercosur resultaron en el estancamiento desde 1997 en la consolidación de la Unión Aduanera (con instancias puntuales

de retrocesos) y en el

escaso avance en la profundización de la integración, incluyendo la coordinación macroeconómica. Asimismo, durante 1999, y en ocasiones en el 2001, hubieron dificultades en la política comercial común y en la alianza política externa, con acciones unilaterales e inconsultas por parte de los socios que generaron desconfianza entre los mismos.

El problema básico se originó en la combinación de una estructura institucional débil, con problemas de gestión, implementación, y “enforcement”, y en la insuficiencia de reglas para facilitar la cooperación y coordinación entre los Estados miembros a fin de amortiguar fuentes de vulnerabilidad externa o reducir fuentes de vulnerabilidad interna en los países (y prevenir así contra externalidades negativas o efectos derrames de las acciones de un país sobre el otro).

Mirando hacia delante hay una serie de obstáculos institucionales que es necesario remover a fin de facilitar el avance de la integración. Estos incluyen, principalmente, la debilidad de los mecanismos de internalización y de exigibilidad de las normas aprobadas (problemas de “enforcement”), la baja calidad de algunas reglas de juego formuladas en Mercosur (y por ende, baja eficacia, implementabilidad y credibilidad), los vacíos normativos (insuficientes reglas para la coordinación y armonización de políticas), las fallas en los mecanismos de toma de decisión (basados exclusivamente en la cooperación intergubernamental entre los Poderes Ejecutivos Nacionales tanto para la negociación como para el gerenciamiento de la nueva realidad regional) y de solución de controversias, la insuficiente participación de los Parlamentos (lo cual es condición necesaria para avanzar en la coordinación macroeconómica y la armonización de las políticas domésticas), y los débiles mecanismos de participación de la sociedad civil y de difusión de la información al ciudadano

### **5. Encrucijada Estratégica: Opciones**

El Mercosur se encuentra estancado en la etapa de la Unión Aduanera Imperfecta, con grandes problemas macroeconómicos y turbulencias financieras en los países miembros, y enfrenta una

encrucijada estratégica. Frente a esta situación de estancamiento y crisis existen tres opciones alternativas: 1) mantener el status quo, lo cual implica la dilución o licuación paulatina del Mercosur; 2) refundar el Mercosur, consolidando, profundizando y ampliando la integración para superar la etapa transicional de Unión Aduanera Imperfecta, y alcanzar un verdadero mercado común abierto al mundo; 3) reformular el Mercosur en una zona de libre comercio o bien replantear los objetivos para consolidar primero una zona de libre comercio como paso intermedio hacia una efectiva Unión Aduanera.

La menos deseable de las opciones es la primera, mantener el *status quo* o el estado de estancamiento que viene desde 1997, registrando avances en áreas puntuales que se desdibujan por los retrocesos en otras áreas, y sin un rumbo claro y creíble. Esta opción no solo no soluciona los problemas actuales, sino que los agrava, resultando en el deterioro paulatino o la dilución “informal” del Mercosur. El resultado es la pérdida de confianza y de credibilidad del bloque (afectando incluso negativamente la reputación de los países miembros por su aparente incapacidad para resolver los problemas), lo cual desalienta no sólo el comercio sino la inversión directa en la región.

La opción más deseable es profundizar el Mercosur en su sentido original: consolidar una integración profunda y abierta al mundo para desde allí negociar la ampliación del acceso a terceros mercados. Pero si no se acuerda un programa pronto para consolidar y profundizar el Mercosur, y se lo cumple, entonces probablemente haya que evaluar la opción de reformular el Mercosur en una Zona de Libre Comercio, como un paso intermedio para alcanzar una Unión Aduanera y un mercado único.

Para que esta opción deseable sea factible es urgente acordar con Brasil y llevar a cabo un Programa de Refundación del Mercosur, el cual debe sustentarse en cuatro pilares prioritarios, a saber:

- i) Programa de Mercado Único con lealtad competitiva, eliminando barreras no arancelarias y distorsiones en el libre comercio intrazona (sin utilización de incentivos financieros, fiscales y aduaneros a las exportaciones intrazona y con armonización de las políticas de

- exportación y de promoción regional de la inversión, y política común de defensa de la competencia), y profundizando el regionalismo abierto (con reforma del AEC);
- ii) Programa de Coordinación y Convergencia Macroeconómica Vinculante (con revisión de las metas formuladas en Florianópolis en el 2000, diseño de senderos de convergencia sustentables, y manteniendo a Chile como miembro de dicho Acuerdo por las ganancias de credibilidad), que sea adoptado como una Decisión del Consejo Mercado Común, para luego ser ratificado por ley por los Congresos de cada Estado Parte, y que contemple, a mediano plazo, mecanismos de coordinación cambiaria, para apuntar hacia la moneda común;
  - iii) Programa de Fortalecimiento Institucional, con pronta puesta en vigencia del Tribunal Arbitral estable previsto en el Protocolo de Olivos para fortalecer el mecanismo para la solución de controversias, y creación de un órgano de técnico-administrativo para asistir en la construcción y gerenciamiento del mercado único regional;
  - iv) Fortalecimiento de la política externa del bloque en sus negociaciones de libre comercio preferencial con ALADI (Pacto Andino), ALCA /4+1 y la Unión Europea, pero otorgando igual prioridad a las negociaciones multilaterales en el ámbito de la Organización Mundial del Comercio para avanzar efectivamente en la liberalización del comercio internacional del sector agrícola y agroindustrial con eliminación de barreras y subsidios. El ALCA o eventualmente la negociación de una ZLC con la UE debe ser más que un acuerdo de preferencias arancelarias y eliminar barreras no arancelarias y subsidios (incluyendo al sector agrícola y agroindustrial), y asegurar la apertura de compras públicas, tanto a nivel federal como estadual. Hay que recordar que cuanto más alta es la reducción preferencial de aranceles más grande es la mejora en los términos del intercambio del país miembro o región beneficiados, y en estos casos es el Mercosur el que hará la

reducción preferencial de aranceles más alta. Por otra parte, para obtener los beneficios dinámicos asociados con la inversión, las economías de escala y la especialización, será necesario formular un programa de infraestructura a fin de conectar a los países miembros. Un programa de financiamiento al desarrollo de infraestructura no es aún parte de la agenda de integración hemisférica o con la UE. Las lecciones que se derivan además de la experiencia de integración regional en la Unión Europea aconsejan fuertemente incluirlo en la agenda de integración. Finalmente, la medida del éxito del ALCA o de una ZLC con la UE será la contribución de este proceso a la convergencia de ingresos per cápita entre los países de la región y, al cierre de la brecha en los niveles de desarrollo. Esto sólo podrá hacerse si se fortalecen las posibilidades de obtener los beneficios dinámicos de la integración por parte de los países de menor desarrollo relativo.

Asimismo, el Programa de Refundación para ser exitoso debe contemplar metas claras y compromisos creíbles con plazos factibles de implementación. Se necesitarían, aproximadamente, entre cinco y diez años para implementar acabadamente los programas del mercado único y de coordinación macroeconómica. El año 2010 sería una fecha adecuada para haber terminado de implementar el Programa del Mercado Único y para encontrarse en un estadio avanzado del Programa de Coordinación y Convergencia Macroeconómica.

Alternativamente, la opción de reformular el Mercosur como Zona de Libre Comercio constituiría un retroceso en términos de los objetivos originales de integración profunda, e implicaría la dilución "formal" del Mercosur (y la licuación de las preferencias arancelarias) en el contexto de otros eventuales acuerdos de libre comercio, sea con el ALCA o con la UE. Además, esta opción tendría costos políticos y de credibilidad importantes, y requeriría renegociar gran parte del ordenamiento jurídico vigente en Mercosur, desde el Tratado de Asunción en adelante.

En similar sentido, difícilmente los programas mencionados anteriormente puedan acordarse en el Mercosur si se optara por reformularlo en Zona de Libre Comercio. Esto es si el Mercosur se replanteara como zona de libre comercio difícilmente se puedan acordar sendos programas de creación de un mercado único (con disciplinas comunes sobre incentivos a la inversión y la exportación) y de coordinación macroeconómica (con mecanismos de coordinación cambiaria para apuntar hacia una moneda común). Asimismo, sería más difícil avanzar en el fortalecimiento institucional del Mercosur y en la creación de un mínimo de instituciones comunes, como también mantener la política del bloque para negociar conjuntamente con el ALCA (o el 4 + 1) o con la Unión Europea. Esto quiere decir que, probablemente, no se podría dar solución adecuada a los principales problemas y desafíos existentes actualmente en el relacionamiento económico-comercial en el Mercosur.

Sin embargo, si el Mercosur se reconvirtiera en una zona de libre comercio, cada país miembro recuperaría el manejo de la política comercial de manera independiente. Esto quiere decir que cada país podría negociar unilateralmente acuerdos de libre comercio con terceros ( con Chile, EE.UU., o la Unión Europea) pero también Brasil también podría hacerlo. Por ende, los tres socios menores del Mercosur (Argentina, Paraguay y Uruguay) perderían el acceso preferencial al mercado de Brasil y podrían sus exportaciones ser desplazadas de ese mercado por otras con igual acceso preferencial. No es seguro, además, que la Unión Europea o EEUU (en el 4+1) mantengan el mismo interés y entusiasmo por negociar un acuerdo de libre comercio bilateral solamente con algunos de los tres socios menores del Mercosur, habiéndose perdido el atractivo del acceso preferencial al gran mercado de Brasil que se contaba al negociar con éste como bloque.

En conclusión, abandonar el proyecto de integración profunda para reformular al Mercosur en zona de libre comercio tendría grandes costos de credibilidad y de renegociación de los actuales acuerdos, y no permitiría solucionar los problemas actuales (debidos principalmente a desequilibrios macroeconómicos acentuados por "shocks" externos, asimetrías de incentivos, y problemas de fortalecimiento institucional), ni tampoco es seguro de que así se potenciarían en la

negociación comercial externa los socios menores del Mercosur, o incluso Brasil que es el socio mayor, negociando individualmente la apertura de los grandes mercados a sus exportaciones.

## 6. Conclusión.

Concluyendo, para superar los problemas de transición del Mercosur y resolver la encrucijada estratégica se requiere avanzar en la construcción de una integración profunda abierta al mundo con un mínimo de instituciones comunes. El Mercosur necesita implementar, prioritaria y prontamente un programa de creación de mercado único abierto al mundo, y reformar y otorgar fuerza vinculante al acuerdo de convergencia y coordinación macroeconómica. Asimismo, se debe avanzar en la ampliación del mercado regional, priorizando la finalización del acuerdo de Libre Comercio con el Pacto Andino en breve plazo, y fortaleciendo la negociación con el Alca y la Unión Europea, de forma complementaria a la negociación en la OMC. En el mediano y largo plazo, el Mercosur debe avanzar en la apertura de los mercados de servicios y compras públicas, ejecutar un programa de desarrollo de infraestructura, formular programas comunes de cooperación en Ciencia y Tecnología y Cultura, y afianzar la alianza en temas de política internacional

*El Mercosur no es un sustituto por efectivas y sanas políticas domésticas, pero un Mercosur que se profundice y amplie permitiría fortalecer la capacidad de formular y mantener buenas políticas domésticas. Así como el Mercosur fue un reaseguro para la apertura externa, la coordinación macroeconómica constituiría un reaseguro para la estabilidad económica, ya que permitiría amortiguar "shocks externos", disciplinar políticas internas, e internalizar externalidades o reducir los riesgos de respuestas individuales de un país miembro que creen problemas a los otros socios y, luego, se terminen retroalimentando en la región. En similar sentido, la ampliación del Mercosur permitiría mejorar la productividad y competitividad de la producción de la región en los mercados mundiales, expandir las*



***exportaciones e incrementar la absorción tecnológica a través del comercio.***

En síntesis, al Mercosur hay que profundizarlo y ampliarlo para ganar competitividad y credibilidad, e inspirar confianza a los inversores, a fin de bajar el costo del capital y mejorar el ingreso real y la calidad de vida de nuestros pueblos. Un Mercosur así consolidado y creíble señalaría al mundo el compromiso de la región con la apertura, la estabilidad, la integración regional y, también, con el desarrollo.

Para lograrlo es necesario acelerar el paso y actuar con hechos y no palabras. El Mercosur está frente al riesgo de una “impasse”: o se avanza en el consenso respecto de un programa factible de implementar a fin de consolidar, profundizar y ampliar la integración, o se corre el riesgo de retroceder hacia un mayor debilitamiento y dilución del Mercosur, sea informal (manteniendo el “status quo” actual) o formalmente (si se opta por reformularlo como zona de libre comercio).

La solución de la “impasse” requiere un liderazgo cooperativo del socio principal, Brasil, de visión compartida y decisión política

consensuada. Con visión y voluntad política, un proyecto mobilizador, plazos factibles y compromisos creíbles, reciprocidad, y un mínimo de instituciones comunes, se puede restablecer el sentido de rumbo en Mercosur, así como su cohesión interna y su credibilidad.

**GLOSARIO – Términos más utilizados**

AEC: Arancel Externo Común

ALCA: Acuerdo de Libre Comercio de las Américas

CMC: Consejo Mercado Común

MERCOSUR: Mercado Común del Sur

NAFTA: Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (“North American Free Trade Agreement”)

OMC: Organización Mundial del Comercio

UA: Unión Aduanera

UE: Unión Europea

ZLC: Zona de Libre Comercio



# Nota Biográfica dos Autores

1) Alberto Methol Ferré

**Professor de História da América Latina na Universidade Católica do Uruguai. Professor de História do Instituto Artigas do Ministério das Relações Exteriores do Uruguai.**

2) Alcides Vaz

**Doutor em Ciências Sociais. Professor Adjunto e Chefe do Departamento de Relações Internacionais e Coordenador do Núcleo de Estudos do Mercosul da Universidade de Brasília (UnB).**

3) Antonio Pecci

Jornalista e escritor. Foi membro do Foro Econômico e Consultivo do Mercosul (1995-2000), integrando a seção dos trabalhadores.

4) Beatriz Nofal

Doutora em Desenvolvimento Econômico pela Universidade John Hopkins. Pós-Graduada em Planejamento do Desenvolvimento e em Desenvolvimento Regional e Urbano pelo Instituto de Estudos Sociais da Haia e pela Universidade de Paris. Foi Subsecretária da Indústria e Comércio Exterior da Argentina (1986-1988). Ex-Deputada Nacional.

5) Didier Opertti Badán

Ministro das Relações Exteriores do Uruguai.

6) Felipe Hesck

**Empresário e dirigente empresarial.**

7) Félix Peña

Diretor do Instituto Comércio Internacional da Fundação BankBoston e o do Mestrado em Relações Comerciais Internacionais da Universidade Nacional Três de Fevereiro. Foi Coordenador Argentino do Grupo Mercado Comum.

8) **Fernando Masi**

Diretor do Centro de Análise e Difusão da Economia Paraguaia (CADEP).

9) Gustavo Magariños

Ex-Secretário Executivo da Associação Latinoamericana de Integração (ALADI). Ex-Embaixador do Uruguai na Argentina, na Bélgica e na Comunidade Européia. Assessor no Ministério das Relações Exteriores. Professor na Universidade ORT.

10) Hélio Jaguaribe

**Cientista Político, é decano do Instituto de Estudos Políticos e Sociais.**

11) **Horácio Lafer Piva**

Economista. Presidente da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP).

12) José Botafogo Gonçalves

Embaixador do Brasil na Argentina.

13) Juan Ignacio García Pelufo

**Economista. Conselheiro da Presidência do Uruguai para Assuntos de Comércio, Economia e Finanças. Ex-Presidente do Banco da Republica do Uruguai.**

14) Luiz Felipe Lampreia

**Ex-Ministro das Relações Exteriores do Brasil. Presidente do Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI).**

15) Luiz Fernando Furlan

**Presidente do Conselho de Administração da SADIA.**

16) Marcos Ismachowicz

**Empresário e presidente do Centro Paraguaio de Estudos Internacionais (CEPEI).**

17) Maria Cláudia Drummond

**Consultora Legislativa do Senado Federal para Mercosul e Relações Exteriores. Consultora da Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul.**

18) Maria Sílvia Portella de Castro

**Socióloga. Consultora da CUT para temas de política internacional. É membro da Área de Relações Internacionais do Instituto de Estudos Avançados (IEA) da Universidade de São Paulo.**

19) Maristela Basso

**Professora Livre Docente de Direito Internacional da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (Largo São Francisco). Advogada em São Paulo. Integra a lista de árbitros do Sistema de Solução de Controvérsias do MERCOSUL.**

Angela Teresa Gobbi Estrella

**Especialista em Administração de Empresas/Gestão Internacional pela FGV/SP. Procuradora da Fazenda Nacional Licenciada. Advogada em São Paulo.**

20) Pedro da Motta Veiga

**Consultor da Unidade de Integração Internacional da FUNCEX e da CNI. Doutor em Economia da Produção na COPPE/UFRJ.**

Sandra Polonia Rios

**Economista. Coordenadora da Unidade de Integração Internacional da CNI.**

21) Ricardo Rodriguez Silvero

**Jornalista e analista econômico. PhD em Economia e Ciências Sociais pela Universidade de Bremen, Alemanha. Ex-Membro do Conselho da Itaipu Binacional e ex-Consultor para Assuntos de Política Econômica do Governo Paraguaio (1989-1991).**

22) Roberto Bouzas

**Professor da Universidade de San Andrés. Pesquisador do Conselho Nacional de Pesquisas Científicas e Técnicas. Diretor Acadêmico do Mestrado em Relações e Negociações Internacionais FLACSO – Universidade de San Andrés – Universidade de Barcelona.**

23) Roberto Ruiz Díaz Labrano

**Doutor em Direito. Professor de Direito Internacional Privado e de Direito da Integração da Faculdade de Direito da Universidade Nacional de Assunção.**

24) Roberto Teixeira da Costa

**Economista. Vice-Presidente do Conselho Curador do Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI) e do Grupo de Análise de Conjuntura Internacional da USP (GACINT). Vice-Presidente do Conselho do Banco Sul-América.**

25) Valdir Vicente de Barros

**Representante da Confederação Geral dos Trabalhadores – CGT. Coordenador da Seção Brasileira do Foro Consultivo Econômico-Social do Mercosul.**

26) Victório Orsi

**Engenheiro e empresário.**