



# Mercosur: historia y perspectivas



**Equipo técnico responsable:** Serafín Frache, Jorge Franco, Primavera Garbarino, Mercedes Guinovart, Andrés Jung, Sandra Lampreia, Verónica Molinari, Isabel Vázquez D' Elía, Javier Vázquez. **Agradecimientos:** Ministerio de Relaciones Exteriores del Uruguay; Ministerio de Turismo del Uruguay; Secretaría Administrativa del Mercosur; Comisión Intersectorial del Mercosur; Embajada de la Argentina en Uruguay; Embajada de Brasil en Uruguay; Embajada de Paraguay en Uruguay; Embajador José Botafogo (Brasil); Embajador Eduardo dos Santos (Brasil); Martín Santiago, Coordinador Residente de las Naciones Unidas y Representante del PNUD en el Uruguay; Glória Rodríguez; María Celina McCall; Alcides Zapico Delgado. **Bases de datos utilizadas:** Bases propias, Banco Mundial, Eurostat, FMI, Ocde, SAM, Usda, Indec, Ibge, Opype, Iica - Argentina, FAO, WTO, Cepal, Organización de las Naciones Unidas, Revista América Economía, Siscomex. **Producción gráfica:** Gustavo Tucci **Películas:** Hi-End **Impresión:** Empresa Gráfica Mosca D.L. Nº 325968



Fundación Círculo de Montevideo: José Luis Zorrilla de San Martín 248 - Montevideo - Uruguay  
e-mail: circumvd@adinet.com.uy - [www.circulodemontevideo.com](http://www.circulodemontevideo.com)



# Prólogo

En el espacio sudamericano, el Mercosur ha sido relevante protagonista en los años noventa. Recorrió en forma acelerada sus primeros años de proyecto regional acompañando el proceso de apertura y aumento del comercio que caracterizó ese período a nivel mundial. Si bien la región está actualmente transitando tiempos difíciles, igualmente muestra logros y aciertos que no son menores.

Mercosur es un proyecto estratégico que, como todo proyecto de largo plazo, requiere de ajustes, puestas al día y nuevos contenidos que lo mantengan vivo y útil para las comunidades que cobija.

La Fundación Círculo de Montevideo, dentro de su orientación temática sobre “Competitividad-Gobernabilidad”, ha realizado un análisis retrospectivo y prospectivo en el que se analizó el valor del proyecto regional y resaltó los posicionamientos futuros y las estrategias posibles.

Se le da forma a través de cinco librillos en los que se visualizan las conquistas realizadas y su lugar en el mundo globalizado, los alcances del sistema regional abierto configurado, el hasta aquí y el ahora, así como una propuesta para medirnos en el futuro como proyecto y en comparación con otras realidades.

*Los fundadores del Círculo de Montevideo son: Belisario Betancur, Natalio Botana, Michel Camdessus, Fernando Henrique Cardoso, Hugo Fernández Faingold, Leonel Fernández Reyna, Manuel Fraga Iribarne, César Gaviria, Felipe González, Enrique Iglesias, Helio Jaguaribe, Ricardo Lagos, Carlos Magariños, Manuel Marín, Elena Martínez, Luciano Martins, Jordi Pujol, Germán Rama, Julio María Sanguinetti, Alain Touraine y Fernando Zumbado.*



# Índice

Presentación de Fernando Henrique Cardoso	<b>5</b>
Introducción	<b>10</b>
El “período de transición”	<b>14</b>
Implementación de la unión aduanera y profundización de la integración	<b>19</b>
Crisis y relanzamiento	<b>22</b>
El Mercosur y el mundo	<b>27</b>
El Protocolo de Olivos	<b>29</b>
Los vaivenes del comercio	<b>30</b>
Balance y esperanza	<b>30</b>



# Presentación de Fernando Henrique Cardoso

**Presidente de la República Federativa de Brasil**

O Mercosul é uma prioridade da política externa brasileira e uma obra sem precedentes no esforço de integração regional na América Latina. Como toda realização importante, o Mercosul enfrenta desafios, dificuldades, e as medidas tomadas na implementação de seus objetivos não poderiam deixar, por vezes, de ferir interesses que, embora minoritários, manifestam-se de forma eloquente.

Não há dúvida, contudo, de que o Mercosul -que vai muito além de um mero bloco comercial, uma vez que representa um processo de real integração entre democracias- veio para ficar. É um projeto que, há muito tempo, ultrapassou o espaço restrito dos gabinetes ministeriais para converter-se em uma realidade do cotidiano dos povos do sul da América do Sul.

Como bem disse o Chanceler Celso Lafer, para o Brasil, enquanto outras propostas de integração são opções, o Mercosul é um destino. E um destino que abraçamos com entusiasmo e que, tenho certeza, continuará a se desenvolver nos próximos anos.

É certo que o Mercosul, sobretudo em um contexto de turbulências financeiras e dificuldades econômicas de seus Estados-membros, tem-se defrontado com circunstâncias adversas, algumas endógenas e outras de natureza externa. Tais circunstâncias, contudo, não são eternas, como não são eternas as dificuldades econômicas.

Os Governos dos Estados-membros têm trabalhado no sentido de fazer avançar as pautas tradicionais da União Aduaneira e têm alcançado avanços. Têm-se dedicado, igualmente, a adotar medidas específicas que permitam assegurar os pressupostos financeiros do comércio integrado, como no aperfeiçoamento e atualização dos Convênios de Pagamentos e Crédito Recíproco.

Temos trabalhado na aprovação de disciplinas na área de defesa comercial e temos passos seguros -que não são menos importantes pelo fato de a alguns parecerem lentos- no sentido do fortalecimento institucional.

Existe, além disso, uma agenda menos visível, mas igualmente relevante para o futuro de nossa região. Há todo um esforço de coordenação política, educacional, jurídica e de segurança que permeia grande parte dos entendimentos não-comerciais do Mercosul e que é fundamental para fortalecer o processo integrationista. Exemplo disso são os entendimentos voltados para promover o objetivo da livre-circulação de pessoas, que é talvez uma das melhores expressões da fraternidade que é característica da parceria entre os Estados-membros do Mercosul.



Outro exemplo encontra-se nas decisões relativas à facilitação do reconhecimento recíproco das carreiras no Mercosul. Não se trata de meros acordos burocráticos, e sim de criar condições que garantirão, no contexto da integração, a necessária mobilidade de mão-de-obra e o surgimento de novas e variadas oportunidades de emprego.

Sempre haverá os pessimistas a apontar problemas, os céticos a levantar dúvidas e inquietações. Pessoalmente, não compartilho dessa visão. Um processo de integração como o do Mercosul depende de dois tipos de condições. Um, mais objetivo, reside na proximidade física e na importância dos vínculos de toda ordem -econômicos, políticos, sociais, humanos- entre os países. Ninguém tem dúvida de que, nesse plano, são abundantes as razões que militam em favor do desenvolvimento e aprofundamento do Mercosul.

Outro plano é o das decisões políticas que tornam possível realizar o potencial de integração inherente nessas condições objetivas. Nesse aspecto, o fator decisivo é a clareza de visão dos Governantes, dos Parlamentos e das sociedades. É a capacidade de liderança política, que por definição não pode ser míope, nem pode deixar-se conduzir por interesses localizados, por mais legítimos que estes possam ser.

É fundamental que se alcance uma visão de longo prazo, com ousadia para grandes realizações e voltada para os interesses maiores dos povos de nossa região. Foi esse tipo de visão que tornou possível a criação do Mercosul. Será esta a mentalidade que continuará a assegurar o seu êxito no futuro e que afastará, definitivamente, as diversas formas de ceticismo.

Sempre acreditei que, em política, deve-se olhar para a frente, e não pelo espelho retrovisor, com nostalgia do passado - que em geral é nostalgia de um passado idealizado, que nunca existiu. Por isso, não creio que, na agenda do Mercosul, haja espaço para qualquer retrocesso. Como disse ao assumir a Presidência *pro-tempore* em julho de 2002, o encolhimento de nossas ambições representaria a negação de nossa realidade geográfica e a diminuição de nossa capacidade de atuação coordenada em negociações fundamentais que se aproximam de suas etapas conclusivas.

Felizmente, nossa perspectiva não é esta, mas a de um fortalecimento crescente do Mercosul e a da reafirmação de seu papel como um ator de peso no cenário internacional, em particular no contexto das negociações em curso no âmbito hemisférico, com a União Européia e na Organização Mundial do Comércio.

Em todos esses foros, assim como em nossa própria região, o Mercosul será uma voz cada vez mais forte, enraizada em nossos valores democráticos, em nossos laços de cultura e de cooperação, assim como no peso específico de nossa economia e de nosso comércio.

Brasília, 19 de novembro de 2002.



**Hace 25 años la región era un área encerrada, con dictaduras y subdesarrollo. Hoy, con democracias probadas e integradas, el escenario es completamente diferente. Si bien hubo ensayos de integración desde los sesenta, las raíces del Mercosur comienzan a afirmarse a mediados de los ochenta, y a partir de entonces, poco a poco y con cautela, se gesta la más sólida y original experiencia integracionista, quebrando una larga tradición de fracasos.**

**Las turbulencias que azotaron al bloque desde fines de la década pasada, alentaron el escepticismo. No obstante, retomando la perspectiva, queda claro que el Mercosur no fue una construcción exclusiva para los buenos momentos, sino una opción estratégica para ampliar el espacio económico interno y poder presentar al mundo una región armónica, democrática y dinámica, fortaleciendo el potencial negociador para encontrar la mejor inserción internacional.**



## Introducción

Académicos y dirigentes políticos, dentro y fuera de la subregión, han tendido a coincidir en la valoración positiva del Mercosur: promediando la década de los noventa, al mismo tiempo que la literatura especializada -incluso la producida en los países industrializados- comenzaba a señalar al bloque como exponente original y exitoso de “integración Sur-Sur” cada vez con mayor frecuencia, aquel ganaba importancia creciente en las agendas externas de los principales actores del sistema internacional.

El objetivo de formar un mercado común no se alcanzó en el plazo a tales efectos previsto en el Tratado de Asunción; deducir de ello que el Mercosur ha fracasado, o que sus resultados son irrelevantes implicaría, sin embargo, desconocer tanto la historia de los ensayos precedentes de integración conocidos por Latinoamérica, por una parte, como la coyuntura internacional en medio de la cual este proyecto ha debido recorrer sus primeros diez años de vida, por otra.

Como felizmente lo ha sintetizado Roberto de Almeida: “En forma general, es posible sostener que el Mercosur operó, durante sus primeros 11 años, como una especie de mecanismo anticíclico, (...). El bloque se constituyó en un factor eminentemente positivo para la consolidación de políticas orientadas a la estabilización macroeconómica, a la búsqueda de competitividad interna y externa y a la introducción de medidas de ajuste fiscal y de regímenes regulatorios responsables y avanzados en la región. Los avances en el plano de la liberalización del acceso a

mercados o en el de la coordinación o armonización de políticas, aún habiendo resultado más lentos que lo deseado por sus diseñadores iniciales o que lo pretendido por algunos entusiastas de la integración, han venido sin embargo acompañados de una cautela en su implementación que no deja de constituir, en cierto modo, una garantía contra eventuales retrocesos”<sup>1</sup>.

No es el Mercosur la única, ni la primera, de las experiencias de integración regional ensayadas por países latinoamericanos, pero sí es la primera que ha logrado quebrar una larga tradición de fracasos que a menudo se hace arrancar con el Congreso de Panamá de 1826, y se extiende hasta los limitados logros cosechados, en las cuatro últimas décadas del pasado siglo, por la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (Alalc) primero, y la Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi) después.

Creada en 1960, en plena vigencia del modelo de sustitución de importaciones, la Alalc se había fijado como objetivo crear en un período de 12 años un área de libre comercio que, al ampliar los mercados protegidos, permitiese avanzar en la industrialización sustitutiva al ambientar el aprovechamiento de economías de escala. Las estructuras de las economías latinoamericanas, su inestabilidad y bajo nivel de interdependencia, y la propia lógica proteccionista del modelo de sustitución de importaciones, conspiraban, más allá de las buenas intenciones, contra cualquier intento de superar una liberalización limitada a productos de escasa relevancia.

---

<sup>1</sup> De Almeida, Paulo Roberto: *Mercosul em sua primeira década: Uma avaliação política a partir do Brasil*. Buenos Aires, Intal/ITD-STA, 2001, pág. 10.



Los modestísimos resultados alcanzados por la Alalc motivaron su sustitución, en 1980, por la Aladi, que apuntaba a una liberalización progresiva del comercio en base a mecanismos más flexibles que los establecidos por su predecesora: no se establecieron calendarios para la formación de un área de libre comercio, ni se definieron instrumentos automáticos para la eliminación de las barreras a la circulación de mercaderías. Se trató, simplemente, de ambientar la firma de acuerdos preferenciales entre todos aquellos países miembros interesados en hacerlo, con la esperanza de que la zona de libre comercio terminase siendo el resultado final de la multiplicación de tales acuerdos.

Las raíces del Mercosur se encuentran en un proceso acelerado de acercamiento y cooperación a través del cual, a partir de mediados de los años ochenta, Brasil y Argentina pusieron fin a la recíproca desconfianza que durante un siglo y medio había marcado sus relaciones. Este drástico cambio constitúa una respuesta a la difícil coyuntura económica y la creciente marginación internacional que los países de la región debieron enfrentar a la salida de sus respectivas dictaduras militares.

Enfrentados al desafío común de consolidar sus democracias, los presidentes Raúl Alfonsín y José Sarney iniciaron una aproximación que se vio institucionalizada en 1986 a través de la firma de un Programa de Integración y Cooperación Económica estructurado en torno a la negociación de acuerdos sectoriales que involucraban desde la



producción de alimentos a la de bienes de capital, incluyendo las industrias del hierro y el acero, nuclear y automotriz, así como la cooperación tecnológica. La orientación estratégica así inaugurada se vio reforzada, dos años más tarde, con la firma de un Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo que se fijaba como objetivo la formación de un mercado común en un plazo de diez años. El modelo subyacente al Programa de Integración y Cooperación Económica tenía, según de Almeida, “la ventaja de ser claro en sus objetivos de complementación industrial, pero suponía igualmente la desventaja de requerir la negociación de acuerdos específicos, siempre parciales, para el establecimiento del objetivo del mercado común”<sup>2</sup>.

A partir de 1986 se incorpora Uruguay. La misma se formaliza en el “Acto de la Alvorada” de abril de 1988, que establece el trilateralismo de la relación. En Buenos Aires, en el mes de julio de 1986 se inicia una práctica que luego se iba a

<sup>2</sup> Idem, pág. 4.



institucionalizar. En ocasión de la visita oficial del presidente Sarney a Argentina se invita al jefe de Estado uruguayo Julio María Sanguinetti. En el comunicado conjunto se dice: "los presidentes Sarney y Alfonsín brindaron detallada exposición de los protocolos de integración económica entre Argentina y Brasil, que se suscribirán en el día de la fecha. El presidente Sanguinetti manifestó su decidido apoyo a esas iniciativas a las que consideró de fundamental trascendencia para el futuro de la subregión y del proceso de integración del conjunto de América Latina". Esta constituyó, entonces, la primera reunión tripartita. Luego, el 10 de diciembre de ese mismo año en Brasilia se realiza una segunda reunión y en el comunicado conjunto los presidentes manifestaron su más decidido apoyo a todas las iniciativas de estrechar lazos de cooperación e integración equilibrada entre los tres países de forma realista, gradual y flexible. Más adelante, en mayo de 1987, en Montevideo, se realiza la tercera reunión trilateral. En ocasión de la visita de Alfonsín se invita a Sarney y esa es la primera oportunidad en la historia en que

los presidentes de Argentina y de Brasil se reúnen con un jefe de Estado uruguayo en Montevideo.

En febrero de 1988 se lleva a cabo la cuarta reunión tripartita. Uruguay invita a los presidentes de Argentina y Brasil a concurrir a la Estancia de San Juan de Anchorena para seguir conversando sobre la integración trilateral y en el comunicado de prensa conjunto se hace alusión a la asociación de Uruguay a los protocolos bipartitos y se resuelve profundizar la cooperación tripartita.

En la quinta reunión que se realiza en Brasilia en el mes de abril de 1988, se institucionaliza el proceso y se firma la decisión tripartita nº 1 por la cual se prevé que la participación del Uruguay se instrumentará de acuerdo con los grados y modalidades que las tres partes acordarán en cada caso, teniendo en cuenta las condiciones particulares de Uruguay y los instrumentos bilaterales vigentes con ambos países. El proceso de integración tripartita se regulará por los principios de gradualismo, flexibilidad y equilibrio. Además se elige el sector del transporte como el más adecuado para iniciar ese proceso de integración



tripartita firmando el protocolo correspondiente. Esta es la llamada "Acta de la Alvorada".

Luego, en el mes de noviembre de 1988, en Buenos Aires -en ocasión de la visita oficial de Sarney- se invita al Presidente de Uruguay, como era la costumbre. Brasil y Argentina firman el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo y el Uruguay se engancha al tren de la integración con la firma de las decisiones tripartitas números 2 y 3. Allí se expresa: "A fin de continuar el proceso de incorporación de Uruguay(...) indican como campo de estudio y negociación los de comunicaciones, la biotecnología y la administración pública". La decisión tripartita nº 3 expresa lo siguiente: "Los tres presidentes coincidieron además, en la necesidad de analizar las modalidades y condiciones específicas para la asociación del Uruguay a esta nueva etapa del proceso de integración a través de la oportuna suscripción de los correspondientes instrumentos legales". La séptima reunión tripartita se celebra en Uruguayana, en agosto de 1989. Allí se incorpora por primera vez el presidente Carlos Menem. En esa oportunidad se

firma la decisión tripartita nº 4: "Los presidentes Menem y Sarney invitaron al presidente Sanguinetti a que considere la oportunidad de que el Uruguay se incorpore a aquellos convenios que firmarán en la inmediata reunión que celebrarán en Brasilia y que sean de interés para su país, de común acuerdo con Argentina y Brasil". El proceso trilateral estaba formalizado.

Paralelamente, el mundo vivía cambios abruptos. El final de la década de los ochenta vio el fin de la Guerra Fría, primero, y el colapso del bloque socialista, después, todo lo cual estimuló la aceleración del proceso de globalización, la competencia entre las economías desarrolladas y la formación de bloques económicos, aumentando los riesgos de marginación diplomática y económica de los países latinoamericanos.

A fines de 1990, Brasil y Argentina suscribieron el Acta de Buenos Aires, que acortaba el plazo para la constitución del mercado común al fijar el año 1995 como fecha límite; la incorporación de Uruguay, y luego Paraguay, al proceso, desembocaría en la firma, en marzo de 1991, del Tratado de Asunción, que daba origen



al Mercosur. El Acta de Buenos Aires supuso únicamente una aceleración del proceso de integración bilateral; más profundamente, implicó además el reemplazo del modelo “dirigista” subyacente al Pice por otro -que habría de ser el del Mercosur- de perfil mucho más claramente liberal, en el que el desmantelamiento de las barreras arancelarias adquiriría carácter automático.

#### El “período de transición”

En marzo de 1991 los gobiernos de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay suscribieron el Tratado de Asunción, que dio origen al Mercado Común del Sur. Los cuatro Estados Partes acordaron la formación de un mercado común, que supondría la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos, la adopción de una política comercial externa

común, y la coordinación de políticas económicas y sectoriales. Para la entrada en funcionamiento del mercado común fijaron un período de transición de cuatro años, y diseñaron un Programa de Liberación Comercial orientado a la eliminación de los aranceles que gravaban el comercio de bienes, un régimen general de origen y un mecanismo transitorio de salvaguardias que operase como “válvula de seguridad” ante eventuales incrementos imprevistos de las importaciones que pudiesen ocasionar perjuicios de entidad a las producciones nacionales.

Hacia mediados de 1992 tuvo lugar la cumbre presidencial de Las Leñas, en la que se definió un cronograma de medidas para la armonización de las políticas económicas para el final del “período de transición”. Muchos de los puntos incorporados a ese cronograma (especialmente los relacionados con las restricciones no arancelarias al comercio y con la



armonización macroeconómica) permanecerían aún incumplidos al concluir dicho período. Sería, sin embargo, un error, subestimar los avances concretados durante la “transición”, si bien los mismos se concentraron fundamentalmente en la supresión de restricciones arancelarias y en el intercambio de bienes en el interior del bloque. A través del Programa de Liberación Comercial los integrantes del Mercosur eliminaron durante esos años los aranceles intrazona para la gran mayoría del universo arancelario con un grado de ajuste a los plazos previstos que incrementó decisivamente la credibilidad general del proyecto tanto entre los agentes económicos regionales como ante los ojos de la comunidad internacional.

El proceso no estuvo, obviamente, exento de tensiones resultantes de presiones sectoriales a nivel de los distintos países, cuya intensidad fue en aumento en la medida en que, hacia el fin del período, la sensibilidad de los productos aún amparados por las listas de excepciones era mayor; a pesar de ello, la combinación de la disposición negociadora asegurada por el alto grado de compromiso político con el proyecto y el recurso equilibrado a algunos instrumentos *ad hoc* (aumento de la “tasa estadística”, imposición de derechos específicos a algunos productos especialmente sensibles, aplicación del régimen de salvaguardias), aseguró la concreción de las fases definidas por el PLC (Programa de Liberación Comercial), con la consecuente superación de escepticismos entre los agentes privados, generándose un conjunto de iniciativas autónomas que comenzaron a dar al proceso integrador una consistencia cada vez más independiente de las iniciativas gubernamentales.

También era previsible la conflictividad que rodeó a las negociaciones tendientes a la implementación del Arancel Externo

Común que, según el Tratado de Asunción, debía entrar en vigencia a partir del 1º de enero de 1995: las diferencias existentes entre los cuatro países tanto en lo tocante a estructuras de producción como a los regímenes de protección generaron oposiciones sectoriales y presiones considerables. Sin embargo, los presidentes definieron en diciembre de 1992 -al acordar un rango de variación del AEC (Arancel Externo Común) entre el 0 y el 20% y la posibilidad de que cada país introdujera excepciones para un conjunto reducido de bienes- el marco general dentro del cual se desarrollarían unas negociaciones que, si bien trabajosas, concluirían exitosamente hacia fines de 1994.

La fórmula finalmente acordada incluyó mecanismos transitorios a efectos de facilitar la adecuación de las distintas preferencias nacionales; hubo, además, sectores transitoriamente excluidos de la unión aduanera (el automotriz y el azucarero), como también lo fueron los bienes de capital, informática y telecomunicaciones, y los productos incorporados en las distintas listas nacionales de excepciones. La modalidad de convergencia hacia el AEC acordada habría de ser gradual, lineal y automática. El óptimo funcionamiento de la unión aduanera requería la vigencia de un código aduanero común que -al estandarizar criterios de clasificación, origen y valoración, obligaciones tributarias, procedimientos de despacho, etcétera- asegurase la aplicación uniforme de la normativa para la internación de bienes. Dicho código, si bien ha sido aprobado por los órganos competentes del Mercosur, no ha entrado aún en vigencia.

La puesta a punto de los instrumentos esenciales para la entrada en funcionamiento de la unión aduanera a



partir del 1º de enero de 1995 culminó en la Cumbre de Ouro Preto, en diciembre de 1994. En esa oportunidad, además de definir el régimen a aplicar a los productos sensibles y el trato a dar a las restricciones no arancelarias, se armonizaron las reglas para el otorgamiento de incentivos a la exportación, se acordó un nuevo régimen general de origen y se perfeccionó la estructura institucional del Mercosur. Finalmente, se acordó dar inicio al estudio de las políticas públicas que distorsionan la competitividad y a la elaboración de una política común de defensa de la competencia.

También se concretó durante este período la firma de dos protocolos relativos al tratamiento de las inversiones: el de Colonia del Sacramento, para la Promoción y Protección Mutua de las

Inversiones en Mercosur (que aseguró el trato nacional para los inversores de la región, prohibió los requerimientos de desempeño a la inversión y definió los principios de compensación en caso de expropiación); y el de Promoción de Inversiones Provenientes de Estados No Miembros del Mercosur (que garantiza el derecho de cada país a promover y admitir la inversión extranjera de acuerdo a su legislación nacional y define los criterios de trato al capital extranjero).

No faltaron, hacia el fin de esta etapa inicial, analistas que enfatizasen en la modestia de los logros obtenidos, sobre todo en comparación con el ambicioso objetivo de constitución del mercado común. Tomaban en consideración lo tenue del tejido de relaciones de interdependencia preexistentes, las considerables asimetrías entre las



economías nacionales involucradas en el proceso y la simultaneidad de este último con la instrumentación, en las dos economías mayores, de unos planes de estabilización que exhibían disimilitudes de entidad en cuanto a sus ritmos e instrumentos respectivos. Sin embargo, el análisis terminó produciendo valoraciones notoriamente más positivas: la eliminación de barreras arancelarias al comercio intrazona, la unión aduanera, los calendarios para el tratamiento de sectores sensibles como excepciones, aparecen como logros muy tangibles y nada triviales una vez que se ha tomado nota de las dificultades anteriormente mencionadas.

Como ha observado Roberto Bouzas<sup>3</sup>, ciertos factores coyunturales extrarregionales no fueron ajenos al éxito del Mercosur en estos primeros años: concretamente, la accesibilidad del financiamiento externo en la primera mitad de la década de los noventa facilitó la amortiguación del impacto de los desfasajes entre los ciclos económicos de los dos socios mayores y la inestabilidad del tipo de cambio real bilateral, hasta que, en el umbral de la entrada en vigencia de la unión aduanera, el éxito del programa de estabilización brasileño terminó produciendo una efectiva convergencia macroeconómica con Argentina y un *boom* de demanda que coincidió muy afortunadamente con el crítico período que siguió a la crisis mexicana.

Ahora bien, una vez reconocida la importancia de los factores señalados cabe subrayar -como el propio Bouzas hace- los decisivos virajes en sus políticas comerciales respectivas que los miembros

del Mercosur ensayaron durante los años del “período de transición”: los procesos paralelos de apertura comercial unilateral resultantes fueron altamente funcionales a la liberalización intrarregional del comercio no sólo “reduciendo las resistencias sectoriales al proceso de integración y facilitando el cumplimiento de las metas de liberalización”, sino además, mejorando las condiciones de acceso a los mercados regionales y, especialmente, “permitiendo que algunos sectores identificaran beneficios concretos derivados de la integración (especialmente en los países menores), estimulando la formación de coaliciones de apoyo al Mercosur”<sup>4</sup>.

Cabe, finalmente, destacar el verdadero “salto cualitativo” que representó, en términos de metodología de la integración, el reemplazo del viejo sistema de “listas positivas” por un mecanismo automático de desgravación, progresivo y lineal, que alteró radicalmente la modalidad de la negociación comercial: como observa Bouzas, “el intercambio de concesiones producto por producto fue reemplazado por un mecanismo general de liberalización que sólo permitía (formalmente a través de la cláusula de salvaguardias o la aplicación de la legislación interna de ‘defensa comercial’ o informalmente a través de medidas *ad-hoc* como los acuerdos de ordenamientos del mercado del sector privado), tratar casos particulares como hechos excepcionales”, haciendo compatible la consideración y el tratamiento discriminado de las situaciones más sensibles con la preservación de un entorno de liberalización general del comercio.

<sup>3</sup> Bouzas, Roberto, “La Agenda Económica del Mercosur: desafíos de política a corto y mediano plazo”, en: *Integración y Comercio*, N° 0, Año I, Buenos Aires, Intal, 1996.

<sup>4</sup> Idem



De este modo, el comercio intrarregional se expandió, durante los años de la “transición” (1991 - 1995), a una tasa promedio anual dos veces mayor que la tasa de crecimiento del comercio extrarregional, lo que operó como un poderoso catalizador de la cooperación interempresaria y las inversiones intrarregionales (reflejada, por ejemplo, en la concreción de *joint ventures*, la adquisición de paquetes accionarios y la firma de acuerdos de complementación productiva). Estos datos revelan, además, la capacidad que un proceso que se inició bajo una modalidad netamente “descendente” -y en el cual inicialmente los agentes privados se involucraban sólo una vez que sus respectivos segmentos económicos eran incorporados a la agenda de negociación por la iniciativa gubernamental- tuvo a la hora de superar el escepticismo, no exento de recelo, con que el empresariado había recibido la firma de los primeros protocolos argentino-brasileños, generando una lógica complementaria de integración “ascendente”, resultante de la iniciativa empresarial.

El éxito en este último plano debe mucho a la precisión de los objetivos seleccionados y la perentoriedad de los plazos fijados, notoriamente contrastantes con la vaguedad de las promesas de los emprendimientos de los años sesenta y setenta. Ellos, además, al fortalecer la capacidad de resistir presiones de los distintos *lobbies* domésticos, hicieron viable un patrón altamente rendidor de manejo de los roces resultantes, sobre todo de disparidades entre las políticas macroeconómicas de los dos socios mayores que tenían en principio un alto potencial desestabilizador del proyecto regional. La disposición a procesar el

conflicto a través de juegos de contraposiciones focalizadas, manteniendo siempre el compromiso con el objetivo central de la integración, permitió superar los riesgos de estancamiento y reforzar un compromiso activo de las comunidades empresariales que, a su vez, operaba como contención para eventuales tentaciones regresivas de los propios decisores gubernamentales. El resultado final ha sido, por un lado, la progresiva asimilación, por parte tanto de las élites empresariales como de las gubernamentales, de la idea de que el conflicto es un componente normal de este tipo de proceso; por otro, un aumento sostenido de la interdependencia económica que, al elevar los costos de una hipotética reversión del proceso, opera como un reaseguro de altísima eficacia. Esta rápida transformación de la percepción, por parte de los agentes económicos, de las posibilidades de consolidación de un espacio económico subregional integrado, queda claramente evidenciado por algunas tendencias mostradas por las políticas adoptadas por muchas de las empresas del área en materia de reestructuras e inversiones, durante la segunda mitad de los años noventa. Ya en 1999, un estudio constataba la multiplicación de una serie de iniciativas de integración corporativa (adquisición y control de empresas existentes, control de fuentes de materias primas y recursos naturales abundantes en la región) reveladoras de reacomodamientos estratégicos a la realidad de un mercado subregional: durante el período 1990-1998 hubo, solamente en Argentina y Brasil, 428 fusiones en sectores claves de las economías de ambos países. De la totalidad de las fusiones y adquisiciones



concretadas en esos años, más de la mitad tuvo como adquirentes a empresas nacionales, una cuarta parte a subsidiarias de empresas transnacionales y un 18% se vinculó con inversiones de tipo *cross-border*<sup>5</sup>.

### Implementación de la unión aduanera y profundización de la integración (1995-1999)

Con el fin del “período de transición”, cumplido el cronograma de reducción arancelaria para los productos incluidos en el régimen de adecuación (exceptuados el azúcar y los automóviles), el foco del esfuerzo integrador debía desplazarse hacia la eliminación de las barreras al comercio aún subsistentes, por una parte, y hacia la instrumentación de políticas comerciales comunes, por otra.

El contexto económico regional no fue, en el arranque de esta nueva etapa, el más favorable: el inicio de la unión aduanera coincidió con la crisis financiera mexicana, que habría de minar considerablemente la confianza de los inversionistas extranjeros en la estabilidad de los mercados latinoamericanos. Carente el Mercosur de mecanismos institucionalizados para la coordinación de las políticas macroeconómicas, el año 1995 estuvo marcado por algunas fricciones entre los distintos planes nacionales de estabilización. Sin embargo, los gobiernos mantuvieron su compromiso con el objetivo básico de fortalecer el bloque, lo que permitió la concreción exitosa de un ciclo de negociaciones tendientes a moderar los impactos de una serie de medidas unilaterales sobre las economías de los socios.

No obstante las dificultades señaladas, el

año 1995 se cerró con la aprobación de un Programa de Acción para el siguiente quinquenio (“Mercosur 2000”) a través del cual se reafirmó el compromiso con la continuidad del proceso de integración y se definieron las prioridades para el inicio de una nueva ronda de negociaciones. Las mismas habrían de tener por objetivo el paso de la “integración negativa” a la “integración positiva”, a través de la incorporación de nuevas temáticas (comercio de servicios, armonización de regímenes de compras gubernamentales, protección del medio ambiente, regímenes de empleo y seguridad social, salud, educación, ciencia y tecnología y seguridad ciudadana), y del perfeccionamiento de los compromisos.

El ciclo de negociaciones de este modo originado fue especialmente intenso durante los dos años siguientes, en que fueron aprobados un reglamento para la aplicación de la cláusula de salvaguardia a importaciones de terceros países, un marco normativo para el tratamiento de las importaciones de extrazona realizadas en condiciones de dumping, y protocolos sobre comercio de servicios, defensa del consumidor y protección del medio ambiente, además de reglamentos técnicos diversos.

Este espesor de la trama normativa del Mercosur transcurrió en paralelo no sólo con la transformación de las estrategias empresariales a las que ya se hizo referencia, sino además con una notable expansión de la agenda externa del bloque. El Protocolo de Ouro Preto otorgó al Mercosur personería jurídica internacional, habilitando la posibilidad de emprender negociaciones conjuntas con terceros países o grupos de países, lo cual, al reforzar considerablemente el

<sup>5</sup> Bonelli, “Estratégias Empresariais no Mercosul: um estudo dos processos de fusões aquisições, joint ventures e privatizações no Cone Sul”, citado según BID/Intal, *Mercosur Report N° 5*, Buenos Aires, 1999, pág. 15.



poder negociador de los socios constituyó un avance decisivo en la dirección de uno de los objetivos centrales del proyecto integrador.

En diciembre de 1995 el Mercosur suscribió un Acuerdo Marco de Cooperación con la Unión Europea, con vistas al inicio de negociaciones para el establecimiento de un área de libre comercio.

A nivel regional, la inicial propuesta brasileña de crear un Área de Libre Comercio de Sudamérica dio paso a una serie de negociaciones separadas entre el Mercosur y países individuales o grupos de países, cuyos resultados más importantes fueron los acuerdos suscritos con Chile (en junio de 1996) y Bolivia (en diciembre del mismo año). El estrechamiento de las relaciones con Chile, que se traduciría entre otras cosas, en un aumento de la coordinación en el ámbito de las negociaciones de integración hemisférica revistió para el Mercosur una especial importancia que iba más allá de los sustanciales incrementos exhibidos por las exportaciones e inversiones chilenas hacia el bloque: por su credibilidad internacional, Chile constituye un activo altamente valorado de cara a las negociaciones externas.

La concreción de tales acuerdos, sumada a otras negociaciones en curso (como las mantenidas paralelamente con los países andinos) contribuyeron decisivamente a potenciar el protagonismo del bloque en las negociaciones para el establecimiento de un Área de Libre Comercio de las Américas, en el marco de las cuales logró, además de la aceptación de la posibilidad de que los bloques regionales preexistentes negociasen como tales (este principio, conocido como de "*building blocks*", fue consagrado en la Reunión Ministerial del Alca realizada en Belo Horizonte en julio de 1997), la del principio de *"single undertaking"*, que supone que el acuerdo sólo se cerrará una vez que la totalidad de los temas negociados hayan sido acordados. Cabe señalar que la creciente heterogeneidad temática cubierta por el conjunto de frentes de negociación externa (OMC, Aladi, Alca, Unión Europea), que comenzaron a multiplicarse en forma simultánea, pero con diferencias importantes tanto en términos de *"timing"* como de demandas concretas, aumentó enormemente su importancia en la medida en que, por una parte, incrementó las exigencias de cohesión del bloque en torno a posiciones negociadoras unificadas, pero por otra, precisamente como consecuencia de esas exigencias, introdujo una serie de nuevos potenciales focos de tensión en el relacionamiento entre los socios.

A partir de 1996, si bien aún dentro de un contexto de relativa fragilidad fiscal y externa, la continuidad de la convergencia de los ciclos de las dos economías mayores contribuyó a seguir elevando las expectativas de que el impacto de los desiguales macroeconómicos sobre los flujos comerciales comenzara a disminuir en forma sostenida. En tal sentido, si bien resultaría excesivo hablar de un estrechamiento de los vínculos entre flujos



de comercio e inversión que incrementara drásticamente los niveles de interdependencia económica, sí parece correcto sostener que el aumento en los intercambios de bienes, decisivamente reforzado por la convergencia de políticas macro, reforzó en forma importante la percepción de la existencia de un común denominador de intereses entre Brasil y Argentina. Así, si bien el impacto estrictamente cuantitativo sobre los flujos de inversión extrarregional siguió siendo modesto, en aquellos sectores con predominio de subsidiarias de empresas transnacionales comenzó a ser perceptible el comienzo de un gradual proceso de racionalización y complementación productiva<sup>6</sup>. El informe del Intal correspondiente al año 1996 señalaba, asimismo, la multiplicación de los canales informales de intercambio de información y puntos de vista sobre las perspectivas macroeconómicas regionales, a través de los cuales comenzaba a suplirse la falta de redes burocráticas institucionalizadas a tales efectos.

Las preocupaciones de los gobiernos de la subregión por el destino de los procesos de consolidación democrática que encuadraban su accionar constituyeron, como ya se observó, un componente central de las concepciones estratégicas que desembocaron en la constitución del Mercosur. Sin embargo, las prioridades marcadas por la dinámica estrictamente económica del proceso integrador, unidas al propio fortalecimiento progresivo de las democracias de la región habían ido generando una suerte de “deslizamiento comercialista” que, sin llegar a desvirtuar los objetivos estrictamente políticos del proyecto, los había relegado



a un segundo plano.

Ese “deslizamiento” había sido, por cierto, relativo: tanto en 1992 en Las Leñas, como en 1994 en Colonia del Sacramento primero y en Buenos Aires después, los presidentes de los cuatro Estados Partes habían incluido en sus declaraciones conjuntas alusiones explícitas al estrecho vínculo entre integración y democracia, y en el artículo primero del acuerdo Mercosur-Unión Europea firmado en 1995 se había establecido que la democracia era el fundamento de toda cooperación; sin embargo, “ninguna de esas expresiones tenía la fuerza de un principio democrático como el que la Unión Europea había adoptado formalmente desde 1990 en su Carta de París”<sup>7</sup>.

En ese contexto, la crisis institucional atravesada por Paraguay en abril de 1996 revistió una importancia especial en dos sentidos. En primer lugar, en la medida en que ofreció la primera prueba -exitosamente salvada- para el efectivo accionar del Mercosur como mecanismo de preservación de la democracia. Ante el intento de derrocar al presidente constitucional del Paraguay, Juan Carlos Wasmosy, los cancilleres de los otros tres miembros del Mercosur advirtieron en

<sup>6</sup> BID/Intal: *Mercosur Report N° 1*, Buenos Aires, 1997, pág. 3.

<sup>7</sup> Tirado Mejía, Alvaro: *Integración y democracia en América Latina y el Caribe*. Buenos Aires, Intal, 1997, pág. 48.



forma explícita que la consecuencia automática de un golpe de Estado sería la salida de Paraguay del bloque. En segundo lugar, el episodio fue el determinante directo de la adopción de una “cláusula democrática”: en la cumbre presidencial realizada en junio de ese año en San Luis (Argentina), los presidentes suscribieron la Declaración sobre Compromiso Democrático en el Mercosur, en la que se afirma que “la plena vigencia de las instituciones democráticas es condición esencial para la cooperación”, y que “toda alteración del orden democrático constituye un obstáculo inaceptable para la continuidad del proceso de integración”. El compromiso contó también con la adhesión, a través de un protocolo, de los presidentes de Bolivia y Chile, países cuya asociación al Mercosur estaba por entonces en proceso de negociación. Para concluir, cabe hacer notar, siguiendo a Tirado Mejía, que, en la medida en que la

Declaración establece la obligatoriedad de inclusión de una cláusula de afirmación del compromiso democrático en todo acuerdo del Mercosur con otro país o grupo de países, “la expansión del Mercosur significaría (...) una extensión progresiva del pacto democrático en América Latina”<sup>8</sup>.

#### Crisis y relanzamiento (1999-2001)

La pauta de mejora en términos de Producto y niveles de inflación dentro de un contexto de fragilidad fiscal y alta vulnerabilidad externa se había mantenido a lo largo de 1997, con un aumento del déficit de cuenta corriente -excepto en el caso paraguayo- que mantenía a la accesibilidad del financiamiento externo como determinante central del crecimiento de las economías de la región<sup>9</sup>. Aún con tales condiciones de partida, el impacto de la crisis asiática en el primer semestre del año siguiente comenzó mostrándose mucho menos severo que lo inicialmente previsto; sería durante la segunda mitad de 1998 que, tras la moratoria rusa, se consolidaría un punto de inflexión no sólo en relación con la evolución estrictamente económica del bloque, sino incluso con algunas pautas de relacionamiento entre sus miembros. La crisis financiera desencadenada por la moratoria rusa de mediados de 1998, tuvo un impacto sobre la coyuntura económica internacional que resultó fuertemente negativo para las economías emergentes, al sumar, a los efectos estrictamente financieros, las derivaciones en términos de caída de precios de las *commodities*.

<sup>8</sup> Idem., pág. 49

<sup>9</sup> BID/Intal: *Mercosur Report N° 2*, Buenos Aires, 1997, p. vi.



Esos efectos se combinaron con los resultantes de factores de naturaleza doméstica operantes al interior de la economía brasileña (a los que en algunos casos potenciaron decisivamente), para determinar una caída del nivel de actividad económica cuyo impacto sobre el bloque fue proporcional al peso que en el mismo tiene el mayor de sus socios: la devaluación de la moneda brasileña a comienzos de 1999 alteró los precios relativos y las relaciones de competitividad. Por primera vez desde la creación del

Mercosur, gobiernos y agentes privados debieron enfrentar una situación de contracción *simultánea* de las economías del bloque.

Esa situación inédita afectó a los niveles de producción de los distintos socios y a los intercambios entre ellos con una contundencia también inédita, que los distintos indicadores corroboran. Sin embargo, en lo que se refiere estrictamente a las relaciones comerciales intrabloque, lo novedoso a partir de 1999 tal vez no haya sido, en



rigor, tanto la existencia de contenciosos -sobre todo entre los dos socios mayores- ni aún el rigor de los mismos, sino la aparición de un elemento de "crisis psicológica"<sup>10</sup> que se reflejó en la aparición, al interior de los distintos Estados, de dudas fuertes en relación con el sentido estratégico y la dirección del proceso de integración. En otras palabras: es innegable que la conflictividad entre los Estados Partes del Mercosur no ha hecho sino incrementarse durante los últimos años, pero ese desarrollo no debería ser, en sí mismo, llamativo: la multiplicación de los conflictos al compás del aumento de la interdependencia y de la profundización de la integración, ha sido parte de la experiencia de todos los procesos de integración exitosos; que de otro modo hubiese ocurrido en nuestro caso sólo podría haber sido el resultado de un absoluto estancamiento del proceso. El punto en el que importa hacer hincapié aquí es que "las crisis en sí mismas no son tan importantes para el destino del proceso como los caminos que se elijan para superarlas"<sup>11</sup>.

Parece, entonces, conveniente, comenzar por observar que de una crisis de las economías que componen el Mercosur, no tendría por qué necesariamente derivarse una crisis *del Mercosur como tal*. Esta es una distinción que es importante preservar en las actuales condiciones: que las recesiones de las distintas economías de la subregión y la resultante caída de los niveles de intercambio entre las mismas terminen traduciéndose en un retroceso del proyecto integrador es sin duda un resultado posible, pero que depende, mucho más que de la evolución

de la coyuntura estrictamente económica, de la capacidad de los gobiernos para mantener el sentido estratégico del proyecto más allá de las inevitables oscilaciones que la coyuntura económica subregional por definición deberá atravesar.

No sorprende que el deterioro general de los indicadores económicos y sociales de la región durante los últimos dos años se haya venido traduciendo en un aumento de la impaciencia y el pesimismo de un número creciente de actores sectoriales nacionales, con el consecuente incremento de las presiones sobre los gobiernos respectivos para la adopción de decisiones unilaterales reñidas con las reglas acordadas a nivel del bloque. Importa rescatar, sin embargo, el hecho de que, aún cuando fueron tomadas, muchas de esas decisiones unilaterales terminaron teniendo consecuencias que, si bien en modo alguno deseñables, fueron en su impacto sobre el acuerdo regional menos severas de lo que en algún momento se temió; ello fue así, razonan Chudnovsky y Fanelli, porque "ocurrieron en un contexto en el que resultaba claro para el resto de los socios que esos países estaban actuando obligados por el imperio de las circunstancias, más que por una súbita voluntad de beneficiarse a costa del vecino"<sup>12</sup>. Adicionalmente, además, el propio aumento de la interdependencia económica generado por la integración comercial obliga a calcular los posibles efectos sobre la propia economía de cualquier iniciativa potencialmente agravante de las dificultades del socio. Se ha dado, de todos modos, una acumulación de modificaciones

10 De Almeida, Ob. Cit., pág. 25.

11 Cimadomonte, Alberto: "Crisis e instituciones: hacia el Mercosur del siglo XXI", en: Gerónimo de Sierra (comp.): *Los rostros del Mercosur. El difícil camino de lo comercial a lo societal*, Buenos Aires, CLACSO, 2001, pág. 238.

12 Chudnovsky, Daniel; Fanelli, José María: *El desafío de integrarse para crecer. Balance del Mercosur en su primera década*. Buenos Aires, Siglo XII/BID, 2001, págs. XV-XVI.



unilaterales del Arancel Externo Común y de re-introducción de aranceles intrazona que ha debilitado la previsibilidad del cumplimiento de las reglas de juego regionales al filo de poner en duda *la credibilidad general y el prestigio internacional del bloque*.

Frente a tales riesgos, vale la pena insistir en algunas consideraciones que tal vez hayan sido demasiado sistemáticamente soslayadas últimamente. En los últimos tiempos la propuesta, bien de abandonar el Mercosur, bien de hacerlo "retroceder" a la condición de mera zona de libre comercio, ha sido planteada en más de una oportunidad desde diversos círculos

políticos, académicos y empresariales de los distintos países miembros.

Cabe realizar tres precisiones al respecto. La primera es que, aún cuando resulte útil a efectos didácticos, el tradicional esquema que propone un gradiente lineal y ascendente del quantum de integración desde la zona de libre comercio hasta la unión monetaria pasando por la unión aduanera y el mercado común, puede resultar peligrosamente simplificador de los problemas y las demandas de coordinación que, en virtud de las crecientes complejidades de la economía contemporánea, puede llegar a plantear aún el funcionamiento de una zona de libre



comercio.

La segunda: del mismo modo que en la medida que los resultados de las iniciativas gubernamentales de integración dependen decisivamente de la concreción de un tejido de interdependencia económica resultante de la efectiva interacción de los agentes privados, una vez que tal tejido se ha formado, la reversión de los avances de la integración no sólo se torna muy difícil sino además muy costosa. En otras palabras, en el estado actual de desarrollo del Mercosur, la eliminación -total o parcial- de los acuerdos ya concretados difícilmente suprimiría la interdependencia, pero dejaría a los gobiernos mucho más carentes de instrumentos para administrarla. Finalmente: es muestra de una gran ingenuidad suponer que el potencial perturbador de las restantes economías de la subregión ostentado por la dimensión de Brasil y Argentina -su capacidad eventual de "exportar" inestabilidad-desaparecería con la supresión o simplificación del Mercosur.

Parece claro que la fase inicial del boom de la expansión comercial, basada en las

oportunidades abiertas por la "integración negativa", se ha cerrado como tal, más allá de que quepa esperar eventuales recuperaciones en los niveles de intercambio intrarregional resultantes de un cambio de signo de la coyuntura. Que el Mercosur entre efectivamente en una nueva fase de desarrollo dependerá, sin duda, de la capacidad de sus miembros para afinar su diseño institucional y acordar mecanismos y disciplinas que hagan al proceso más previsible y aumenten su capacidad de absorber y administrar "shocks" similares al actual; sería, sin embargo, erróneo suponer que con ello bastaría para conjurar los problemas de las economías de la región, toda vez que no es el Mercosur el responsable de las dificultades que las mismas atraviesan.

Las salvedades precedentes no deben obstar para reconocer que la actual crisis ha vuelto impostergable el planteamiento y avance en la discusión de la problemática de la coordinación macroeconómica. El Consejo del Mercado Común respondió, en oportunidad de su XIX reunión (diciembre de 2000), con el acuerdo de "relanzamiento" del Mercosur,

## El Mercosur en perspectiva



Hace tan sólo 25 años, nuestra región era un campo armado que en medio de dictaduras transitaba una etapa profunda de la condición del subdesarrollo: inestabilidad, autoritarismo, estancamiento, hiperinflaciones, violación de derechos humanos, conflictos entre Estados. Hoy, desde democracias vigentes, que han sobrevivido a las más duras pruebas, podemos analizar



que contempla metas de convergencia macroeconómica en materia de inflación y déficit fiscal para el período 2002-2005.

Las turbulencias que han marcado la evolución económica de Uruguay y Argentina durante el último año, sumadas a las fases de los ciclos electorales que atraviesan Argentina y Brasil constituyen otros tantos factores de incertidumbre, que han abierto un compás de espera. Tal vez no sea ocioso, en tanto las aguas se estabilizan, recordar, a modo de balance, que durante estos diez años tanto el comercio como, en general, los vínculos de toda especie entre los miembros del bloque experimentaron un crecimiento sin precedentes, que se dio sin desvíos significativos de flujos comerciales, de inversión o financieros con socios extrarregionales. Más importante, acaso, que eso, haya sido la consolidación de la opción por un modelo de integración y desarrollo abierto y competitivo -que supuso una ruptura muy fuerte con la historia de los estilos de desarrollo largamente ensayados por la región-, el aporte del Mercosur como ancla para un conjunto de disciplinas colectivas en ma-

teria de políticas de estabilización y su efecto multiplicador del poder de negociación extrabloque de los países miembros.

### El Mercosur y el mundo

Las dificultades atravesadas por el Mercosur no han impedido la prosecución de los trabajos dirigidos a perfeccionar el relacionamiento con la Unión Europea y el Alca, la proyectada zona interamericana de libre comercio. Este, como se sabe, viene encaminándose hacia su etapa de definiciones, ahora bajo la co-presidencia de los Estados Unidos y Brasil y mirándose hacia la fecha fijada del 2005, en que se llegaría a convenir los mecanismos para el funcionamiento de esa gran área de intercambios comerciales. El tema, como es natural, ha merecido especial tratamiento hacia adentro del Mercosur, el que viene coordinando la posición de sus socios. Desde el ángulo de los Estados Unidos, a su vez, la situación se ha modificado favorablemente por contar ahora la Administración con una autorización parlamentaria para negociar. La Unión Europea, si bien maneja tiempos

nuestro presente y examinar las perspectivas de futuro con mayor serenidad. Está lejana en el horizonte la visión de países encerrados en sus fronteras, con rígidos esquemas de proteccionismo y aún tremendos recelos fronterizos, que alentaban desestabilizadoras expectativas armamentistas. Atravesamos años de crecimiento y la construcción del Mercosur mostró, desde su creación, en 1991, hasta 1998, una vigorosa expansión. Los últimos tiempos han sido particularmente difíciles, pero antes de cualquier conclusión apresurada hay que ubicarse

en esta mirada de mediano plazo que nos muestra una región aún con dificultades pero con valores e instituciones que han sobrevivido a todas las contingencias y constituyen un patrimonio colectivo formidable. Con los cuatro socios lejos de los años del crecimiento, es natural que el escepticismo haya crecido, pero no por ello la idea integradora está abandonada, ni mucho menos. Es más, la misma aproximación del Alca refuerza la idea de que los Estados del Sur pueden y deben negociar coordinadamente, potenciando así su propio peso específico.



propios y caminos particulares en su negociación con el Mercosur, estará convergiendo también hacia el 2005 como el momento en que se podrá culminar y establecer las concesiones comerciales tanto tiempo aguardadas. Lo importante es que se ha fijado una agenda con temática definida sobre el particular, permitiendo avizorar así un tiempo de concreciones. Naturalmente, el tema agrícola ha configurado desde el inicio el escollo central y allí sigue estando un nudo que en ese momento habrá que desatar. Detrás de todo este tema planea la OMC y su negociación, hacia la cual a veces se mira como un

obstáculo, en otras como una oportunidad pero en cualquier caso una instancia que no será insignificante en el manejo de esta relación.

Estas negociaciones multilaterales no han obstando a que los socios avanzaran en entendimientos bilaterales, como es el caso de la relación con México, sin duda de gran peso en la región. Estos desplazamientos no han cuestionado la actuación conjunta del grupo, al punto de que con el propio México se ha avanzado en un acuerdo marco para el establecimiento de una Zona de Libre Comercio entre el Mercosur y ese país.



## El protocolo de Olivos

Cuando el pesimismo sobre el Mercosur parecía inundar la región, el 29 de junio del 2000 se adoptó la decisión titulada “Relanzamiento del Mercosur” que aventaba las vacilaciones sobre el futuro. Se constituía allí un grupo *ad hoc* para estudiar aspectos institucionales y mejorar los sistemas de solución de controversia. El grupo vivió todas las peripecias de esos momentos difíciles, pero finalmente en Buenos Aires, el 18 de febrero del 2002, en la vieja quinta de Olivos donde residen los presidentes argentinos, se aprueba el protocolo sustitutivo del de Brasilia, dando un paso institucional de enorme trascendencia en lo que refiere a los procedimientos para resolver divergencias.

Su estructura sigue la clásica del Protocolo de Brasilia en cuanto al acceso a la justicia de los Estados y los particulares. Los Estados, como sujetos jurídicos de la integración, tienen un acceso directo al Tribunal. Los particulares pueden llegar a través de la Sección Nacional del Grupo Mercado Común, que debe calificar la legitimidad del reclamo.

Importa señalar que el Protocolo se ubica en un concepto más amplio que la controversia, cuando habla de “divergencias”. A veces puede darse una duda sobre la interpretación de una norma o sobre la aplicación efectiva de una disposición y eso le da relevancia a otro modo de actuación que es la opinión consultiva, procedimiento de anticipación que permitirá sin duda resolver, canalizar y evitar discrepancias, antes que ellas nazcan.

Se prevé una posible revisión del Tratado en el 2006, cuando se produzca la

convergencia del Arancel Externo Común, pero ocurra o no esa modificación, el proceso de construcción institucional avanza desde ya.

En cuanto a los tribunales en sí, se mantiene la estructura de los tribunales *ad-hoc*, que seguirán actuando para cada caso, pero con un Tribunal Arbitral que opera como organismo de alzada sobre la materia de derecho. Se establece entonces una segunda instancia, no sobre el debate de hechos sino de derecho, respondiendo así al reclamo de que existiera alguna instancia de revisión. Sus laudos son cosa juzgada, como ya estaba definido, pero ahora con la posibilidad de ejecutarlos, aplicando sanciones a la parte que no cumpla.

Naturalmente no hemos alcanzado el estadio de un tribunal jurisdiccional permanente, como ocurre en Europa. Estamos siempre dentro de los límites del concepto arbitral, pero tampoco puede dudarse que es un perfeccionamiento institucional y que de este modo se va desarrollando hacia adentro del Mercosur una conciencia jurídica, una suerte de jurisprudencia, que va marcando criterios y definiendo conceptos.

La aprobación parlamentaria final de este Protocolo de Olivos, ya muy adelantada, consolidará así otra instancia en el proceso de construcción de las instituciones comunitarias.

Del mismo modo, se avanzó hacia la transformación de la Secretaría Administrativa en una Secretaría Técnica, imprescindible avance para el funcionamiento del Mercosur. Impregnado desde el principio del temor a reproducir una burocracia excesiva, la organización configuró una estructura muy débil. Al andar se percibió la necesidad de que hubiera una mínima estructura de gente



pensando en términos de región y no de cada Estado, como naturalmente ocurre en el conjunto de la institucionalidad. Ha madurado esa necesidad y si bien todavía existe alguna reserva circunstancial, en términos generales existe un consenso de aprobación y comienzan a darse los primeros pasos concretos.

### Los vaivenes del comercio

Firmado el Tratado de Asunción, las exportaciones intra-Mercosur se triplicaron entre 1990 y 1995, pasando de U\$S 4.100 millones a U\$S 14.000 millones a un ritmo de expansión anual del 28%. Este clima de crecimiento se mantuvo hasta 1998, año en el que las exportaciones de los cuatro países dirigidas a sus socios alcanzaron U\$S 20.195 millones. Constituían ya el 25% del total de sus exportaciones, lo que evidenciaba el éxito del plan de liberalización y el desarrollo de una interdependencia creciente. Naturalmente el porcentaje mayor de exportación se daba en Paraguay (52.3%) y Uruguay (55.4%), frente a un 35.8% en Argentina y 17.4% en Brasil.

A partir de 1998 las circunstancias cambian. Después de ocho años de expansión comercial, adentro y afuera de la región, se contraen todos los flujos, se restringe el financiamiento, caen los precios de las *commodities* de exportación de nuestros países. Un ataque especulativo sobre el real lleva a su libre flotación y esta situación, como es natural, modifica sustantivamente la competitividad hacia adentro de la región. Esta pasa a estar muy influida por las modificaciones cambiarias, que se producen en enero de 2002 en Argentina, al abandonarse el plan de convertibilidad,

que es seguido por Uruguay en el mes de junio con el abandono a su vez del sistema de bandas de flotación para ir a un régimen de libre flotación. Paralelamente, Paraguay ha acompañado estos movimientos devaluatorios, produciéndose así un clima de inestabilidad general en que los precios relativos han estado alternativamente favorables hacia unos u otros de los cuatro socios.

Si miramos en perspectiva el período 1996-2001 nos encontramos con una caída del volumen comercial de U\$S 33.850 millones a U\$S 30.676 en el 2001. En estas circunstancias el comercio del bloque ha perdido peso en el total de los intercambios comerciales de los cuatro Estados, pero mantiene, pese a todo, una presencia significativa. Paraguay permanece en un orden del 50% de su comercio adentro de la región, Uruguay un 41%, Argentina un 28% y Brasil un 11%. Paraguay y Uruguay continúan con corrientes deficitarias frente a las economías mayores; Brasil registra superávits importantes sobre ellos, pero tiene déficit con Argentina, que hoy por hoy es el país que mantiene un flujo favorable frente a todos los demás socios.

### Balance y esperanza

En el peor momento imaginable, el comercio adentro del Mercosur mantiene su presencia. Habrá quienes vean débiles los números. También hay quienes pensamos que si en estas circunstancias las corrientes siguen siendo mucho mayores que antes de la integración regional, debemos reconocer que hay sustancia para no dejarse deslizar hacia el pesimismo ambiente.

Las economías de los Estados de la



región retomarán en algún momento el sendero de un crecimiento sostenido, pero más allá de esa expectativa debe pensarse que el Mercosur no fue una construcción exclusiva para los buenos momentos sino una opción estratégica de todos los socios en procura de la creación de un espacio económico interno de mayor escala y a su vez de una personalidad política que hacia el exterior fortaleciera su potencial negociador en su inserción, mostrando el rostro armónico de una región democrática y dinámica.

Lo que debe asumirse, como saldo negativo de la experiencia vivida, es el atraso en fijar los mecanismos de coordinación de las políticas macroeconómicas, el “pequeño Maastricht” que será imprescindible para prevenir los desniveles sorpresivos. En un momento tan decisivo para la inserción internacional, más que nunca importa esta visión, valorizando lo hecho y reconociendo lo que falta.

El Mercosur es comercio pero es más que el comercio. El Mercosur son cuatro Estados miembros y dos asociados, pero es mucho



más que la sumatoria aritmética de sus integrantes. Constituye una región culturalmente homogénea, hija de un mismo proceso histórico, cada día más integrada

físicamente, que puede y debe asumir un destino común, inspirados en las también comunes aspiraciones de sus pueblos.



# Mercosul: história e perspectivas



**Equipe técnica responsável:** Serafín Frache, Jorge Franco, Primavera Garbarino, Mercedes Guinovart, Andrés Jung, Sandra Lampreia, Verónica Molinari, Isabel Vázquez D' Elía, Javier Vázquez. **Agradecimentos:** Ministério das Relações Exteriores do Uruguai; Ministério de Turismo do Uruguai; Secretaria Administrativa do Mercosur; Comissão Intersetorial do Mercosur; Embaixada da Argentina no Uruguai; Embaixada do Brasil no Uruguai; Embaixada do Paraguai no Uruguai; Embaixador José Botafogo (Brasil); Embaixador Eduardo dos Santos (Brasil); Martín Santiago, Coordenador Residente das Nações Unidas e Representante do PNUD no Uruguai; Glória Rodríguez; María Celina McCall; Alcides Zapico Delgado. **Bases de dados utilizadas:** Bases próprias, Banco Mundial, Eurostat, FMI, Ocde, SAM, Usda, Indec, Ibge, Opypa, Iica – Argentina, FAO, WTO, Cepal, Organização das Nações Unidas, Revista América Economía, Siscomex. **Produção gráfica:** Gustavo Tucci  
**Fotolitos:** Hi-End **Impressão:** Empresa Gráfica Mosca D.L. N° 325968



Fundación Círculo de Montevideo: José Luis Zorrilla de San Martín 248 - Montevideo - Uruguay  
e-mail: circumvd@adinet.com.uy - [www.circulodemontevideo.com](http://www.circulodemontevideo.com)



# Prefácio

No espaço Sul-americano, o Mercosul tem sido um protagonista relevante nos anos 90. Percorreu de forma acelerada seus primeiros anos de projeto original, acompanhando o processo de abertura e o aumento do comércio que caracterizou esse período a nível mundial. Embora a região esteja atravessando atualmente tempos difíceis, ela mostra conquistas e acertos significativos.

O Mercosul é um projeto estratégico que, como todo projeto de longo prazo, requer ajustes, atualizações e novos conteúdos que o mantenham vivo e útil para as comunidades envolvidas.

A Fundação Círculo de Montevidéu, dentro de sua orientação temática sobre “Competitividade-Governabilidade”, elaborou um exame retrospectivo e prospectivo, analisando o valor do projeto original e ressaltando os posicionamentos futuros e as estratégias possíveis.

Essa análise foi registrada em cinco pequenos livros nos quais se visualizam as conquistas realizadas e seu lugar no mundo globalizado, os alcances do sistema regional aberto configurado, até o presente momento, assim como uma proposta para medir-nos como projeto futuro e em comparação com outras realidades.

*Os fundadores do Círculo de Montevidéu são: Belisario Betancur, Natalio Botana, Michel Camdessus, Fernando Henrique Cardoso, Hugo Fernández Faingold, Leonel Fernández Reina, Manuel Fraga Iribarne, César Gaviria, Felipe González, Enrique Iglesias, Hélio Jaguaribe, Ricardo Lagos, Carlos Magariños, Manuel Marín, Elena Martínez, Luciano Martins, Jordi Pujol, Germán Rama, Julio María Sanguinetti, Alain Touraine y Fernando Zumbado.*



# Índice

Presentação de Fernando Henrique Cardoso	<b>5</b>
Introdução	<b>10</b>
O “período de transição”	<b>14</b>
Implementação da união alfandegária e aprofundamento da integração	<b>19</b>
Crise e relançamento	<b>22</b>
O Mercosul e o mundo	<b>27</b>
O Protocolo de Olivos	<b>29</b>
Os vaivéns do comércio	<b>30</b>
Balanço e esperança	<b>30</b>



# Presentação de Fernando Henrique Cardoso

**Presidente da República Federativa do Brasil**

O Mercosul é uma prioridade da política externa brasileira e uma obra sem precedentes no esforço de integração regional na América Latina. Como toda realização importante, o Mercosul enfrenta desafios, dificuldades, e as medidas tomadas na implementação de seus objetivos não poderiam deixar, por vezes, de ferir interesses que, embora minoritários, manifestam-se de forma eloquente.

Não há dúvida, contudo, de que o Mercosul -que vai muito além de um mero bloco comercial, uma vez que representa um processo de real integração entre democracias- veio para ficar. É um projeto que, há muito tempo, ultrapassou o espaço restrito dos gabinetes ministeriais para converter-se em uma realidade do cotidiano dos povos do sul da América do Sul.

Como bem disse o Chanceler Celso Lafer, para o Brasil, enquanto outras propostas de integração são opções, o Mercosul é um destino. E um destino que abraçamos com entusiasmo e que, tenho certeza, continuará a se desenvolver nos próximos anos.

É certo que o Mercosul, sobretudo em um contexto de turbulências financeiras e dificuldades econômicas de seus Estados-membros, tem-se defrontado com circunstâncias adversas, algumas endógenas e outras de natureza externa. Tais circunstâncias, contudo, não são eternas, como não são eternas as dificuldades econômicas.

Os Governos dos Estados-membros têm trabalhado no sentido de fazer avançar as pautas tradicionais da União Aduaneira e têm alcançado avanços. Têm-se dedicado, igualmente, a adotar medidas específicas que permitam assegurar os pressupostos financeiros do comércio integrado, como no aperfeiçoamento e atualização dos Convênios de Pagamentos e Crédito Recíproco.

Temos trabalhado na aprovação de disciplinas na área de defesa comercial e temos passos seguros -que não são menos importantes pelo fato de a alguns parecerem lentos- no sentido do fortalecimento institucional.

Existe, além disso, uma agenda menos visível, mas igualmente relevante para o futuro de nossa região. Há todo um esforço de coordenação política, educacional, jurídica e de segurança que permeia grande parte dos entendimentos não-comerciais do Mercosul e que é fundamental para fortalecer o processo integrationista. Exemplo disso são os entendimentos voltados para promover o objetivo da livre-circulação de pessoas, que é talvez uma das melhores expressões da fraternidade que é característica da parceria entre os Estados-membros do Mercosul.



Outro exemplo encontra-se nas decisões relativas à facilitação do reconhecimento recíproco das carreiras no Mercosul. Não se trata de meros acordos burocráticos, e sim de criar condições que garantirão, no contexto da integração, a necessária mobilidade de mão-de-obra e o surgimento de novas e variadas oportunidades de emprego.

Sempre haverá os pessimistas a apontar problemas, os céticos a levantar dúvidas e inquietações. Pessoalmente, não compartilho dessa visão. Um processo de integração como o do Mercosul depende de dois tipos de condições. Um, mais objetivo, reside na proximidade física e na importância dos vínculos de toda ordem -econômicos, políticos, sociais, humanos- entre os países. Ninguém tem dúvida de que, nesse plano, são abundantes as razões que militam em favor do desenvolvimento e aprofundamento do Mercosul.

Outro plano é o das decisões políticas que tornam possível realizar o potencial de integração inherente nessas condições objetivas. Nesse aspecto, o fator decisivo é a clareza de visão dos Governantes, dos Parlamentos e das sociedades. É a capacidade de liderança política, que por definição não pode ser míope, nem pode deixar-se conduzir por interesses localizados, por mais legítimos que estes possam ser.

É fundamental que se alcance uma visão de longo prazo, com ousadia para grandes realizações e voltada para os interesses maiores dos povos de nossa região. Foi esse tipo de visão que tornou possível a criação do Mercosul. Será esta a mentalidade que continuará a assegurar o seu êxito no futuro e que afastará, definitivamente, as diversas formas de ceticismo.

Sempre acreditei que, em política, deve-se olhar para a frente, e não pelo espelho retrovisor, com nostalgia do passado - que em geral é nostalgia de um passado idealizado, que nunca existiu. Por isso, não creio que, na agenda do Mercosul, haja espaço para qualquer retrocesso. Como disse ao assumir a Presidência *pro-tempore* em julho de 2002, o encolhimento de nossas ambições representaria a negação de nossa realidade geográfica e a diminuição de nossa capacidade de atuação coordenada em negociações fundamentais que se aproximam de suas etapas conclusivas.

Felizmente, nossa perspectiva não é esta, mas a de um fortalecimento crescente do Mercosul e a da reafirmação de seu papel como um ator de peso no cenário internacional, em particular no contexto das negociações em curso no âmbito hemisférico, com a União Européia e na Organização Mundial do Comércio.

Em todos esses foros, assim como em nossa própria região, o Mercosul será uma voz cada vez mais forte, enraizada em nossos valores democráticos, em nossos laços de cultura e de cooperação, assim como no peso específico de nossa economia e de nosso comércio.



**Há 25 anos a região era uma área fechada, com ditaduras e subdesenvolvimento. Hoje em dia, o cenário é totalmente diferente, com democracias provadas e integradas.**

Apesar de ter havido tentativas de integração desde os anos 60, as raízes do Mercosul começam a se afirmar em meados dos anos 80, e, a partir de então, pouco a pouco e com cautela, gera-se uma sólida e original experiência integrationista, rompendo uma longa tradição de fracassos.

**As turbulências que assolaram o bloco desde o fim dos anos 90 estimularam o ceticismo. Não obstante, retomando a perspectiva fica claro que o Mercosul não foi uma construção exclusiva para os bons momentos, mas uma opção estratégica para ampliar o espaço econômico interno e poder apresentar ao mundo, uma região harmoniosa, democrática e dinâmica, fortalecendo o potencial negociador para encontrar a melhor inserção internacional.**



## Introdução

Acadêmicos e dirigentes políticos, dentro e fora da sub-região, coincidiram na avaliação positiva do Mercosul: em meados dos anos 90, ao mesmo tempo que a literatura especializada -inclusive a produzida nos países industrializados- começava com freqüência cada vez maior a assinalar o bloco como um expoente original e de sucesso da “integração Sul-Sul”, este conquistava importância crescente nas agendas externas dos principais atores do sistema internacional. O objetivo de formar um mercado comum não foi alcançado no prazo previsto no Tratado de Assunção; entretanto, deduzir desse fato que o Mercosul fracassou, ou que seus resultados são irrelevantes, implicaria desconhecer tanto a história das tentativas precedentes de integração conhecidas na América Latina, por um lado, como, por outro, não levar em conta a conjuntura internacional em meio à qual esse projeto teve de percorrer seus primeiros dez anos de vida.

Numa síntese feliz, escreve Roberto de Almeida: “De um modo geral, é possível sustentar que o Mercosul operou, durante seus primeiros 11 anos, como uma espécie de mecanismo anticíclico (...) O bloco constituiu um fator eminentemente positivo para a consolidação de políticas orientadas para a estabilização macroeconômica, para a busca de competitividade interna e externa e para a introdução de medidas de ajuste fiscal e de regimes regulatórios responsáveis e avançados na região. Os avanços no plano da liberalização do acesso a mercados ou no da coordenação e harmonização de

políticas, mesmo com resultados mais lentos que o desejado pelos seus formuladores iniciais ou o pretendido por alguns entusiastas da integração, se fizeram acompanhar, contudo, por uma cautela em sua implementação que não deixa de constituir, de certa forma, uma garantia contra eventuais retrocessos”<sup>1</sup>.

O Mercosul não é a única, nem a primeira, das experiências de integração regional tentadas por países latino-americanos, mas é a primeira que conseguiu quebrar uma longa tradição de fracassos que, freqüentemente, se diz ter começado com o Congresso do Panamá, em 1826, e que se estende até as limitadas conquistas colhidas, nas quatro últimas décadas do século passado, pela Associação Latino-americana de Livre Comércio (Alalc), primeiro, e pela Associação Latino-americana de Integração, (Aladi), depois. Criada em 1960, em plena vigência do modelo de substituição de importações, a Alalc tinha fixado como objetivo criar, num período de 12 anos, uma área de livre comércio que, ampliando os mercados protegidos, permitisse avançar na industrialização substitutiva ao ambientar o aproveitamento de economias de escala. As estruturas das economias latino-americanas, sua instabilidade e baixo nível de independência, e a própria lógica protecionista do modelo de substituição de importações, conspiravam, além das intenções, contra qualquer tentativa de superar uma liberalização limitada a produtos de escassa relevância.

Os modestíssimos resultados alcançados pela Alalc provocaram sua substituição, em 1980, pela Aladi, que almejava uma

---

<sup>1</sup> De Almeida, Paulo Roberto: *O Mercosul em sua primeira década: Uma avaliação política a partir do Brasil*. Buenos Aires, INTAL/ITD-STA, 2001, pág. 10.



liberalização progressiva do comércio com base em mecanismos mais flexíveis que os estabelecidos por sua antecessora: não foram estabelecidos calendários para a formação de uma área de livre comércio nem definidos instrumentos automáticos para eliminar as barreiras à circulação de mercadorias. Tratou-se, simplesmente, de ambientar a assinatura de acordos preferenciais entre todos aqueles países membros interessados, com a esperança de que a zona de livre comércio acabasse sendo o resultado final da multiplicação de tais acordos.

As raízes do Mercosul se encontram num processo acelerado de aproximação e cooperação por meio do qual, a partir de meados dos anos 80, o Brasil e a Argentina puseram fim à desconfiança recíproca que caracterizaram suas relações durante um século e meio. Essa mudança drástica era uma resposta à difícil conjuntura econômica e à crescente marginalização internacional que os países da região tiveram de enfrentar no fim de suas respectivas ditaduras militares.

Enfrentando o desafio comum de consolidar a democracia em seus países, os presidentes Raúl Alfonsín e José Sarney iniciaram uma aproximação que foi institucionalizada em 1986 com a assinatura de um Programa de Integração e Cooperação Econômica estruturado em torno da negociação de acordos setoriais que envolviam desde a produção de alimentos até a de bens de capital, incluindo indústrias de ferro e aço, nuclear e automotriz, assim como a cooperação



tecnológica. A orientação estratégica então inaugurada foi reforçada, dois anos depois, com a assinatura de um Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento cujo objetivo era a formação de um mercado comum num prazo de dez anos. O modelo subjacente ao Programa de Integração e Cooperação Econômica tinha, segundo Almeida, “a vantagem de ser claro em seus objetivos de complementação industrial, mas tinha, ao mesmo tempo, a desvantagem de exigir a negociação de acordos específicos, sempre parciais, para o estabelecimento do objetivo do mercado comum”<sup>2</sup>.

A partir de 1986 dá-se a incorporação do Uruguai, que se formaliza na Ata da Alvorada, de abril de 1988, estabelecendo-se o trilateralismo da relação. Em Buenos Aires, em julho de 1986, inicia-se uma prática que iria se institucionalizar. Por ocasião da visita oficial do presidente Sarney à Argentina é convidado o chefe

<sup>2</sup> Idem, pág. 4.



de Estado uruguai Julio María Sanguinetti. O comunicado conjunto registra: “Os presidentes Sarney e Alfonsín fizeram uma exposição detalhada dos protocolos de integração econômica entre a Argentina e o Brasil, a serem assinados nesta data. O presidente Sanguinetti manifestou seu decidido apoio a essas iniciativas, que considerou de transcendência fundamental para o futuro da sub-região e o processo de integração do conjunto da América Latina”. Esta foi, pois, a primeira reunião tripartite.

Em 10 de dezembro desse mesmo ano, em Brasília, realizou-se uma segunda reunião e no comunicado conjunto os presidentes manifestaram seu decidido apoio a todas as iniciativas no sentido de estreitar os laços de cooperação e integração equilibrada entre os três países de forma realista, gradual e flexível.

Mais adiante, em maio de 1987, em Montevidéu, ocorre a terceira reunião trilateral. Por ocasião da visita de Alfonsín, Sarney é convidado e essa é a primeira oportunidade na história em que os presidentes da Argentina e do Brasil

se reúnem com um chefe de Estado uruguai, em Montevidéu.

Em fevereiro de 1988 realiza-se a quarta reunião tripartite. O Uruguai convida os presidentes da Argentina e do Brasil a comparecerem à fazenda de San Juan de Anchorena para continuar conversando sobre a integração trilateral; no comunicado conjunto, menciona-se a adesão do Uruguai aos protocolos bipartites e decide-se aprofundar a cooperação tripartite.

Na quinta reunião, realizada em Brasília, em abril de 1988, institucionaliza-se o processo e é assinada a decisão tripartite nº 1, na qual se prevê que a participação do Uruguai instrumentar-se-á de acordo com os graus e modalidades que as três partes estabelecerão em cada caso, levando em conta as condições particulares do Uruguai e dos instrumentos bilaterais vigentes com ambos os países. O processo de integração tripartite será regulamentado pelos princípios de gradualismo, flexibilidade e equilíbrio. Ademais, seleciona-se o setor de transporte como o mais adequado para iniciar o processo de integração tripartite, com a assinatura



do protocolo correspondente. É a chamada "Ata da Alvorada". Posteriormente, em novembro de 1988, em Buenos Aires -por ocasião da visita oficial de Sarney-, é convidado o Presidente do Uruguai, como já era de praxe. Brasil e Argentina assinam o tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento e o Uruguai adere à integração com a assinatura das decisões tripartites números 2 e 3. Estabelece-se: "A fim de continuar o processo de incorporação do Uruguai (...), indicam como campo de estudo e negociação de comunicações, a biotecnologia e a administração pública". A decisão tripartite nº 3 diz o seguinte: "Os três presidentes coincidiram, além do mais, na necessidade de analisar as modalidades e as condições específicas para a associação do Uruguai a esta nova etapa do processo de integração por meio da oportuna assinatura dos correspondentes instrumentos legais". A sétima reunião tripartite é realizada em Uruguaiana, em agosto de 1989. Lá se faz presente pela primeira vez o presidente da Argentina, Carlos Menem. Nessa oportunidade, é assinada a

decisão tripartite nº 4: "Os presidentes Menem e Sarney convidaram o presidente Sanguinetti a considerar a oportunidade de o Uruguai se incorporar aqueles convênios que assinarão na reunião imediata a celebrar-se em Brasília e que forem de interesse para seu país, de comum acordo com a Argentina e o Brasil". O processo trilateral estava formalizado.

Paralelamente, o mundo vivia mudanças abruptas. O final da década de 80 assistiu ao fim da Guerra Fria, primeiro, e ao colapso do bloco socialista, depois, o que estimulou a aceleração do processo de globalização, a competição entre as economias desenvolvidas e a formação de blocos econômicos, aumentando os riscos de marginalização diplomática e econômica dos países latino-americanos. No fim de 1990, o Brasil e a Argentina assinaram a Ata de Buenos Aires, que antecipava o prazo para a formação do mercado comum: fixava-se o ano de 1995 como data limite. A incorporação do Uruguai, e, depois, do Paraguai, ao processo, desembocaria na assinatura, em março de 1991, do Tratado de Assunção, que dava origem ao Mercosul.



A Ata de Buenos Aires supôs unicamente uma aceleração do processo de integração bilateral; mais profundamente implicou, ademais, a substituição do modelo "dirigista" subjacente ao PICE por outro -que seria o do Mercosul-, com um perfil mais claramente liberal, em que o desmantelamento das barreiras alfandegárias adquiriria caráter automático.

#### O “período de transição”

Em março de 1991, os governos da Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai assinaram o Tratado de Assunção, que deu origem ao Mercado Comum do Sul. Os quatro Estados Partes determinaram a formação de um mercado comum, que suporia a livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos, a adoção de uma política comercial externa comum, e a coordenação de políticas econômicas e setoriais. Para a entrada em

funcionamento do mercado comum fixaram um período de transição de quatro anos, e elaboraram um Programa de Liberação Comercial orientado para a eliminação das tarifas que gravavam o comércio de bens, para um regime geral de origem e um mecanismo transitório de salvaguardas, que operasse como “válvula de segurança” diante de eventuais incrementos imprevistos das importações, que pudessem ocasionar prejuízos de vulto às produções nacionais.

Em meados de 1992 realizou-se a reunião de cúpula presidencial de Las Leñas, na Argentina, em que se definiu um cronograma de medidas destinadas à harmonização das políticas econômicas para o fim do “período de transição”. Vários pontos incorporados a esse cronograma (especialmente os referentes às restrições não tarifárias ao comércio e à harmonização macroeconômica) ficariam sem ser cumpridos ao terminar esse período. Contudo, seria errado



subestimar os avanços concretizados durante a “transição”, embora estes tivessem se concentrado, fundamentalmente, na supressão de restrições tarifárias y no intercâmbio de bens no interior do bloco. Através do Programa de Liberação Comercial os integrantes do Mercosul eliminaram, durante esses anos, as tarifas interzonais para a grande maioria do universo tarifário, com um grau de ajuste aos prazos previstos que incrementou decisivamente a credibilidade geral do projeto, tanto entre os agentes econômicos regionais como perante a comunidade internacional.

O processo não esteve, obviamente, isento de tensões provenientes de pressões setoriais por parte dos diferentes países, cuja intensidade aumentou na medida em que, no fim do período, era maior a sensibilidade dos produtos ainda amparados pelas listas de exceções; apesar disso, a combinação da disposição negociadora assegurada pelo alto grau de compromisso político com o projeto e o recurso equilibrado a alguns instrumentos *ad hoc* (aumento da “taxa estatística”), imposição de direitos específicos a alguns produtos especialmente sensíveis, aplicação do regime de salvaguardas), assegurou a concretização das fases definidas pelo Programa de Liberação Comercial, com a consequente superação de ceticismos entre os agentes privados, gerando um conjunto de iniciativas autônomas que começaram a dar ao processo integrador uma consciência cada vez mais independente das iniciativas governamentais.

Eram previsíveis os conflitos que cercaram as negociações tendentes à implementação da Tarifa Externa Comum que, segundo o Tratado de Assunção, devia entrar em vigência a partir de 1º de janeiro de 1995: as diferenças existentes

entre os quatro países, tanto no que diz respeito a estruturas de produção como aos regimes de proteção, geraram oposições setoriais e pressões consideráveis.

Contudo, os presidentes definiram em dezembro de 1992 -ao estabelecer uma variação do AEC (sigla em espanhol da Tarifa Externa Comum) entre 0 e 20%, e a possibilidade de que cada país introduzisse exceções para um conjunto reduzido de bens- a um amparo geral dentro do qual se desenvolveriam negociações que, embora trabalhosas, seriam concluídas com sucesso no fim de 1994.

Finalmente, a fórmula estabelecida incluiu mecanismos transitórios para o efeito de facilitar a adequação das diferentes preferenciais nacionais; houve, ademais, setores transitoriamente excluídos da união alfandegária (o automotriz e o açucareiro), como também os de bens de capital, informática e telecomunicações, e os produtos incorporados nas diferentes listas nacionais de exceções.

A modalidade de convergência com relação ao AEC estabelecida teria de ser gradativa, linear e automática.

O perfeito funcionamento da união alfandegária exigia a vigência de um código alfandegário comum que -ao padronizar critérios de classificação, origem e evacuação, obrigações tributárias, procedimentos de despacho etc.- assegurasse a aplicação uniforme da norma para a internação de bens. Esse código, apesar de ter sido aprovado pelos órgãos competentes do Mercosul, ainda não entrou em vigência.

A instrumentação essencial para o início do funcionamento de união alfandegária a partir de 1º de janeiro de 1995 culminou com a Reunião de Cúpula de Ouro Preto, em dezembro de 1994. Nessa



oportunidade, além de definir o regime a ser aplicado aos produtos sensíveis para a concessão de incentivos à exportação, estabeleceu-se um novo regime geral de origem e aperfeiçoou-se a estrutura institucional do Mercosul. Finalmente, resolveu-se dar início ao estudo das políticas públicas que distorcem a competitividade e à elaboração de uma política comum de defesa da competitividade.

Também ocorreu, durante esse período, a assinatura de dois protocolos relativos ao tratamento das inversões: o de Colônia do Sacramento, no Uruguai, para a Promoção e Proteção Mútua das Inversões no Mercosul (que assegurou o tratamento nacional para os investidores da região, proibiu os requerimentos de desempenho ao investimento e definiu os princípios de compensação em caso de

desapropriação); e o de Promoção de Investimentos Provenientes de Estados Não Membros do Mercosul (que garante o direito de cada país promover e admitir o investimento estrangeiro de acordo com sua legislação nacional e define os critérios de tratamento do capital estrangeiro).

Ao encerrar-se essa etapa inicial, não faltaram analistas a enfatizar a modéstia das conquistas obtidas, sobretudo se comparadas com o ambicioso objetivo de constituição do mercado comum. Esses analistas levavam em consideração o tênu tecido das relações de interdependência preexistentes, as consideráveis assimetrias entre as economias nacionais envolvidas no processo e a simultaneidade deste último com a instrumentação, nas duas maiores economias, de um plano de estabilização



que diferentes entidades exibiam quanto a seus ritmos e instrumentos respectivos. Contudo, acabaram prevalecendo avaliações nitidamente mais positivas. A eliminação de barreiras alfandegárias do comércio interzonal, a união alfandegária e as agendas para o tratamento de setores sensíveis como exceções, revelaram-se conquistas muito tangíveis e nada irrelevantes, de vez que foram levadas em conta as dificuldades mencionadas anteriormente.

Conforme observou Roberto Bouzas<sup>3</sup>, alguns fatores conjunturais extraterritoriais não foram alheios ao sucesso do Mercosul nesses primeiros anos: concretamente, o acesso ao financiamento externo na primeira metade dos anos 90 amorteceu o impacto da defasagem entre os ciclos econômicos dos dois maiores sócios e a instabilidade do tipo de cambio real bilateral. A seguir, com a vigência da união alfandegária, o êxito do programa brasileiro de estabilização acabou produzindo uma efetiva convergência macroeconômica com a Argentina e um boom de demanda que coincidiu felizmente com o período crítico subsequente à crise mexicana.

Uma vez reconhecida a importância dos fatores assinalados, cabe destacar -como o faz o próprio Bouzas- as decisivas viradas em suas respectivas políticas comerciais que os membros do Mercosul prepararam durante os anos do “período de transição”: os processos paralelos de abertura comercial unilateral resultantes contribuíram positivamente para a liberalização intra-regional do comércio,

não somente “reduzindo as resistências setoriais ao processo de integração e facilitando o cumprimento das metas de liberalização”, como melhorando as condições de acesso aos mercados regionais e, especialmente, “ao permitir que alguns setores identificassem benefícios concretos provenientes da integração (especialmente nos países menores), estimulando a formação de coligações de apoio ao Mercosul”<sup>4</sup>.

Finalmente, cabe destacar o verdadeiro “salto qualitativo” que representou, em termos de metodologia da integração, a substituição do antigo sistema de “listas positivas” por um mecanismo automático de desgravação, progressivo e lineal, que alterou radicalmente a modalidade da negociação comercial. Como observa Bouzas, “o intercâmbio de concessões produto por produto foi substituído por um mecanismo geral de liberalização que somente permitia (formalmente por meio da cláusula de salvaguardas ou a aplicação da legislação interna de defesa comercial’ e informalmente por meio de medidas *ad hoc*, como os acordos de ordenamentos do mercado do setor privado) tratar casos particulares como fatos excepcionais”, tornando compatíveis a consideração e o tratamento discriminado das situações mais sensíveis com a preservação de um entorno de liberalização geral do comércio.

Desse modo, o comércio interregional expandiu-se, durante os anos da “transição” (1991-1995), a uma taxa média anual duas vezes mais elevada que a taxa de crescimento do comércio ex-

<sup>3</sup> Bouzas, Roberto, “La Agenda Económica del Mercosur: desafíos de política a corto y mediano plazo”, em: *Integración y Comercio*, No 0, Año I, Buenos Aires, INTAL, 1996.

<sup>4</sup> Idem



tra-regional. Daí resultou um poderoso efeito catalisador da cooperação interempresária e dos investimentos inter-regionais (refletida, por exemplo, na concretização de *joint ventures*, na aquisição de pacotes acionários e na assinatura de acordos de complementação produtiva). Esses dados revelam, ademais, a capacidade que um processo iniciado sob um modelo nitidamente “descendente” -e no qual os agentes privados só se envolviam, inicialmente, quando seus respectivos segmentos econômicos eram incorporados à agenda de negociação pela iniciativa governamental- teve para superar o ceticismo, não isento de receio, com que o empresariado recebera a assinatura dos primeiros protocolos argentino-brasileiros, gerando uma lógica complementar de integração “ascendente”, resultante da iniciativa empresarial.

O êxito deste último plano se deve muito à precisão dos objetivos selecionados e ao rigor dos prazos fixados, notoriamente contrastante, com a vaguidão das promessas dos empreendimentos dos anos 60 e 70. Além do mais, estas, ao fortalecer a capacidade de resistir às pressões dos diferentes *lobbies* domésticos, tornaram viável um padrão altamente rentável da manipulação das arestas resultantes, sobretudo, de disparidades entre as políticas macroeconômicas dos dois sócios maiores, que tinham, em princípio, um alto potencial desestabilizador do projeto regional. A disposição de processar o conflito por meio de jogos de contraposições focalizadas, mantendo

sempre o compromisso com o objetivo central da integração, permitiu superar os riscos de estagnação e reforçar um compromisso ativo das comunidades empresariais que, por sua vez, operava como contenção para eventuais tentações regressivas dos próprios governos com poder de decisão. O resultado final foi, por uma parte, a progressiva assimilação, por parte, tanto das elites empresariais como das governamentais, da idéia de que o conflito é um componente normal desse tipo de processo; por ora, um aumento sustentado da interdependência econômica que, ao elevar os custos de uma hipotética reversão do processo, opera como resseguro de altíssima eficácia. Esta rápida transformação da percepção, por parte dos agentes econômicos, das possibilidades de consolidação de um espaço econômico sub-regional integrado, torna-se evidente, por algumas tendências das políticas adotadas durante a segunda metade dos anos 90, por muitas empresas da área em matéria de reestruturas e investimentos. Já em 1999, um estudo comprovava a multiplicação de uma série de iniciativas de integração corporativa (aquisição e controle de empresas existentes, controle de fontes de matérias primas e recursos naturais abundantes na região) reveladoras de reajustamentos estratégicos à realidade de um mercado sub-regional. No período 1990-1998 houve, somente na Argentina e no Brasil, 428 fusões em setores das economias de ambos os países e aquisições concretizadas nesses anos; mais da metade foi adquirida por empresas nacionais, uma quarta parte por subsidiárias de empresas transnacionais e 18% foram vinculados com investimentos do tipo *cross-border*<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Bonelli, “Estratégias Empresariais no Mercosul: um estudo dos processos de fusões aquisições, *joint ventures* e privatizações no Cone Sul”, citado según *BID/Intal, Mercosur Report N° 5*, Buenos Aires, 1999, pág. 15.



## Implementação da união alfandegária e aprofundamento da integração (1995-1999)

Com o fim do “período de transição”, observado o cronograma de redução tarifária para os produtos incluídos no regime de adequação (com exceção do açúcar e dos automóveis), o foco do esforço integrador iria deslocar-se para a eliminação das barreiras ao comércio que ainda subsistem, por um lado, e para a instrumentação de políticas comerciais comuns, por outro.

O contexto económico regional não foi, ao inaugurar-se essa nova etapa, dos mais favoráveis: o início da união alfandegária coincidiu com a crise financeira mexicana, que iria minar consideravelmente a confiança dos investidores estrangeiros na estabilidade dos mercados latino-americanos. O Mercosul carece de mecanismos institucionalizados para a coordenação das políticas macroeconómicas; o ano de 1995 foi marcado por algumas arestas entre os diferentes planos nacionais de estabilização. Contudo, os governos mantiveram seu compromisso com o objetivo básico de fortalecer o bloco, o que permitiu a concretização de um ciclo de negociações tendentes a moderar os impactos de uma série de medidas unilaterais sobre as economias dos sócios. Apesar das dificuldades assinaladas, o ano de 1995 se encerrou com a aprovação de um Programa de Ação para o quinquénio seguinte (“Mercosul 2000”) através do qual foi reafirmado o compromisso com o prosseguimento do processo de integração e se definiram as prioridades para o início de uma nova rodada de negociações. Estas teriam por objetivo a passagem da “integração negativa” à “integração positiva”, por meio da

incorporação de novas temáticas (comércio de serviços, harmonização de regimes de compras governamentais, proteção do meio ambiente, regime de emprego e segurança social, saúde, educação, ciência e tecnologia e segurança cidadã), e do aperfeiçoamento dos compromissos.

O ciclo de negociações que se originou foi especialmente intenso durante os anos seguintes, em que foram aprovados um regulamento para a aplicação da cláusula de salvaguarda a importações de terceiros países, um marco normativo para o tratamento das importações de extra-zona realizadas em condições de *dumping*, e protocolos sobre comércio de serviços, defesa do consumidor e proteção do meio ambiente, além de regulamentos técnicos diversos.

Esta maior densidade da trama normativa do Mercosul ocorreu paralelamente não somente com a transformação das estratégias empresariais às quais se fez referência. Mas também, com uma notável expansão da agenda externa do bloco. O Protocolo de Ouro Preto outorgou ao Mercosul personalidade jurídica internacional, dando-lhe a possibilidade de empreender negociações conjuntas com terceiros países ou grupos de países, o que, ao reforçar consideravelmente o poder negociador dos sócios, constituiu um avanço decisivo rumo a um dos objetivos centrais do projeto de integração.

Em dezembro de 1995, o Mercosul assinou um Acordo Marco de Cooperação com a União Européia, com vistas ao início de negociações para o estabelecimento de uma área de livre comércio.

A nível regional, a proposta brasileira inicial de criar uma Área de Livre Comércio da América do Sul permitiu uma série de negociações separadas entre o Mercosul



e países individuais ou grupo de países, cujos resultados mais importantes foram os acordos assinados com o Chile (em junho de 1996) e a Bolívia (em dezembro do mesmo ano). O estreitamento das relações com o Chile -que se traduziu, entre outras coisas, pelo aumento da coordenação no âmbito das negociações de integração hemisférica- teve para o Mercosul uma importância especial, que ia além dos incrementos substanciais representados pelas exportações e investimentos chilenos para o bloco: pela sua credibilidade internacional, o Chile constitui um ativo altamente valorizado diante das negociações externas. A concretização desses acordos, somada a outras negociações em curso (como as mantidas paralelamente com os países andinos), contribuíram decisivamente para crescer o protagonismo do bloco nas negociações para o estabelecimento de uma Área de Livre Comércio das Américas, no âmbito das quais conseguiu, além da aceitação da possibilidade de que os blocos regionais preexistentes negociassem como tais (este princípio, conhecido como *building blocks*, foi consagrado na Reunião Ministerial do

Alca, realizada em Belo Horizonte em julho de 1997), a do princípio de *single undertaking*, segundo o qual o acordo só será fechado quando os temas negociados tenham sido estabelecidos em sua totalidade.

Cabe assinalar que a crescente heterogeneidade temática coberta pelo conjunto de frentes de negociação externa (OMC, Aladi, Alca, União Européia), que começaram a se multiplicar de forma simultânea, mas com diferenças importantes em termos de *timing*, como de demandas concretas, aumentou consideravelmente sua importância, na medida em que, por um lado, incrementou as exigências de coesão do bloco em torno de posições negociadoras unificadas; e por outro lado, precisamente como consequência dessas exigências, introduziu uma série de novos focos potenciais de tensão no relacionamento entre os sócios.

A partir de 1996, mesmo dentro de um contexto de relativa fragilidade fiscal e externa, a continuidade da convergência dos ciclos das duas maiores economias contribuiu para continuar elevando as expectativas de que o impacto dos desníveis macroeconômicos sobre os fluxos comerciais começasse a diminuir de forma sustentada. Nesse sentido, embora seja excessivo falar de um estreitamento dos vínculos entre fluxos de comércio e investimento que incrementasse drasticamente os níveis de interdependência econômica, parece certo sustentar que o aumento dos intercâmbios de bens, decisivamente reforçado pela convergência de políticas macro, incrementou consideravelmente a percepção da existência de denominador comum de interesses entre o Brasil e a Argentina. Apesar de que o impacto estritamente quantitativo sobre os fluxos



de investimento extra-regional continuou sendo modesto, nos setores com predomínio de subsidiárias de empresas transnacionais começou a ser perceptível o inicio de um processo gradual de racionalização e complementação produtiva<sup>6</sup>. O relatório do Intal correspondente a ano de 1996 assinalava a multiplicação dos canais informais de intercâmbio de informação e os pontos de vista sobre as perspectivas macroeconómicas regionais, através dos quais começava a ser suprida a falta de redes burocráticas institucionalizadas para esse efeito.

As preocupações dos governos da sub-região pelo destino dos processos de consolidação democrática que enquadravam sua ação constituíram, como foi observado, um componente central das concepções estratégicas que desembocaram na constituição do Mercosul. Entretanto, as prioridades marcadas pela dinâmica estritamente econômica do processo de integração, ligadas ao próprio fortalecimento progressivo das democracias da região, vinham gerando um tipo de “desvio comercialista” que, sem chegar a desvirtuar os objetivos estritamente políticos do projeto, os levara a um segundo plano.

Esse “desvio” foi relativo: tanto em 1992 em Las Leñas, como em 1994 em Colônia do Sacramento primeiro e em Buenos Aires depois, os presidentes dos quatro Estados Partes incluíram em suas declarações conjuntas alusões explícitas ao estreito vínculo entre integração e democracia; e no artigo primeiro do acordo Mercosul-União Européia, assinado em 1995 foi estabelecido que a



democracia era o fundamento de toda cooperação. Contudo, “nenhuma dessas expressões tinha a força de um princípio democrático como o que a União Européia adotara formalmente desde 1990 em sua Carta de Paris”<sup>7</sup>.

Nesse contexto, a crise institucional que o Paraguai atravessava em abril de 1996 teve uma importância especial em dois sentidos. Em primeiro lugar, na medida em que ofereceu a primeira prova -aprovada com êxito- para a ação efetiva do Mercosul como mecanismo de preservação da democracia. Diante da tentativa de derrubar o presidente constitucional do Paraguai, Juan Carlos Wasmosy, os chanceleres dos outros três membros do Mercosul advertiram, de forma explícita, que a consequência automática de um golpe de estado seria a saída do Paraguai do bloco. Em segundo lugar, o episódio foi a determinante direta da adoção de uma “cláusula democrática”: na reunião de cúpula presidencial realizada em junho daquele ano em San Luis (Argentina), os presidentes assinaram a Declaração sobre o Compromisso Democrático no Mercosul, na qual se afirma que “a plena vigência

<sup>6</sup> BID/Intal: *Mercosur Report No 1*, Buenos Aires, 1997, pág. 3

<sup>7</sup> Tirado Mejía, Alvaro: *Integración y democracia en América latina y el Caribe*, Buenos Aires, Intal, 1997, pág. 48.



das instituições democráticas é condição essencial para a cooperação” e que “toda alteração da ordem democrática constitui um obstáculo inaceitável para a continuidade do processo de integração”. O compromisso contou também com a adesão, por meio de um protocolo, dos presidentes da Bolívia e do Chile, países cuja adesão ao Mercosul se encontrava em processo de negociação. Para terminar, cabe destacar, que, na medida em que a Declaração estabelece a obrigatoriedade de inclusão de uma cláusula de afirmação do compromisso democrático em todo acordo do Mercosul com outro país ou grupo de países, “a expansão do Mercosul significaria (...) uma extensão progressiva do pacto democrático na América Latina”, conforme Tirado Mejía<sup>8</sup>.

### Crise e relançamento (1999-2001)

A pauta de melhorias em termos de Produto e níveis de inflação, dentro de um contexto de fragilidade fiscal e alta vulnerabilidade externa manteve-se ao longo de 1997, com o aumento do déficit em conta corrente -exetuado o caso paraguai- mantendo o acesso ao financiamento externo como determinante central do crescimento das economias da região<sup>9</sup>. Embora nessas condições, o impacto da crise asiática, no primeiro semestre do ano seguinte, começou muito menos severo que o previsto inicialmente; durante a segunda metade de 1998, após a moratória russa, é que se consolidou um ponto de inflexão não só no tocante à evolução estritamente econômica do bloco, como, inclusive, com algumas pautas de relacionamento entre seus membros. A crise financeira desencadeada pela moratória russa, em meados de 1998, teve um impacto sobre a conjuntura econômica internacional que resultou extremamente negativo para as economias emergentes, pois somou, aos efeitos estritamente financeiros, as derivações em termos de queda dos preços das *commodities*. Esses efeitos combinaram-se com os provenientes de fatores de natureza doméstica que operavam no interior da economia brasileira (os quais em certos casos potencializaram-se decisivamente), para determinar uma queda do nível de atividade econômica cujo impacto sobre o bloco foi proporcional ao peso que recaiu sobre o maior de seus sócios: a desvalorização da moeda brasileira, no

<sup>8</sup> Idem, pág. 39

<sup>9</sup> BID/Intal: *Mercosur Report No 2*, Buenos Aires, 1997, p. Vi.



ínicio de 1999, alterou os preços relativos e as relações de competitividade. Pela primeira vez desde a criação do Mercosul, governos e agentes privados tiveram de enfrentar uma situação de contração *simultânea* das economias do bloco.

Essa situação inédita atingiu com uma contundência também inédita, os níveis de produção dos diversos sócios e os intercâmbios entre eles, conforme atestam os diferentes indicadores. Entretanto, no que diz respeito às

relações comerciais no interior do bloco, a novidade, a partir de 1999, talvez não tenha sido, tanto a existência de processos -sobretudo entre os dois sócios maiores- nem o rigor dos mesmos, mas o aparecimento de um elemento de “crise psicológica”<sup>10</sup> que se refletiu no surgimento, nos diferentes Estados, de fortes dúvidas com relação ao sentido estratégico e à direção do processo de integração. Em outras palavras: é inegável que o conflito entre os Estados

<sup>10</sup> De Almeida, Ob. Cit., pág.25.



Partes do Mercosul só fez incrementar-se durante os últimos anos, mas esse desenvolvimento não deveria ser, em si mesmo, contagioso: a multiplicação dos conflitos ao compasso do aumento da interdependência e do aprofundamento da integração, foi parte da experiência de todos os processos de integração de sucesso. De outra maneira, em nosso caso, só poderia ter sido resultado de uma estagnação absoluta do processo. O ponto que interessa destacar aqui é que “as crises em si mesmas não são tão importantes para o destino do processo, quanto as mudanças escolhidas para superá-las”<sup>11</sup>.

Parece, então, conveniente começar observando que de uma crise das economias que compõem o Mercosul, não teria por que, *necessariamente*, derivar uma crise *do Mercosul como tal*. Essa é uma distinção importante a preservar nas atuais condições: o fato das recessões das diferentes economias da sub-região e da resultante queda dos níveis de intercâmbio entre as mesmas acabarem se traduzindo num retrocesso do projeto integrador é, sem dúvida, um resultado possível, mas que depende, muito mais que da evolução da conjuntura estritamente econômica, da capacidade dos governos de manter o sentido estratégico do projeto, além das inevitáveis oscilações que deverá atravessar, por definição, a conjuntura econômica sub-regional.

Não é surpreendente que a deterioração geral dos indicadores econômicos -e

sociais da região durante os dois últimos anos se tenha traduzido num aumento da impaciência e do pessimismo de um número crescente de atores setoriais nacionais, com o consequente incremento das pressões sobre os respectivos governos, para a adoção de decisões unilaterais contrárias às regras estabelecidas no bloco. É importante acentuar, contudo, o fato de que, mesmo quando foram tomadas, muitas dessas decisões unilaterais acabaram tendo consequências que, embora de forma algumas desprezíveis, tiveram um impacto sobre o acordo regional menos severas do que se temeu em certo momento; isso aconteceu, admitem Chudnovsky y Fanelli, porque “ocorreram num contexto em que ficava claro para o resto dos sócios, que esses países estavam atuando obrigados pelo império das circunstâncias, mas que por uma súbita vontade de beneficiar-se à custa do vizinho”<sup>12</sup>. Ademais, o próprio aumento da interdependência econômica, gerado pela integração comercial, obriga a calcular os possíveis efeitos sobre a própria economia de qualquer iniciativa potencialmente agravante das dificuldades do sócio. De qualquer modo, houve uma acumulação de modificações unilaterais das Tarifas Externas Comuns e de reintrodução de tarifas intra-zona que enfraqueceram a previsibilidade do cumprimento das regras do jogo regionais, a ponto de pôr em dúvida a credibilidade geral e o prestígio internacional do bloco.

Diante desses riscos, vale a pena insistir em algumas considerações que talvez

<sup>11</sup> Cimadore, Alberto: “Crisis e instituciones: hacia el Mercosur en el siglo XXI”, em: Jerónimo de Sierra (comp.): *Los rostros del Mercosur. El difícil camino de lo comercial a lo societal*, Buenos Aires, Clacso, 2001, pág. 238

<sup>12</sup> Chudnovsky, Daniel; Fanelli, José María: *El desafío de integrarse para crear. Balance del Mercosur en su primera década*. Buenos Aires, Siglo XXI/BID, 2001, págs. XV-XVI.



tenham sido, ultimamente, evitadas de forma sistemática. Nos últimos tempos, a proposta de abandonar o Mercosul, ou de fazê-lo recuar à condição de simples zona de livre comércio, foi colocada em mais de uma oportunidade por diversos círculos políticos, acadêmicos e empresariais dos diferentes países membros.

Cabe enumerar três precisões a respeito. A primeira é que, mesmo sendo útil para efeito didático, o esquema tradicional que propõe um gradiente linear e ascendente do quantum de integração a partir da zona de livre comércio até a união monetária, passando pela união alfandegária e pelo mercado comum, pode significar uma proposta perigosamente simplificadora

dos problemas e das demandas de coordenação que, devido às crescentes complexidades da economia contemporânea, talvez venha a comprometer o funcionamento de uma zona de livre comércio.

Segunda: da mesma maneira que, na medida em que os resultados das iniciativas governamentais de integração dependem decisivamente da concretização de uma trama de interdependência econômica proveniente da efetiva interação dos agentes privados, dado que tal trama se formou, a reversão dos avanços da integração não só se torna muito difícil como também muito onerosa. Em outras palavras, no estado atual de desenvolvimento do Mercosul, a



eliminação -total ou parcial- dos acordos concretizados dificilmente suprimiria a interdependência, mas deixaria os governos muito mais carentes de instrumentos para administrá-la. Finalmente: é prova de grande ingenuidade supor que o potencial perturbador das economias restantes da sub-região, representado pela dimensão do Brasil e da Argentina -sua capacidade eventual de “exportar” instabilidade- desapareceria com a supressão ou simplificação do Mercosul.

Parece claro que a fase inicial do *boom* da expansão comercial, baseada nas oportunidades abertas pela “integração negativa”, encerrou-se como tal, além de que, cabe esperar eventuais recuperações nos níveis de intercâmbio intra-regional provenientes de uma mudança da conjuntura. A entrada efetiva do Mercosul numa nova fase do desenvolvimento dependerá, sem dúvida, da capacidade de seus membros para melhorar o esboço institucional e acertar mecanismos e disciplinas que tornem o processo mais previsível e aumente a capacidade de absorver e administrar choques similares

ao atual: entretanto, seria errado supor que isso bastaria para conjugar os problemas das economias da região, dado que o Mercosul não é responsável pelas dificuldades que elas estão atravessando. As exceções precedentes não devem impedir que se reconheça que a crise atual tornou inadiável o exame e o avanço na discussão da problemática da coordenação macroeconômica. O Conselho do Mercado Comum respondeu, durante sua XIX Reunião (dezembro de 2000), com o acordo de relançamento do Mercosul, que contempla metas de convergência macroeconômica em termos de inflação e déficit fiscal para o período 2000-2005.

As turbulências que marcaram a evolução econômica do Uruguai e da Argentina durante o último ano, somadas às fases dos ciclos eleitorais que a Argentina e o Brasil estão atravessando, constituem outros tantos fatores de incerteza, que abriram um compasso de espera. Talvez não seja inútil, enquanto as águas se estabilizam, lembrar, a título de balanço, que durante dez anos tanto o comércio como, em geral, os vínculos de toda

## O Mercosul em perspectiva



Há somente 25 anos, nossa região era um campo armado que percorria, em meio a ditaduras, uma etapa profunda da condição do subdesenvolvimento: instabilidade, autoritarismo, estagnação, hiperinflações, violação de direitos humanos, conflitos entre Estados. Hoje em dia, com as democracias vigentes, que sobreviveram às mais duras provas, podemos analisar nosso



espécie entre os membros do bloco experimentaram um crescimento sem precedentes, que ocorreu sem desvios significativos de fluxos comerciais, de investimento ou financeiros com sócios extra-regionais. Quiçá tenha sido mais importante a consolidação da opção por um modelo de integração e desenvolvimento aberto e competitivo -que significou um decidido rompimento com a história dos estilos de desenvolvimento longamente experimentados pela região-, a contribuição do Mercosul como âncora para um conjunto de disciplinas coletivas em matéria de políticas de estabilização e seu efeito multiplicador do poder de negociação extra-bloco dos países membros.

### O Mercosul e o mundo

As dificuldades que o Mercosul atravessou não impediram o prosseguimento dos trabalhos destinados a aperfeiçoar o relacionamento com a União Européia y a Alca, a projetada zona inter-americana de livre comércio. Como se sabe, esse relacionamento está caminhando para sua etapa de definições, agora sob a co-

presidência dos Estados Unidos e do Brasil, com uma data fixada de 2005, em que se chegaria a acertar os mecanismos para o funcionamento dessa grande área de intercâmbios comerciais. Como é natural, o tema mereceu um tratamento especial dentro do Mercosul, que vem coordenando a posição de seus sócios. Do ângulo dos Estados Unidos, por sua vez, a situação modificou-se favoravelmente, pois a Administração conta, agora, com autorização parlamentar para negociar.

Embora a União Européia administre prazos próprios e caminhos particulares em sua negociação com o Mercosul, estará convergindo também para o ano 2005 como o momento em que se poderão culminar e estabelecer as concessões comerciais mantidas há tanto tempo. O importante foi que se elaborou uma agenda com temática definida a respeito, permitindo vislumbrar um tempo de concretizações. Naturalmente, o tema agrícola configurou, desde o início, a principal dificuldade e aí continua havendo um nó que, em dado momento, será preciso desatar. Por trás de todo esse tema está a OMC, com sua negociação, para a qual

presente e examinar com maior serenidade as perspectivas do futuro. É distante no horizonte a visão de países fechados em suas fronteiras, com rígidos esquemas de protecionismo e o temor de atritos fronteiriços, que fomentavam desestabilizadoras expectativas armamentistas. Atravessamos anos de crescimento e a construção do Mercosul mostrou, desde sua criação, em 1991, até 1998, uma expansão vigorosa. Os últimos tempos foram particularmente difíceis. Mas antes de qualquer conclusão precipitada é preciso adotar essa visão

de longo prazo que nos mostra uma região ainda com dificuldades, mas com valores e instituições que sobreviveram a todas as contingências e constituem um formidável patrimônio coletivo. Com os quatro sócios longe dos anos de crescimento, é natural que o ceticismo tenha aumentado, mas nem por isso a idéia integradora foi abandonada, de modo algum. E mais, a própria aproximação da Alca reforça a idéia de que os Estados do Sul podem e devem negociar coordenadamente, potencializando seu peso específico.



se olha às vezes como um obstáculo, em outras como uma oportunidade, mas em qualquer caso uma instância que não será insignificante para lidar com essa relação. As negociações multilaterais não foram um empecilho para que os sócios avançassem em entendimentos bilaterais, como é o caso da relação com o México, sem dúvida de grande peso na região. Esses deslocamentos não questionaram a atuação conjunta do grupo, a ponto de que com o próprio México avançou-se num acordo marco para o estabelecimento de uma Zona de Livre Comércio entre o Mercosul e esse país.

### O protocolo de Olivos

Quando o pessimismo sobre o Mercosul parecia tomar a região, em 29 de junho de 2000 adotou-se a decisão intitulada “Relançamento do Mercosul”, que refletia as vacilações sobre o futuro. Constituiu-se um grupo *ad hoc* para estudar aspectos institucionais e melhorar os sistemas para solucionar controvérsias. O grupo viveu todas as peripécias daqueles momentos difíceis, mas finalmente em Buenos Aires, em 18 de fevereiro de 2000, na antiga Quinta de Olivos residência dos presidentes



argentinos, se aprovou o protocolo substitutivo do de Brasília, dando um passo institucional de grande transcendência no que diz respeito aos procedimentos para resolver divergências.

Sua estrutura acompanhava a clássica do Protocolo de Brasília quanto ao acesso dos Estados e dos particulares à justiça. Os Estados, como sujeitos jurídicos da integração, têm acesso direto ao Tribunal. Os particulares podem chegar por meio da Seção Nacional do Grupo Mercado Comum, que deve qualificar a legitimidade da demanda.

É importante assinalar que o Protocolo está situado num conceito mais amplo que a controvérsia, quando fala de “divergências”. Às vezes, pode haver uma dúvida sobre a interpretação de uma norma ou sobre a aplicação efetiva de uma disposição e isso dá relevância a outro modo de atuação, que é a opinião consultiva, procedimento de antecipação que permitirá resolver, canalizar e evitar discordâncias, antes que elas surjam.

Prevê-se uma possível revisão do Tratado em 2006, quando se der a convergência da Tarifa Externa Comum. Mas mesmo que essa modificação não ocorra, o processo de construção está avançando. Quanto aos tribunais em si, mantém-se a estrutura dos tribunais *ad hoc*, que continuarão atuando em cada caso, mas com um Tribunal Arbitral que opera como organismo de alçada sobre a matéria de direito. Estabelece-se então uma segunda instância, não sobre o debate de fatos, mas de direito, atendendo à demanda de alguma instância de

revisão. Suas sentenças são coisa julgada, como fora definido, mas agora com a possibilidade de executá-las, aplicando sanções à parte que não cumprir o estabelecido.

Naturalmente, não chegamos ao estágio de um tribunal jurisdicional permanente, como ocorre na Europa. Estamos sempre dentro dos limites do conceito arbitral. Mas também não se pode duvidar de que se trata de um aperfeiçoamento institucional e que, desse modo, vai se desenvolvendo dentro do Mercosul uma consciência jurídica, uma espécie de jurisprudência, que vai marcando critérios e definindo conceitos.

A aprovação final no Parlamento desse Protocolo de Olivos pelos Congressos, já muito adiantada, consolidará outra instância no processo de construção das instituições comunitárias.

Do mesmo modo, operou-se a transformação da Secretaria Administrativa numa Secretaria Técnica, um avanço imprescindível para o funcionamento do Mercosul. Impregnado desde o início pelo temor de reproduzir uma burocracia excessiva, a organização configurou uma estrutura muito fraca. Logo se percebeu a necessidade de haver uma estrutura mínima de gente pensando em termos de região, e não de cada Estado, como ocorre naturalmente no conjunto da institucionalidade. Essa necessidade amadureceu e mesmo que ainda exista uma reserva circunstancial, em termos gerais há consenso de aprovação e começam a dar-se os primeiros passos concretos.



## Os vaivéns do comércio

Após a assinatura do Tratado de Assunção, as exportações intra-Mercosul triplicaram entre 1990 e 1995, passando de U\$S 4,1 bilhões a U\$S 14 bilhões, num ritmo de expansão anual de 28%. Esse clima de crescimento se manteve até 1998, ano em que as exportações dos quatro países dirigidas a seus sócios chegaram a 20,195 bilhões. Já representavam 25% do total de suas exportações, o que refletia o êxito do plano de liberalização e o desenvolvimento de uma interdependência crescente. Naturalmente, a maior porcentagem de exportação ocorria no Paraguai (52,3%) e Uruguai (55,4%), contra 35,8% na Argentina e 17,4% no Brasil.

A partir de 1998 mudaram as circunstâncias. Após oito anos de expansão comercial, dentro e fora da região, contraem-se todos os fluxos, restringe-se o financiamento, caem os preços das *commodities* de exportação de nossos países. Um ataque especulativo sobre o real leva à sua livre flutuação e essa situação, como é natural, modifica substancialmente a competitividade para dentro da região. Esta passa a sofrer a influencia das mudanças cambiais, que se produzem em dezembro de 2001 na Argentina, ao se abandonar o plano de convertibilidade, passo seguido pelo Uruguai no mês de junho de 2002, com o abandono do sistema de faixas de flutuação para adotar-se um regime de livre flutuação. Paralelamente, o Paraguai acompanhou esses movimentos de desvalorização da moeda; criou-se um clima de instabilidade geral em que os preços

relativos foram favoráveis, alternativamente, para uns ou outros dos quatro sócios.

Se olharmos em perspectiva para o período 1996-2001, nos deparamos com uma queda do volume comercial de U\$S 33,85 bilhões para U\$S 30,676 bilhões em 2001. Nessas circunstâncias, o comércio do bloco perdeu peso no total dos intercâmbios comerciais dos quatro Estados, mas mantém, a pesar de tudo, uma presença significativa. O Paraguai permanece numa ordem de 50% de seu comércio dentro da região, o Uruguai com 41%, a Argentina com 25% e o Brasil com 11%. O Paraguai e o Uruguai continuam numa situação deficitária diante das economias maiores, o Brasil registra superávites importantes sobre ambos, mas é deficitário em relação à Argentina, atualmente o país que mantém um fluxo favorável em relação aos outros sócios.

## Balanço e esperança

No pior momento imaginável, o comércio mantém a presença dentro do Mercosul. Haverá quem ache que os números são baixos. Também há os que pensam que se, nestas circunstâncias, as correntes continuam sendo muito mais altas do que antes da integração regional, devemos reconhecer que há motivos para não se deixar levar para o pessimismo.

As economias dos Estados da região retomarão em algum momento o caminho de um crescimento sustentado, mas, além dessa expectativa, deve-se pensar que o Mercosul não foi uma construção



exclusiva para os bons momentos, mas uma opção estratégica de todos os sócios em busca da criação de um espaço econômico interno de maior escala e, ao mesmo tempo, de uma personalidade política que fortalecesse para o exterior seu potencial negociador em sua inserção, mostrando a face harmoniosa de uma região democrática e dinâmica.

O que deve ser assumido, como saldo negativo da experiência vivida, é o atraso

em fixar os mecanismos de coordenação das políticas macroeconômicas, o “pequeno Maastrich” que será imprescindível para prevenir os desníveis. Num momento tão decisivo para a inserção internacional, essa visão que valoriza o que foi feito e reconhece o que falta, interessa mais do que nunca.

O Mercosul é comércio, mas é mais que comércio. O Mercosul são quatro Estados membros e associados, mas é



muito mais que o somatório de seus integrantes. Constitui uma região culturalmente homogênea, nascida de um mesmo processo histórico, cada dia

mais integrada fisicamente, que pode e deve assumir um destino comum, inspirado nas aspirações comuns de seus povos.