

**O FUTURO DO MERCOSUL: CRISES  
ECONÔMICAS E RELAÇÕES EXTERNAS**

**Antonio Martínez Puñal  
Patrícia Helena dos Santos Carneiro**

**POLÍTICA EN AMÉRICA LATINA**

**I CONGRESO LATINOAMERICANO  
DE CIENCIA POLÍTICA**

**Ed\* Manuel Alcántara**



**EDICIONES UNIVERSIDAD DE SALAMANCA**

COLECCIÓN AQUILAFUENTE  
30

©

Ediciones Universidad de Salamanca

1ª edición: Julio, 2002

I.S.B.N.: 84-7800-

Depósito Legal: S.

Ediciones Universidad de Salamanca  
Apartado postal 325  
E-37080 Salamanca (España)

Edeltex, S.L.  
C/ Valle Inclán, 23  
37007 Salamanca  
Tfno: 923 23 87 05

Impreso en España - Printed in Spain

Todos los derechos reservados.  
Ni la totalidad ni parte de este libro  
Puede reproducirse ni transmitirse  
Sin permiso escrito de  
Ediciones Universidad de Salamanca

CEP. Servicio de Bibliotecas

ALCÁNTARA, Manuel (Ed.)

## O futuro do Mercosul: crises econômicas e relações externas

Antonio Martínez Puñal\*

Patrícia Helena dos Santos Carneiro\*\*

## Introdução

## 1. O Primeiro decênio do Mercosul: avaliações

- 1.1 Nota introdutória
- 1.2 Avaliações institucionais
- 1.3 Avaliações no campo da aplicação do Direito

## 2. As crises econômicas na integração mercosulina

- 2.1 As crises no Mercosul: origem e identificação
- 2.2 A crise argentina: Possíveis causas
- 2.3 Como as crises atuam como obstáculo ao desenvolvimento do Mercosul

## 3. O desafio da agenda externa no contexto das crises vividas

- 3.1 União Européia
- 3.2 Alca
- 3.3 Comunidade Andina
- 3.4 México
- 3.5 Bolívia e Chile

## 4. Um Futuro para o Mercosul?

## Conclusão

---

\* Professor Titular de Direito Internacional Público e Relações Internacionais da Universidade de Santiago de Compostela.

\*\* Bolsista da Universidade de Santiago de Compostela e Doutoranda na área de Direito Internacional Público e Relações Internacionais.

## Introdução

“O Mercosul tem futuro?” Essa pergunta é uma constante nos últimos meses desde a crise econômica e política vivida na Argentina no fatídico mês de Dezembro de 2001, quando assistimos a uma quase agonizante Argentina sofrendo ante os acontecimentos econômicos com repercussões político-institucionais que assolaram o país, e sem dúvida mantiveram preocupados os seus parceiros do Mercosul e os investidores econômicos internacionais. No entanto sabemos todos que desde a assinatura do Tratado de Assunção, em 26 de Março de 1991, por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, as crises no Mercosul têm sido recorrentes, sobretudo com a crise do Brasil em 1999 e de Argentina em 2001-2002.

Entendemos que a idéia do Mercosul em crise encontra-se mais vinculada às matérias de ordem econômica dos seus países. Assim, como a estabilidade econômica dos países em qualquer processo de integração econômica é fundamental para manter a saúde e dar uma boa imagem do processo, ao menor sinal de instabilidade ocorre a crise. Paralelamente a isso, emergem os problemas internos da organização do Mercosul, como por exemplo a frágil institucionalidade dos seus órgãos, a (in-)aplicação das normas aprovadas por esses órgãos, a falta de um órgão judicial, dentre outras questões. Por isso entendemos que as crises dos países do Mercosul propiciam um “contágio” do processo, ensejando dúvidas quanto à sua sobrevivência.

O Mercosul é um processo jovem, contando com apenas onze anos de vida, tendo obtido bons êxitos em matéria comercial e econômica, com uma andadura relativamente rápida, e com o estabelecimento de uma zona aduaneira imperfeita, em Janeiro de 1995.

No contexto das crises econômicas dos países do Mercosul há a curiosa atitude de cada um tentar uma saída individual em matéria de relações externas. Os países buscam individualmente estabelecer seus próprios contatos, tomando decisões no campo da economia que contrariam as normas já estabelecidas e aceitas, havendo uma gritante ruptura do acordado nas reuniões. Por outro lado, o Mercosul deve manter suas relações tanto na região como na extra-região, como é o caso da União Européia, estabelecidas ao longo desses anos, contudo sem perder de vista as negociações com a Alca (Área de Livre Comércio das Américas).

Para abordar alguns destes aspectos, este Trabalho está dividido em quatro partes. Na primeira parte tratamos dos dez anos do Mercosul de forma muito breve, anotando a sua evolução e os seus avanços. A segunda parte dedicamos às crises econômicas no Mercosul, e na terceira parte falamos dos desafios da agenda externa do Mercosul. Na última parte pretendemos vislumbrar um possível futuro do Mercosul, indicando as ações que julgamos importantes para a sua sobrevivência aos desafios existentes tanto nas relações externas como no próprio Mercosul institucional.

## 1. O Primeiro decênio do Mercosul: avaliações

### 1.1 Nota introdutória

A criação do Mercado Comum do Sul, em 26 de Março de 1991, ocorreu através da assinatura do Tratado de Assunção, pelos presidentes da Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. A criação do Mercosul, como outros processos de integração, esteve motivada por uma série de elementos econômicos, sociais e internacionais que exigiam uma resposta dos países e governos às rápidas transformações daquele momento<sup>1</sup>. O início da década dos noventa do passado Século XX se recuperava do choque causado pela queda do muro de Berlim, e assistiria ainda à dissolução da União Soviética. Esses fatos exigiram uma nova organização do mundo e dos países quanto às suas relações internacionais, com o fim do enfrentamento Leste-Oeste. Com a “vitória da idéia capitalista”, havia que pensar em uma nova forma de atuar no campo das relações econômicas internacionais, bem como procurar a sua inserção internacional, no caso dos países da América Latina. Buscava-se, então, uma nova orientação político-econômica para atuar e participar dessa Nova Ordem Internacional marcada pela globalização e pelas novas tecnologias que possibilitam uma maior rapidez dos meios de comunicação.

O objetivo principal previsto no Tratado de Assunção foi a criação de um mercado comum entre os quatro países, até o prazo de 31 de Dezembro de 1994, implicando a existência da livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre eles, com eliminação dos direitos alfandegários, das restrições não tarifárias à circulação de mercadorias e de qualquer outra medida de efeito equivalente e o estabelecimento de uma tarifa externa comum<sup>2</sup>.

Dado o curto espaço de tempo estabelecido no Tratado de Assunção para alcançar a criação de um mercado comum, este prazo foi prorrogado, visando alcançar maior consolidação do Bloco econômico, bem como para resolver as questões de ordem institucional. Em 1.º de Janeiro de 1995 entrou em vigor a União Aduaneira, ainda em fase de implementação e consolidação, sendo considerada um desafio a vencer nos próximos anos.

Em 1994 com o Protocolo de Ouro Preto o Mercosul é dotado expressamente de personalidade jurídica<sup>3</sup>, suprimindo assim o debate da existência ou

---

<sup>1</sup> “América Latina también está incorporada al vertiginoso proceso de transformaciones mundiales, aunque de manera menos dramática que Europa. Desde la década de 1980, la región está experimentando un profundo proceso de reformas internas, marcadas por la democratización política y la adopción de modelos de economía de mercado. A diferencia de las décadas anteriores, durante los años noventa los países latinoamericanos siguen gobernados por líderes civiles elegidos en comicios libres.” VAN KLAVEREN, Alberto. Europa y América Latina durante los años noventa: limitaciones del gradualismo. *Anuario de las Relaciones Europeo-latinoamericanas* (ARELA), Madrid, 1994, p. 111 e pp. 109-119; MARTÍNEZ PUÑAL, Antonio. El Mercado Común del Sur. Antecedentes y alcance del Tratado de Asunción. Em PUEYO LOSA, Jorge; REY CARO, Ernesto J. (Orgs.). *MERCOSUR: Nuevos ámbitos y perspectivas en el desarrollo del proceso de integración*. 1.ª edição. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 2000, pp. 15-74.

<sup>2</sup> Artigo 1.º do Tratado de Assunção.

<sup>3</sup> Sobre a personalidade jurídica do Mercosul: TOLEDO SILVA, Marcus Rector. *Mercosul e personalidade internacional*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999. CIENFUEGOS MATEO, Manuel. *Las*

não da sua capacidade de atuação externa. Esse mesmo Protocolo, em seu Artigo 1.º, vem a oferecer uma nova institucionalização à Organização, ampliando a antiga estrutura, dando-lhe nova vestidura, apesar da manutenção da intergovernamentalidade desses órgãos. A estrutura do Mercosul passa a ser a seguinte: Conselho do Mercado Comum (CMC), Grupo do Mercado Comum (GMC), Comissão Parlamentar Conjunta (CPC), Comissão de Comércio do Mercosul (CCM), Foro Consultivo Econômico e Social (FCES) e Secretaria Administrativa do Mercosul (SAM). No Parágrafo único do Artigo 1.º, permite-se a criação de “órgãos auxiliares que se fizerem necessários à consecução dos objetivos do processo de integração”. Em um breve resumo apresentaremos os órgãos do Mercosul.

a) Conselho do Mercado Comum (CMC): É o órgão superior<sup>4</sup> na hierarquia decisória do Mercosul, dotado pois de capacidade decisória e responsável pela condução política do processo<sup>5</sup>. Está constituído pelos ministros de Relações Exteriores e de Economia dos Estados Partes. Manifesta-se por decisões de acordo com o Artigo 9.º do Protocolo de Ouro Preto.

b) Grupo do Mercado Comum (GMC): É órgão executivo dotado de capacidade decisória, e de natureza intergovernamental, cuja função<sup>6</sup> é a de assistir o

---

relaciones exteriores del Mercosur. Em *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*. N.º 54-55, Noviembre, 2001, p. 139-164.

<sup>4</sup> De acordo com o Artigo 8.º as funções e atribuições do Conselho do Mercado Comum são as seguintes: a. Velar pelo cumprimento do Tratado de Assunção, de seus Protocolos e dos acordos firmados no seu marco; b. Formular políticas e promover as ações necessárias para a conformação do mercado comum; c. Exercer a titularidade da personalidade jurídica do Mercosul; d. Negociar e assinar acordos, no nome do Mercosul, com terceiros países, grupos de países e organismos internacionais. Essas funções poderão ser delegadas por mandato expreso ao Grupo Mercado Comum nas condições estabelecidas no inciso VII do Artigo 14; e. Pronunciar-se sobre as propostas encaminhadas pelo Grupo Mercado Comum; f. Criar reuniões de ministros e manifestar-se sobre os acordos que lhe sejam remetidos por aquelas; g. Criar, modificar ou suprimir os órgãos que estime oportunos; h. Esclarecer, quando estime necessário, o conteúdo e o alcance das suas Decisões; i. Designar o Diretor da Secretaria Administrativa do Mercosul; j. Adotar decisões em matéria financeira e orçamentária; l. Homologar o Regulamento Interno do Grupo Mercado Comum.

<sup>5</sup> O Artigo 3.º do POP prevê que “o Conselho do Mercado Comum é o órgão superior do MERCOSUL ao qual incumbe a condução política do processo de integração e a tomada de decisões para assegurar o cumprimento dos objetivos estabelecidos pelo Tratado de Assunção e para lograr a constituição final do mercado comum”.

<sup>6</sup> O Grupo do Mercado Comum tem as suas funções e atribuições definidas no Artigo 14 do Protocolo de Ouro Preto: a. Velar, dentro dos limites da sua competências e do cumprimento do Tratado de Assunção, de seus Protocolos e dos acordos assinados no seu marco; b. Propor projetos de Decisão ao Conselho do Mercado Comum; c. Tomar as medidas necessárias para o cumprimento das Decisões adotadas pelo Conselho do Mercado Comum; d. Fixar programas de trabalho que assegurem avanços para o estabelecimento do mercado comum; e. Criar, modificar ou extinguir órgãos tais como subgrupos de trabalho e reuniões especializadas, para o cumprimento de seus objetivos; f. Manifestar-se sobre as propostas ou recomendações que lhe sejam submetidas pelos demais órgãos do Mercosul no âmbito das suas competências; g. Negociar, com a participação de representantes de todos os Estados Partes, por delegação expressa do Conselho do Mercado Comum e dentro dos limites estabelecidos nos mandatos específicos concedidos com essa finalidade, acordos em nome do Mercosul com terceiros países, grupos de países e organismos internacionais. Tendo o Grupo Mercado Comum o mandato para tal fim, procederá a assinatura dos mencionados acordos. O Grupo Mercado Comum, quando seja autorizado pelo Conselho do Mercado Comum, poderá delegar os referidos poderes à Comissão de Comércio do Mercosul; h. Aprovar o orçamento e a prestação de contas anuais apresentada pela Secretaria Administrativa do Mercosul; i. Adotar Resoluções em

Conselho nas decisões de natureza executiva. Está composto por quatro membros titulares e quatro membros alternos por país, designados pelos respectivos Governos, dentre os quais devem constar necessariamente representantes dos Ministérios das Relações Exteriores, dos Ministérios da Economia ou equivalentes e dos Bancos Centrais, conforme o Artigo 11 do Protocolo de Ouro Preto<sup>7</sup>. O Grupo do Mercado Comum é auxiliado pelos Subgrupos de trabalho; e com a criação da Comissão de Comércio do Mercosul através do Protocolo de Ouro Preto, houve que reconsiderar-se algumas competências dos subgrupos, visto que à Comissão foi-lhe designada competência para temas em matéria comercial. Assim a Resolução 20/95 distribuiu os assuntos da competência do Grupo do Mercado Comum. Por outro lado, a Comissão do Comércio criou Comitês Técnicos para tratar de temas comerciais<sup>8</sup>.

c) Comissão de Comércio do MERCOSUL (CCM): À semelhança do Conselho do Mercado Comum e do Grupo do Mercado Comum é um órgão intergovernamental e com capacidade decisória. Está encarregada<sup>9</sup> de assistir o Grupo do Mercado Comum na aplicação dos principais instrumentos de política comercial comum, de acordo com o Artigo 16. Foi criada no Anexo da Decisão 13/93 do CMC 13/93, sofrendo outras alterações pelas Resoluções 5/94 e 39/94, sendo mantida pelo Protocolo de Ouro Preto<sup>10</sup>. Participam neste órgão quatro membros titulares e quatro membros alternos de cada Estado Parte, estando a sua

---

matéria financeira e orçamentária, baseadas nas orientações emanadas do Conselho; j. Submeter ao Conselho do Mercado Comum seu Regulamento Interno; l. Organizar as reuniões do Conselho do Mercado Comum e preparar os informes e estudos que este lhe solicite; m. Eleger o Diretor da Secretaria Administrativa do Mercosul; n. Supervisar as atividades da Secretaria Administrativa do Mercosul; o. Homologar os Regimentos Internos da Comissão de Comércio e do Foro Consultivo Econômico-Social.

<sup>7</sup> Caberá aos Ministros das Relações Exteriores coordenar o Grupo Mercado Comum, conforme o Artigo 12 do Protocolo de Ouro Preto. Manifesta-se por resoluções. Está prevista a sua participação no sistema de solução de controvérsias instituído pelo Protocolo de Brasília através de recomendações, não obrigatórias, aos Estados Partes.

<sup>8</sup> Para saber mais detalhadamente a evolução/modificação dos subgrupos de trabalho *vide* BASALDÚA, Ricardo Xavier. *Mercosur y Derecho de la Integración*. 1.ª edição. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1999, pp. 591-598.

<sup>9</sup> O Artigo 19 do Protocolo de Ouro Preto enumera as funções e atribuições desse órgão, tais como: a) Velar pela aplicação dos instrumentos comuns de política comercial intraMercosul e com terceiros países, organismos internacionais e acordos de comércio; b) considerar e pronunciar-se sobre as solicitações apresentadas pelos Estados Partes com respeito à aplicação e ao cumprimento da tarifa externa comum e dos instrumentos de política comercial comum; c) Acompanhar a aplicação dos instrumentos de política comercial comum nos Estados Partes; d) Analisar a evolução dos instrumentos de política comercial comum para o funcionamento da união aduaneira e formular propostas a este respeito ao Grupo Mercado Comum; e) Tomar as decisões vinculadas à administração e à aplicação da tarifa externa comum e dos instrumentos de política comercial comum acordados pelos Estados Partes; f) Informar ao Grupo Mercado Comum sobre a evolução e a aplicação dos instrumentos de política comercial comum e sobre a tramitação das solicitações recebidas e sobre as decisões adotadas em relação às mesmas; g) Propor ao Grupo Mercado Comum novas formas ou modificações das normas existentes em matéria comercial e aduaneira do Mercosul; h) Propor a revisão das alíquotas tarifárias de item específico da tarifa externa comum, inclusive para contemplar casos referentes às novas atividades produtivas no âmbito do Mercosul; i) Estabelecer os comitês técnicos necessários para o adequado cumprimento das suas funções, assim como dirigir e supervisionar as atividades dos mesmos; j) Desempenhar as tarefas vinculadas à política comercial comum que lhe solicite o Grupo Mercado Comum; l) Adotar o Regimento que submeterá ao Grupo Mercado Comum para a sua homologação.

<sup>10</sup> SILVA, Roberto Luiz. *Direito comunitário e de integração*. 1.ª edição. Porto Alegre: Síntese, 1999, p. 128.

coordenação a cargo dos Ministérios das Relações Exteriores. Este órgão expressa-se através de diretrizes e propostas, todas obrigatórias para os Estados Partes.

d) Comissão Parlamentar Conjunta (CPC): Exerce a representatividade dos Parlamentos dos quatro países encaminhando as suas propostas ao Conselho do Mercado Comum por meio do Grupo do Mercado Comum. O Artigo 25 do Protocolo de Ouro Preto também lhe atribui um papel de coadjuvante no processo de internalização e harmonização da legislação, peça fundamental para o avanço da integração jurídica<sup>11</sup>. Não tem poder decisório, manifestando-se através de Recomendações, sem obrigatoriedade de seguimento, que são remetidas ao Conselho do Mercado Comum pelo Grupo do Mercado Comum, segundo o Artigo 26<sup>12</sup>. Para BOLDORINI e CZAR DE ZALDUENDO a inclusão da Comissão Parlamentar Conjunta na estrutura orgânica do Mercosul constitui um importante avanço institucional: “La incorporación de la CPC a la estructura orgánica del Mercosur constituye un avance fundamental en los desarrollos institucionales del proceso de integración. Representa la evidencia más concreta del compromiso democrático asumido por los Estados partes en el ámbito del Mercosur, ya que es el órgano que representa a los parlamentos de los cuatro países”<sup>13</sup>.

Concordamos com o Autor, mas reconhecemos que a simples criação desse órgão não torna o processo de integração muito mais democrático, levando em consideração que os parlamentares que compõem a Comissão Parlamentar Conjunta aí estão como representantes dos Congressos dos Estados Partes e não como representantes dos cidadãos. Atualmente os integrantes da Comissão Parlamentar Conjunta são designados pelos Parlamentos nacionais, obedecendo aos seus procedimentos internos, conforme o Artigo 24 do Protocolo de Ouro Preto. Salientamos aqui que o processo seria mais democrático se os parlamentares fossem eleitos diretamente para a tarefa da representação popular no Mercosul, visto que a

<sup>11</sup> Diz o Artigo 25: “A Comissão Parlamentar Conjunta procurará acelerar os procedimentos internos correspondentes nos Estados Partes para a pronta entrada em vigor das normas emanadas dos órgãos do Mercosul previstos no Artigo 2 deste Protocolo. Da mesma forma, coadjuvará na harmonização de legislações, tal como requerido pelo avanço do processo de integração. Quando necessário, o Conselho do Mercado Comum solicitará à Comissão Parlamentar Conjunta o exame de temas prioritários.”

<sup>12</sup> O Tratado de Assunção já previa no Artigo 24 a existência de uma Comissão Parlamentar Conjunta com o fim de facilitar o avanço em direção ao Mercado Comum, dispondo também que os Poderes Executivos dos Estados partes manteriam informados aos respectivos Poderes Legislativos sobre a evolução do Mercado Comum. Conforme nos informa BASALDÚA “la primera parte de esta norma ha perdido vigencia con el dictado del Protocolo de Ouro Preto, que ‘consagra a la ‘Comisión Parlamentaria Conjunta’ como uno de los órganos del Mercosur (Artigo 1.º) y la regula en sus artículos 22 a 30”. O mesmo Autor em comentário ao Artigo 22 do Protocolo de Ouro Preto informa que no dia 6 de Dezembro de 1991 foi aprovado o primeiro “Reglamento de la C.P.C. em Montevideo, previéndose delegaciones parlamentarias de hasta dieciséis miembros por Estado, lo que suma un máximo de unos sesenta y cuatro miembros para dicho órgano. Este número se mantuvo en el Reglamento aprobado por Resolución C.P.C. n.º 16 del 25 de junio de 1996 y en el aprobado en la Resolución C.P.C. n.º 2 del 13 de diciembre de 1997, actualmente vigente”. BASALDÚA, Ricardo Xavier. *Mercosur y Derecho de la Integración*. 1.ª edição. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1999, pp.561-562 e 616.

<sup>13</sup> BOLDORINI, María Cristina e CZAR DE ZALDUENDO, Susana. La estructura jurídico-institucional del Mercosur después del Protocolo de Ouro Preto. *Boletín informativo Techint*. N. 283, julio-septiembre, 1995. *Apud* BASALDÚA, Ricardo Xavier. *Mercosur y Derecho de la Integración*. 1.ª edición. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1999, p. 617.

atual forma não compreende estas expectativas<sup>14</sup>. Neste aspecto a União Européia é um bom exemplo a ser seguido pelo Mercosul, que deverá avançar em direção à criação de um verdadeiro Parlamento do Mercosul, com competências mais amplas, abandonando o status de órgão sem peso no processo de integração.

e) Foro Consultivo Econômico-Social (FCES): É o órgão de representação dos setores econômicos e sociais (sindicatos, consumidores, sociedade civil em geral), estando integrado por igual número de representantes de cada Estado Parte<sup>15</sup>. Tem apenas uma função consultiva, manifestando-se através do encaminhamento de Recomendações ao Grupo do Mercado Comum. Em obediência ao Artigo 14 do Protocolo de Ouro Preto, inciso XIV, o Grupo do Mercado Comum, mediante a Resolução n.º 68/96 homologou o Regulamento Interno do Foro Consultivo Econômico-Social. Esse regulamento havia sido aprovado em 31 de Maio de 1996 durante a primeira reunião desse órgão na cidade de Buenos Aires<sup>16</sup>. A inclusão desse Foro na estrutura institucional do Mercosul vem a constituir, em um primeiro momento, um grande avanço ao permitir a participação da sociedade organizada na construção do processo de integração. EKMEDJIAN afirma que “este Foro es el único ámbito en que pueden hacerse oír las organizaciones representativas de los diversos sectores privados, afectados por el proceso de integración, los que a la postre serán beneficiados o perjudicados por él. Pese a ello, el manejo del Mercosur está totalmente en manos de funcionarios, privándose a los verdaderos destinatarios de su participación, como corresponde a toda entidad democráticamente”<sup>17</sup>.

f) Secretaria Administrativa do MERCOSUL (SAM): O Artigo 31 do Protocolo de Ouro Preto diz textualmente que “o Mercosul contará com uma Secretaria Administrativa como órgão de apoio operacional”. A Secretaria Administrativa do Mercosul é a responsável pela prestação de serviços aos demais órgãos do Mercosul<sup>18</sup>, com sede permanente na cidade de Montevidéu.<sup>19</sup> Não tem

<sup>14</sup> Ressaltamos que compõem a Comissão Parlamentar Conjunta exclusivamente os legisladores em exercício do seu mandato, conforme a inteligência do Artigo 2 do seu Regulamento de 1997. Na União Européia, o Parlamento Europeu existe desde 1979 e seus representantes são eleitos por sufrágio universal direto. O Artigo 189 (antigo Artigo 137) é elucidativo quanto ao papel atribuído ao Parlamento Europeu sendo enfático no sentido de afirmar que os parlamentares representam os povos dos Estados europeus. “Artigo 189 antigo 137: “El Parlamento Europeo, compuesto por representantes de los pueblos de los Estados reunidos en la Comunidad, ejercerá las competencias que le atribuye el presente Tratado”. Em MANGAS MARTÍN, Araceli (1992). *Tratado de la Unión Europea, Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y otros actos básicos de Derecho Comunitario*. 6.ª edição. Madrid: Tecnos, 1998, p. 202.

<sup>15</sup> Artigo 28 do Protocolo de Ouro Preto.

<sup>16</sup>BASALDÚA, Ricardo Xavier. *Mercosur y Derecho de la Integración*. 1.ª edição. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1999, p. 632.

<sup>17</sup> EKMEDJIAN, Miguel Angel (1994). *Introducción al Derecho Latinoamericano*. 2.ª edição. Buenos Aires: Ediciones Depalma, 1996, p. 264.

<sup>18</sup> O Artigo 32 do Protocolo de Ouro Preto traz as atividades da Secretaria Administrativa do Mercosul: “I. Servir como arquivo oficial da documentação do Mercosul; II. Realizar a publicação e a difusão das decisões adotadas no âmbito do Mercosul. Nesse contexto, lhe corresponderá: i) Realizar, em coordenação com os Estados Partes, as traduções autênticas para os idiomas espanhol e português de todas as decisões adotadas pelos órgãos da estrutura institucional do Mercosul, conforme previsto no Artigo 39; ii) Editar o Boletim Oficial do Mercosul; III. Organizar os aspectos logísticos das reuniões do Conselho do Mercado Comum, do Grupo Mercado Comum e da Comissão de Comércio do Mercosul e, dentro de suas possibilidades, dos demais órgãos do Mercosul, quando as mesmas forem realizadas em sua sede permanente. No que se refere às reuniões realizadas fora de sua sede

capacidade decisória, sendo de natureza administrativa, e encontra-se vinculada ao Grupo do Mercado Comum. É a responsável pelo registro das decisões dos órgãos permanentes do Mercosul e participa no processo de solução de controvérsia. É dirigida por um Diretor eleito pelo Grupo do Mercado Comum.<sup>20</sup> Pela Resolução N.º 42/97 foram aprovadas pelo Grupo do Mercado Comum as “Normas Relativas aos funcionários da Secretaria Administrativa do Mercosul”, contendo 57 artigos e estando no anexo de dita Resolução.

O Conselho do Mercado Comum através da decisão MERCOSUL/CMC/DEC. N.º 24/00 com o intuito fortalecer esse órgão decidiu “instruir o Grupo Mercado Comum para que, através do Grupo *Ad hoc* que funcionará em Montevideu, elabore uma proposta de fortalecimento institucional da Secretaria Administrativa do MERCOSUL (SAM), com base na avaliação das funções da SAM à luz do Protocolo de Ouro Preto e das tarefas atribuídas à SAM pelo GMC”. Essa proposta contempla, entre outros, os seguintes aspectos: a alocação de recursos humanos e materiais de acordo com as atividades desempenhadas por cada setor, a elaboração de critérios objetivos para seleção e a contratação de pessoal apto a cumprir as funções da SAM. Determina no seu Artigo 2.º que “a proposta mencionada no artigo anterior deverá ser apresentada até 10 de Dezembro de 2000”.

A Decisão 9/95 que estabelece o Programa Mercosul 2000 desenvolve-se com fulcro na idéia de fortalecimento trazido pelo Protocolo de Ouro Preto ao processo de integração, “permitiendo la realización antes del año 2000 de una nueva reflexión sobre las necesidades institucionales del Mercosur, consecuencia de la evolución de la unión aduanera y de la marcha hacia el mercado comum”<sup>21</sup>.

De acordo com o Artigo 2.º do Protocolo de Ouro Preto, somente os três primeiros órgãos dispostos no Artigo 1.º, a saber, o Conselho do Mercado Comum (CMC), o Grupo do Mercado Comum (GMC), a Comissão de Comércio do Mercosul (CCM), têm capacidade decisória, de natureza intergovernamental, sendo

---

permanente, a Secretaria Administrativa do Mercosul fornecerá apoio ao Estado que sediar o evento; IV. Informar regularmente os Estados Partes sobre as medidas implementadas por cada país para incorporar em seu ordenamento jurídico as normas emanadas dos órgãos do Mercosul previstos no Artigo 2.º deste Protocolo; V. Registrar as listas nacionais dos árbitros e especialistas, bem como desempenhar outras tarefas determinadas pelo Protocolo de Brasília, de 17 de dezembro de 1991; VI. Desempenhar as tarefas que lhe sejam solicitadas pelo Conselho do Mercado Comum, pelo Grupo Mercado Comum e pela Comissão do Comércio do Mercosul; VII. Elaborar seu projeto de orçamento e, uma vez aprovado pelo Grupo Mercado Comum, praticar todos os atos necessários à sua correta execução; VIII. Apresentar anualmente ao Grupo Mercado Comum a sua prestação de contas, bem como relatório sobre suas atividades”.

<sup>19</sup> A Decisão n.º 4/96 do Conselho do Mercado Comum aprovou em Dezembro de 1996, durante a Reunião de Fortaleza, o Acordo de Sede entre o Mercosul e o Governo Oriental do Uruguai. Outra Decisão do Conselho de n.º 22/98 aprovou o Acordo de Sede celebrado entre a Secretaria Administrativa do Mercosul e o governo da República Oriental do Uruguai.

<sup>20</sup> De acordo com o Artigo 33 do Protocolo de Ouro Preto, “a Secretaria Administrativa do Mercosul estará a cargo de um Diretor, o qual será nacional de um dos Estados Partes. Será eleito pelo Grupo Mercado Comum, em bases rotativas, prévia consulta aos Estados Partes, e designado pelo conselho do Mercado Comum. Terá mandato de dois anos, vedada a reeleição.”

<sup>21</sup> MONSANTO, Alberto Eduardo. Realismo y abstracción en la normativa medular del Mercosur. Em STAHRINGER DE CARAMUTI, Ofelia (Coord.). *El Mercosur en siglo XXI*. Buenos Aires: Ediciones Ciudad Argentina, 1998, p. 195.

os demais órgãos (Comissão Parlamentar Conjunta e o Foro Consultivo Econômico e Social) apenas consultivos, com tarefas específicas, podendo-se manifestar via Recomendações. Uma crítica que se pode fazer é a diminuta participação dos órgãos mais relacionados à sociedade civil, no caso o Foro Consultivo Econômico e Social e a Comissão Parlamentar Conjunta, nos atos decisórios da Organização. A atual situação desses órgãos, na nossa opinião, reflete bem o estágio, ainda embrionário, da participação social, bem como o marcado déficit democrático presente no Mercosul. É claro que não podemos deixar de ver os avanços que se produziram, mas é necessário dotar esses órgãos, até então decorativos, de maior participação nas decisões do Mercosul. Nesse caso, a exemplo do que ocorre na União Européia, em relação ao Parlamento Europeu, a Comissão Parlamentar Conjunta poderia ser órgão de co-decisão em alguns assuntos concernentes aos temas dos Direitos Humanos ou quando estivesse sendo decidida questão tocante aos direitos dos consumidores ou de ordem mais social, bem como em tema de relações externas.

## 1.2 Avaliações institucionais

Há muitos escritos sobre a questão da institucionalidade do Mercosul, com três grupos bem definidos: aqueles que defendem um maior grau de institucionalização do processo, os que defendem não ser necessário haver nenhuma modificação da ordem institucional, visto que qualquer modificação atingiria a órbita da soberania dos Estados, e os últimos que preferem a postura de seguir devagar e sempre, de maneira que o Mercosul deverá se institucionalizar à medida das suas necessidades, obedecendo a lógica do próprio processo de integração, que poderia ser entendida como a lógica do próprio mercado. Assim o debate da institucionalização passa inevitavelmente pela discussão da opção pela intergovernabilidade ou pela opção da supranacionalidade, sendo a primeira mais acorde com a preferência dos meios diplomáticos ou governistas, ao passo que a supranacionalidade é defendida mais veementemente pelos acadêmicos. ALMEIDA, diplomata e profundo conhecedor do Mercosul, já se manifestou em artigo em relação a essa contenda dizendo: “Desde já devo advertir aos mais otimistas, sobretudo da área jurídica, que, apesar de minha posição de princípio favorável ao aumento da institucionalidade no Mercosul, não sou absolutamente partidário, neste momento, da adição de um regime de Direito Comunitário, ou supranacional, para o Mercosul. Penso que tal opção corresponde mais ao terreno das utopias acadêmicas do que ao campo das possibilidades concretas, da mesma forma como a demanda, hoje, por uma moeda comum aos membros do Mercosul”<sup>22</sup>.

ALMEIDA resume bem o argumento de alguns Estados do Mercosul, como é o caso do Brasil: “Quiçá falte ao Mercosul a autoridade jurisdicional de uma corte independente, que seria o primeiro e necessário grão de supranacionalidade que se faz necessário introduzir num espaço de soberanias coletivas. Mas não está na ordem do dia a construção de órgãos supranacionais, que não serão capazes, por si sós, de resolver os problemas conjunturais e as assimetrias estruturais do Mercosul.” Continua dizendo que “as divergências institucionais entre os países membros

<sup>22</sup> ALMEIDA, Paulo Roberto de. *Mercosul e Alca na perspectiva do Brasil: uma avaliação política sobre possíveis estratégias de atuação*. <<http://www.pralmeida.org/docs/798MsulAlca.html>> Acessado em 25/03/2002.

correspondem a uma etapa peculiar ao processo de integração, que chamo de 'segundo período de transição', que deve ser o da formação de uma união aduaneira completa. Quando estará completa tal UA? Provavelmente em torno de 2005, dependendo do ritmo dos avanços e obrigações a serem assumidas pelos países membros internamente e no âmbito da ALCA, se esta vier a existir efectivamente"<sup>23</sup>.

Apesar destes prognósticos, o Mercosul vem dando alguns passos em direção a uma maior institucionalização. No entanto a intergovernabilidade adotada no Tratado de Assunção e confirmada no Protocolo de Ouro Preto, bem como o sistema de decisão de consenso impedem que se avance em direção a uma organização realmente de integração. A freqüente politização das decisões por parte dos países demonstra a fragilidade e a dependência dos órgãos decisórios do Mercosul, podendo um só país não permitir a aprovação de uma norma, quando pensa possa vir a prejudicá-lo. Reina no Mercosul a vontade individual de cada país, estando ausente a independência dos órgãos que deveriam conduzir o processo, sendo estes meras representações dos Estados.

A ausência de um órgão judicial permanente e independente no Mercosul é outro dos problemas ainda não solucionados pelos quatro países. A adoção de um sistema de solução de controvérsias baseado na constituição de tribunais *ad hoc* para cada caso ou conflito que surja no Mercosul constitui um dos grandes problemas para a consolidação do Mercosul enquanto organização internacional com cimentos de seguridade jurídica tanto para os Estados como para os particulares. Essa é um questão importante para o futuro do Mercosul, pois o processo de integração necessita uma maior jurisdicização, com a presença de um Tribunal de Justiça que solucione as controvérsias nas que estejam envolvidos os Estados, os órgãos ou mesmo os particulares, permitindo a estes últimos a possibilidade de demanda direta.

Atualmente o Sistema de Solução de Controvérsias existente encontra-se previsto nos Artigos 42 e 43 do Protocolo de Ouro Preto, que manteve os preceitos do Protocolo de Brasília, admitindo a posterior necessidade da formação de um sistema permanente de solução de controvérsias. O Protocolo prevê dois procedimentos, de acordo com as partes implicadas, no caso os Estados Partes ou particulares<sup>24</sup>. Advertimos que não pretendemos esgotar esse tema, mesmo porque existem obras especializadas e por não ser o objetivo de nosso Trabalho. Feita essa ressalva, podemos dizer que os casos previstos no Protocolo de Ouro Preto para acionar o sistema de solução de controvérsias ocorrem quando:

a) Surgirem controvérsias sobre a interpretação, aplicação e descumprimento das disposições do Tratado de Assunção, acordos celebrados no seu âmbito, bem como decisões dos órgãos comunitários;

---

<sup>23</sup> *Ibidem*.

<sup>24</sup> "En cuanto a la posibilidad de conflictos suscitados por los Estados Partes contra la actividad de los órganos del Mercosur, no extraña su exclusión en un sistema en el que sus órganos, todos ellos, actúan intergubernamentalmente sobre la base del consenso." GARCÍA, Ricardo Alonso. *Tratado de Libre Comercio, Mercosur y Comunidad Europea. Solución de Controversias e interpretación uniforme*. 1.ª edição. Madrid: McGraw-Hill, 1997, p. 59.

b) Existirem controvérsias sobre medidas legais ou administrativas dos Estados Partes contrárias ao Tratado de Assunção e às disposições dos seus órgãos. Neste caso poderá o particular processar o Estado.

O procedimento a ser seguido para a solução das controvérsias inclui Negociações Diretas, a intervenção da Comissão do Comércio, do Grupo do Mercado Comum, e quando for necessário, atingindo a última fase, pela constituição do Tribunal Arbitral *ad hoc*. Este tribunal emitirá um laudo de cumprimento obrigatório para os Estados envolvidos no litígio.

Como o sistema de adoção de normas nos Estados Partes do Mercosul fragiliza a confiabilidade no sistema, suscita preocupação como a expressada por KEGEL em relação à situação da produção e controle da norma no Mercosul: “Assim, por exemplo, a primazia da norma comunitária sobre a norma nacional e sua aplicabilidade imediata pelo judiciário nacional só se torna viável se houver algum órgão controlador do conteúdo da norma. A existência de um Tribunal de Justiça Comunitário significa não apenas a possibilidade de um órgão supranacional impor uma decisão aos Judiciários e Executivos nacionais. Implica fundamentalmente no controle da adequação da norma comunitária emanada dos órgãos executivos aos princípios da Democracia. Ou seja, é um obstáculo à tentação secular que o Poder Executivo possui de olvidar-se dos imperativos democráticos em virtude de razões pragmáticas.” Isso provoca também que não haja uma uniformidade nas decisões presente nos laudos do Tribunal: “Por outro lado, a instituição de Tribunais *ad hoc* e não permanentes no Mercosul acarreta consigo certa instabilidade jurídica, pois é possível que a mesma norma comunitária seja interpretada de modo diferente nas controvérsias surgidas”<sup>25</sup>.

Ainda no tema da falta de segurança jurídica que infelizmente persiste no nosso processo de integração, ACCIOLY revela-nos a situação do sistema de solução das controvérsias no Mercosul: “No MERCOSUL, o Protocolo de Brasília para solução de controvérsias adota o mecanismo clássico do Direito Internacional Público, qual seja, o da negociação direta e da conciliação. Somente se não se obtiver êxito nessas duas fases é que se instaura um Tribunal arbitral *ad hoc*, o que fatalmente não trará a segurança jurídica necessária ao bloco, já que pode este tribunal decidir, em dois casos idênticos, de maneira diversa. No que se refere aos particulares, o distanciamento de uma decisão eficaz torna-se ainda mais evidente, já que estes só poderão reclamar o descumprimento de uma norma estabelecida nos Tratados institutivos no MERCOSUL, ou na sua legislação derivada, se obtiver a proteção do seu Estado, que, pela via governamental, levará o caso à apreciação do Grupo Mercado Comum –órgão este constituído por representantes dos governos dos Estados Partes”<sup>26</sup>.

<sup>25</sup> KEGEL, Patricia Luiza. Os objetivos do Mercosul e a sua estrutura jurídico-institucional após o Protocolo de Ouro Preto. MELLO PROENÇA, Alencar & BIOCCA, Stella Maris (Orgs.). *A integração rumo ao Século XXI*. V Encontro Internacional de Direito da América do Sul. Pelotas: EDUCAT, 1996, pp. 501.

<sup>26</sup> ACCIOLY, Elisabeth. Perspectivas da soberania e da democracia contemporâneas no contexto dos blocos econômicos. Em MACEDO NERY FERREIRA, Regina M. (Org.). *O Mercosul e as ordens jurídicas de seus Estados-Membros*. 1.ª edição. Curitiba: Juruá, 1999, p. 107-108.

Do ponto de vista estritamente jurídico, os avanços do Mercosul foram poucos. O grande impasse nesses dez anos de Mercosul é a resistência dos Estados em criar um Tribunal de Justiça do Mercosul que venha a ter funções análogas às do Tribunal de Justiça das Comunidades Européias, de interpretação de normas em caso de litígio entre Estados, órgãos, permitindo também o acesso à justiça dos particulares de forma completa. Por outro lado, não podemos esquecer que a atribuição da personalidade supôs um grande avanço para o Mercosul exercer de forma completa as suas relações externas.

A preocupação em dotar o Mercosul de mecanismos jurídicos que garantam o seu funcionamento dentro de uma segurança jurídica é comum na doutrina, conforme já vimos. Como já foi salientado, “es imprescindible aportar seguridad jurídica desde su inicio al proceso integrador, no sólo para el ámbito político de los Estados sino también para el ámbito privado, extensiva, por lo tanto, a las personas físicas y jurídicas. Esto es muy importante, sobre todo, en acuerdos que contemplen en algún momento de su vigencia algún tipo de transferencia de competencias de los Estados Partes a instituciones permanentes creadas especialmente, implicando ello derogaciones parciales del principio de soberanía absoluta de los Estados, dotando a esas instituciones de poder de decisión, de fuerza política, al objeto de encauzar éstas su actividad por medio de estrictas normas de derecho”<sup>27</sup>.

Alguns estudiosos como ACCIOLY entendem que “o MERCOSUL, à medida em que evolui para um mercado comum, fatalmente necessitará de um órgão supranacional para solucionar as inúmeras pendências advindas de um bloco que pretende uma integração profunda”. E adianta-nos que “à exceção do Brasil, os demais sócios já estão discutindo a viabilidade da criação de um Tribunal supranacional”. Esclarece a autora que “a Argentina e o Paraguai, em recentes reformas constitucionais, já prevêm delegar parte de sua soberania a um poder supranacional”. O Brasil é país defensor do conceito tradicional da soberania; e atualmente não admite uma abertura em direção à reforma constitucional que resolva o impasse<sup>28</sup>. O Uruguai tem-se mostrado favorável à instauração de um Tribunal de Justiça mercosulino.

No ano 2000 importantes decisões adotadas pelo Conselho do Mercado Comum trouxeram algumas alterações em matéria institucional. A Decisão CMC N.º 59/00 não modifica a estrutura institucional dada pelo Protocolo de Ouro de Preto. As principais mudanças trazidas por esta Decisão atingem alguns órgãos auxiliares do

---

<sup>27</sup> MARTÍNEZ PUÑAL, Antonio. La Solución de Controversias en el Mercado Común del Sur: Ante un Modelo Abierto y Dinámico. *Anuario Argentino de Derecho Internacional*, Vol. X, 2000, p. 54; MARTÍNEZ PUÑAL, Antonio. *La Solución de Controversias en el Mercado Común del Sur (MERCOSUR): Estudio de sus mecanismos*. Santiago de Compostela: Tórculo Ediciones, 2000.

<sup>28</sup> “Ao que parece, o STF, zeloso da sua competência, crê que perderá poder com o Tribunal do MERCOSUL, porém, as competências de um e de outro tribunal seriam completamente distintas. Em verdade, são os Estados que, *a priori*, pretendem ver cumpridos os objetivos comuns estipulados no Tratado que eles próprios assinaram, e, se não houver uma uniformidade e uma simultaneidade no cumprimento das normas, ou seja, se deixarmos ao critério de cada Estado-Parte a incorporação e a interpretação de normas comuns, não se alcançará jamais uma integração plena.” ACCIOLY, Elisabeth. *Perspectivas da soberania e da democracia contemporâneas no contexto dos blocos econômicos*. Em MACEDO NERY FERREIRA, Regina M. (Org.). *O Mercosul e as ordens jurídicas de seus Estados-Membros*. 1.ª edição. Curitiba: Juruá, 1999, p. 108.

Grupo do Mercado Comum e a Comissão do Comércio. Em relação ao Grupo do Mercado Comum as mudanças ocorreram em relação ao número de subgrupos de trabalho, que agora passam a ser catorze, com incorporação de alguns subgrupos por outros e criação de outros, ficando a estrutura dos subgrupos assim: a) SGT-1 Comunicações; b) SGT-2 Aspectos institucionais; c) SGT-3 Regulamentos técnicos e Avaliação de Conformidade; d) SGT-4 Assuntos Financeiros; e) SGT-5 Transportes f) SGT-6 Meio Ambiente; g) SGT-7 Indústria; h) SGT-8 Agricultura; i) SGT-9 Energia e Mineração; j) SGT-10 Assuntos Laborais; Emprego e Seguridade Social; l) SGT-11 Saúde; m) SGT-12 Investimentos; n) SGT-13 Comércio Eletrônico; o) SGT-14 Acompanhamento da Conjuntura Econômica e Comercial.

As reuniões especializadas com esta Decisão também se alteram passando a ser um total de oito: a) Reuniões Especializadas das Autoridades de Aplicação em Matéria de Drogas, Prevenção do seu uso indevido e Recuperação de Drogadependentes; b) Reunião Especializada da Mulher; c) Reunião Especializada da Ciência e da Tecnologia; d) Reunião Especializada da Comunicação Social; e) Reunião Especializada do Turismo; f) Reunião Especializada da Promoção Comercial; g) Reunião Especializada dos Municípios e Intendências do Mercosul; e h) Reunião Especializada da Infra-estrutura da Integração.

Os grupos *ad hoc* agora constituem-se em quatro grupos: a) Grupo *Ad hoc* de Concessões; b) Grupo *Ad hoc* do Setor Açucareiro; c) Grupo *Ad hoc* das Compras Governamentais; d) Grupo *Ad hoc* de Relacionamento Externo.

Também são criados os seguintes Comitês e Grupos: a) Comitê de Cooperação Técnica; b) Comitê de Diretores de Aduana; c) Comitê de Sanidade Animal e Vegetal; d) Grupo de Serviços.

Quanto à Comissão de Comércio, a partir da Decisão CMC N.º 59/00 passa ela a contar com os seguintes Comitês Técnicos<sup>29</sup>: a) CT-1 (Tarifas, Nomenclatura e Classificação de Mercadorias); b) CT-2 (Assuntos Aduaneiros); c) CT-3 (Normas e Disciplinas Comerciais); d) CT-4 (Políticas Públicas que Distorcem a Competitividade); e) CT-5 (Defesa da Concorrência); f) CDCS (Comitê de Defesa Comercial e Salvaguardas; g) CT-7 (Defesa do Consumidor)<sup>30</sup>.

A Decisão do Conselho N.º 25/00<sup>31</sup> relativa ao aperfeiçoamento do sistema de controvérsias determina: “Instruir ao Grupo Mercado Comum para que, através do Grupo *Ad hoc* Aspectos Institucionais, realize uma análise e apresente antes de 10 de Dezembro de 2000 uma proposta integral relativa ao aperfeiçoamento do Protocolo de Brasília para a Solução de Controvérsias no MERCOSUL” (Artigo 1.º) e que “sem prejuízo da consideração de outros temas que possam ser propostos pelos Estados Partes serão analisados os seguintes”, a saber: a) “Aperfeiçoamento da

<sup>29</sup> Com esta Decisão foram eliminados os Comitês Técnicos: a) de Barreiras Não-Tarifárias (CT-8), passou a ser tratado no Grupo informal de Acesso a Mercados; b) do Automotivo (CT-9); c) do Têxtil (CT-10).

<sup>30</sup> MARTÍNEZ PUÑAL, Antonio; DOS SANTOS CARNEIRO, Patricia Helena. *Dez anos de Mercosul: avanços, desafios e perspectivas para a integração regional sul-americana*. Trabalho apresentado no X Congresso da Federação Internacional de Estudos sobre América Latina e Caribe. Academia de Ciências da Rússia, Moscou, 26 ao 29 Junho de 2001 (policopiado).

<sup>31</sup> XVIII CMC - Buenos Aires, 29/VI/00.

etapa posterior ao laudo arbitral: cumprimento dos laudos e alcance das medidas compensatórias”; b) “Critérios para a conformação das listas de especialistas e árbitros, e para sua designação em cada caso”; c) “Maior estabilidade dos árbitros”; d) “Alternativas para uma interpretação uniforme da normativa MERCOSUL”; e) “Agilização dos procedimentos existentes e implementação de procedimentos sumários para casos determinados”. (Artigo 2.º).

A Decisão do Conselho do Mercado Comum N.º 65/00<sup>32</sup> que trata do aperfeiçoamento do sistema de solução de controvérsias estabelece também uma prorrogação no prazo da Decisão CMC N.º 25/00 até a data da próxima reunião do CMC, para a apresentação de uma proposta de aperfeiçoamento do sistema de solução de controvérsias do MERCOSUL (Artigo 1.º). Determina também a criação de um Grupo de Alto Nível para realizar a tarefa de proposta de aperfeiçoamento do sistema de solução de controvérsias e instruir o GMC a definir sua composição. Prevê também que “para a elaboração de uma proposta integral de aperfeiçoamento do sistema de solução de controvérsias do MERCOSUL será levado em consideração o trabalho realizado até o momento pelo Grupo *Ad hoc* Aspectos Institucionais e as propostas apresentadas pelos Estados Partes, e que entre os temas a serem analisados se incluirá o da criação de um Tribunal Arbitral para o MERCOSUL” (Artigo 3.º).

Mais recente, a aprovação do Protocolo de Olivos<sup>33</sup>, no Encontro Presidencial de 18 de Fevereiro de 2002, permitiu algumas modificações no atual sistema de Solução de Controvérsias. A primeira novidade é a criação de um Tribunal Arbitral de Revisão, composto por cinco membros, com mandato para dois anos, com exceção do Presidente que contará com um período maior de três anos. Os membros deste Tribunal deverão ter disponibilidade permanente.

Esse Protocolo, parte integrante do Tratado de Assunção, entrará em vigor, conforme o seu Artigo 52, no “trigésimo dia a partir da data em que tenha sido depositado o quarto instrumento de ratificação”. O depositário desse Protocolo e dos instrumentos de ratificação será a República do Paraguai, devendo notificar aos demais Estados Partes a data de depósito desses instrumentos, enviando cópia devidamente autenticada deste Protocolo aos demais Estados Partes.

No mesmo Protocolo há a previsão de revisão do sistema no seu Artigo 53 que ocorrerá no seguinte tempo e da seguinte forma: “antes de culminar o processo de convergência da tarifa externa comum, os Estados Partes efetuarão uma revisão do atual sistema de solução de controvérsias, com vistas à adoção do Sistema Permanente de Solução de Controvérsias para o Mercado Comum a que se refere o numeral 3 do Anexo III do Tratado de Assunção”.

O Artigo 55 do Protocolo de Olivos prevê a derrogação, a partir da sua própria entrada em vigor, do Protocolo de Brasília para a Solução de Controvérsias, adotado em 17 de Dezembro de 1991, bem como do Regulamento do Protocolo de

<sup>32</sup> XIX CMC – Florianópolis, 14/XII/00.

<sup>33</sup> O Protocolo de Olivos encontra-se disponível no Site <<http://www.mercosul.gov.br>>

Brasília, aprovado pela Decisão CMC 17/98<sup>34</sup>. Também faz referência às controvérsias surgidas no marco do Protocolo de Brasília mediante a seguinte previsão: “Não obstante, enquanto as controvérsias iniciadas sob o regime do Protocolo de Brasília não estejam concluídas totalmente e até se completarem os procedimentos previstos no Artigo 49, continuará sendo aplicado, no que corresponda, o Protocolo de Brasília e seu Regulamento”. O presente Artigo antevê que “as referências ao Protocolo de Brasília que figuram no Protocolo de Ouro Preto e seu Anexo, entendem-se remetidas, no que corresponda, ao presente Protocolo”.

Na opinião de PEROTTI<sup>35</sup> sobre o Protocolo de Olivos, “sin dudas que, frente a la reticencia de algunos gobiernos para institucionalizar más el Mercosur, el documento significa un paso adelante”. No entanto, traça algumas apreciações importantes, nas quais indica incoerências e violações das próprias normas do Mercosul. O primeiro aspecto é a manutenção do sistema arbitral como essência, ou seja, “los laudos sólo obligan a las partes en la controversia”. Outro aspecto que demonstra certa decepção é a “escasa posibilidad de acceso directo de los particulares, al contrario de lo que ocurre en Europa o en la zona andina, alienta el recurso a la vía judicial interna (por ejemplo, los casos de los pollos, el arroz, etc.), lo que pone en jaque la consolidación del propio bloque”. Assim, subsiste o descumprimento, segundo PEROTTI, do mandato da Decisão 25/00 que determina o estabelecimento de um regime que assegure a uniformidade na aplicação e interpretação do Direito<sup>36</sup>. Não sem razão denuncia a falta de participação da opinião pública na confecção de dito Protocolo e em um prazo de um ano.

---

<sup>34</sup> Sobre este aspecto escreve PEROTTI: “Por último, parece ser no del todo oportuno [o Protocolo] ya que al necesitar la previa ratificación por parte de los cuatro estados, si se imitara el plazo que a tal fin insumió el de Brasilia -dos años y medio-, estaríamos muy cerca de 2006, fecha antes de la cual, según los tratados, debería adoptarse el Sistema Permanente de Solución de Controversias, que esperemos sea más sólido que el actual”. PEROTTI, Alejandro. *Qué significó el Protocolo de Olivos*, La Nación, Argentina, 26/02/2002 Retirado do Site Relnet Resenha Econômica <<http://www.relnet.com.br>> Acessado em 26/02/2002.

<sup>35</sup> PEROTTI, Alejandro. *Qué significó el Protocolo de Olivos*, La Nación, Argentina, 26/02/2002 Retirado do Site Relnet Resenha Econômica <<http://www.relnet.com.br>> Acessado em 26/02/2002.

<sup>36</sup> PEROTTI critica o esquecimento relativo ao acesso do juiz nacional ao tribunal: “Se vuelve sobre la equivocación de no regular un mecanismo para que el juez nacional pueda acceder al tribunal y obtener una interpretación que unifique los criterios acerca del derecho Mercosur. Es de resaltar, lo cual no es desconocido por los redactores del protocolo, que el 90 por ciento de las sentencias que emiten otros tribunales de procesos similares responde a consultas hechas por los jueces internos”. Exemplifica os absurdos ocorridos no Mercosul ante a falta de uma interpretação uniforme do direito do Mercosul: “Este último dato no es menor ya que, además de no existir en el ámbito interno un criterio judicial unificado (por ejemplo, fallos nacionales discordantes), las distintas soluciones jurisprudenciales llegaron al ámbito del bloque. Por citar sólo un caso: el 9 de enero último el TAH consideró que las normas brasileñas que restringen la importación de neumáticos recapados son contrarias al Tratado de Asunción; sin embargo, el 9 del corriente el Tribunal Federal de la 4ta Región (RS), siguiendo una posición consolidada en la judicatura de Brasil, convalidó tal legislación”. PEROTTI, Alejandro. *Qué significó el Protocolo de Olivos*, La Nación, Argentina, 26/02/2002 Retirado do Site Relnet Resenha Econômica <<http://www.relnet.com.br>> Acessado em 26/02/2002.

### 1.3 Avaliações no campo da aplicação do Direito

Ao longo desses onze anos a aplicação da norma mercosulina procedente dos órgãos decisórios é ainda um problema a ser solucionado. O imbróglgio normativo fundamenta-se no sistema diferenciado de recepção de normas existente nos quatro países e na inexistência, como dissemos antes, de um órgão judicial que garanta a aplicabilidade e a interpretação das normas emanadas pelos órgãos do processo de integração. Afinal, apesar de a integração ser matéria eminentemente econômica, esta não é a única variável a ser considerada em um processo integracionista. Indiscutivelmente há também a necessidade do estabelecimento de umas normas jurídicas, bem como de um órgão responsável pelo controle da aplicabilidade e da legalidade daquelas em relação ao corpo normativo existente. Assim, sobre a importância do Direito na construção do processo de integração econômica, ensina BORBA CASELLA<sup>37</sup>: “O direito, em processo de integração se faz presente tanto enquanto ferramenta como requisito, para a construção da integração. O contexto no qual se constrói a integração exigirá normas jurídicas que regulem e permitam o funcionamento e evolução do processo econômico e institucional”. O Mercosul, enquanto processo de integração em consolidação, encontra-se dotado de normas jurídicas que poderiam ser mais efetivas, caso tivessem força comum às normas comunitárias. Nesse sentido, resta-nos reconhecer que as ferramentas da imediatividade e aplicabilidade direta da norma estão ausentes no processo mercosulino.

Nos últimos dois anos têm-se percebido alguns passos em direção a um maior cumprimento das normas aprovadas pelos órgãos decisórios do Mercosul, havendo inclusive maior disposição dos países em consolidar o Mercosul jurídico.

O Tratado de Assunção delimita o Conselho do Mercado Comum e o Grupo do Mercado Comum como os órgãos responsáveis pela “administração e execução” das suas disposições contidas no texto fundacional do Mercosul, bem como dos “acordos específicos e decisões que se adotem no marco jurídico que o mesmo estabelece durante o período de transição”. No entanto não determina um sistema de fontes jurídicas, cabendo ao intérprete do Tratado o cuidado de descobrir por aferição o valor ou a hierarquia das normas emanadas dos órgãos desse processo nascentes. Essa lacuna vem a ser solucionada com o Protocolo de Ouro Preto que define um sistema de fontes jurídicas no Artigo 42. O Protocolo de Ouro Preto, além de definir a estrutura institucional do Mercosul e dotar-lhe de personalidade jurídica internacional, vem a estabelecer também a sua estrutura jurídica, de forma a preencher as lacunas do Tratado de Assunção.

A atribuição da personalidade jurídica do Mercosul constituiu um importante avanço para a organização do processo, dado que passou a ter legitimidade ativa e passiva no âmbito das organizações internacionais, contribuindo para uma maior confiabilidade no estabelecimento e exercício das suas relações externas<sup>38</sup>.

<sup>37</sup> Cfr. BORBA CASELLA, Paulo. *Mercosul. Exigências e Perspectivas: integração e consolidação de espaço econômico (1995-2001-2006)*. 1.ª edição. São Paulo: LTr, p. 228.

<sup>38</sup> Em relação a este tema *vide* CIENFUEGOS MATEO, Manuel. La recepción y aplicación de los acuerdos internacionales del Mercosur. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales* <www.reei.org>

O mesmo Protocolo de Ouro Preto estipulou no seu Artigo 42 o sistema de fontes do processo de integração. Assim o estudo das normas no Mercosul nos conduz a um estudo do Protocolo de Ouro Preto vez que vem determinar o tipo de organização que é o Mercosul, uma organização internacional de corte clássico, intergovernamental, com órgãos intergovernamentais, cujas normas nos remetem a um Direito de cooperação. Como já foi dito, “no sólo la estructura del MERCOSUR nos acerca, por ahora al diseño –aunque con ciertas variantes y particularidades– de la Organización internacional clásica de cooperación, sino que también el DERECHO DEL MERCOSUR nos aproxima a un ordenamiento jurídico típico y derivado del fenómeno organizativo de cooperación, aunque transcediendo aquí y al mismo tiempo no sólo el valor obligatorio de los actos del Derecho derivado sino también el juego de unas relaciones entre el Derecho del MERCOSUR y los Derechos internos fuertemente condicionado por el régimen de recepción especial desde el que se concibe, con las consiguientes consecuencias que de ello se derivan en cuanto al valor y alcance del Derecho de MERCOSUR. A nuestro juicio, el MERCOSUR para el logro de sus objetivos ha de dotarse, desde luego, de un derecho propio aprobado por sus órganos”<sup>39</sup>.

Depreende-se daí o tipo de organização que é o Mercosul: uma organização de cooperação, cujo Direito atende, como defende MONSANTO, à natureza daquela organização<sup>40</sup>, ou mesmo, como assinala SOBRINO HEREDIA, uma organização em processo de integração menos adiantado que o das Comunidades Europeias<sup>41</sup>.

<sup>39</sup> MARTÍNEZ PUÑAL, Antonio. La Solución de Controversias en el Mercado Común del Sur: Ante un Modelo Abierto y Dinámico. *Anuario Argentino de Derecho Internacional*, Vol. X, 2000, p. 58.

<sup>40</sup> Mesmo assim afirma que “El Protocolo de Ouro Preto reviste una importancia sustancial para el desarrollo del análisis de la naturaleza del orden jurídico del Mercosur y el sistema previsto para la solución de controversias.” E conforme sua análise dessa ordem jurídica conclui pela inexistência de uma ordem comunitária no Mercosul: “El orden jurídico del Mercosur no es un orden jurídico correspondiente a un proyecto de integración económica con características jurídico-políticas supraestatales (mercado común, unión económica). Es un orden jurídico correlativo de un proyecto de integración encuadrable en las fórmulas de cooperación internacional donde las “unidades cooperantes” mantienen intacta su estructura y tienen como finalidad objetiva la intensificación de sus relaciones, liberando de aranceles y otros impedimentos el tráfico de bienes interpartes, y contruyendo un cierto nivel de coordinación macroeconómica a través, fundamentalmente, de un arancel externo común sujeto a limitaciones y excepciones, así como a sucesivas etapas de convergencia (unión aduanera imperfecta), para la importación de productos extrazona.” MONSANTO, Alberto Eduardo. El orden jurídico el MERCOSUR y la Solución de Controversias. Em LAREDO, Iris M. (comp.). *Estado Mercosur y Sociedad –Pautas para su Viabilización*. Volumen III. Argentina: Universidad Nacional del Rosario, 1996, p. 87. O Autor esclarece sua idéia de ordem jurídica do Mercosul afirmando que “este orden jurídico se compone del Tratado constitutivo (Tratado de Asunción); los protocolos e instrumentos adicionales o complementarios; los acuerdos que se celebren en el marco del Tratado de Asunción y sus protocolos; las Decisiones del Consejo del Mercado Común (CMC); las Resoluciones del Grupo del Mercado Común (GMC), y las Directivas de la Comisión de Comercio del Mercosur (CCM, creada por el Protocolo de Ouro Preto) adoptados desde la entrada en vigor del Tratado de Asunción (Artigo 41 do Protocolo de Ouro Preto)”.

<sup>41</sup> SOBRINO HEREDIA esclarece que “el Derecho comunitario constituye, pues, un factor importante de integración y un rasgo diferenciador de la misma respecto de otros modelos de Organizaciones, como son las Organizaciones de cooperación, e, incluso, de otras que inmersas también en procesos de integración se encuentran aún en fases menos adelantadas (Mercosur o Comunidad Andina). Ello explica, además, que las relaciones que se dan en la UE entre sus sujetos

A estrutura jurídica do Mercosul ou a ordem jurídica do Mercosul encontra-se delineada em três capítulos no referido Protocolo: o Capítulo IV trata da “Aplicação interna das normas emanadas dos órgãos do Mercosul” (Artigos 38 ao 40 do Protocolo de Ouro Preto), o Capítulo V dedica-se às “Fontes Jurídicas do Mercosul” (Artigos 41 e 42) e o Capítulo VI é relativo ao “Sistema de Solução de Controvérsias” (Artigos 43 e 44). Comentaremos um pouco essa estrutura e as suas implicações para a evolução do processo de integração mercosulino.

a) Aplicação interna das normas emanadas dos órgãos do Mercosul (Artigos 38 ao 40 do Protocolo de Ouro Preto).

Os Artigos 38 a 40 do Protocolo de Ouro Preto determinam o processo de adoção das normas emanadas dos órgãos do Mercosul, a saber, o Conselho do Mercado, o Grupo do Mercado Comum e a Comissão de Comércio, bem como o procedimento a ser seguido pelos Estados Partes do Mercosul. Assim, nesses artigos encontramos de forma explícita o procedimento de incorporação da norma produzida pelos órgãos decisórios do processo de integração aos sistemas jurídicos nacionais dos Estados Partes.

De acordo com o Artigo 38, “Os Estados Partes comprometem-se a adotar todas as medidas necessárias para assegurar, em seus respectivos territórios, o cumprimento das normas emanadas dos órgãos do Mercosul previstos no Artigo 2 deste Protocolo”. O parágrafo único desse Artigo determina que os Estados informarão à Secretaria Administrativa do Mercosul sobre as medidas adotadas para este fim. Este Artigo não obriga os Estados Partes a adotar as normas “obrigatórias” emanadas pelos órgãos mercosulinos, vez que os órgãos apenas se “comprometem” a tomar “as medidas necessárias” para a internalização das normas<sup>42</sup>, podendo um Estado postergar a internalização de uma norma que possa prejudicar os seus interesses. A validade e a eficácia encontram-se fadadas aos desejos dos Estados Partes constituindo um entrave à consolidação jurídica do processo de integração.

O Artigo 39<sup>43</sup> ao mesmo tempo em que estabelece o Boletim Oficial do Mercosul como meio de publicidade da norma, que deverá estar nas duas línguas da

---

(Estados miembros, Insituciones y personas jurídicas y físicas) se hayan legalizado en una alta medida y se encuentren bajo el control del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas a quien compete garantizar el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación de las normas comunitarias (art. 220 CE)”. SOBRINO HEREDIA, José Manuel. Algunas consideraciones en torno a las nociones de integración y de supranacionalidad. *Anuario da Faculdade de Dereito da Universidade da Coruña*, n.º 5, 2001, pp. 856-857.

<sup>42</sup> “Además, las normas del MERCOSUR no son aplicables directamente. Los Estados Partes sólo se comprometieron, con el Protocolo de Ouro Preto, ‘a adoptar todas las medidas necesarias para asegurar, en sus respectivos territorios, el cumplimiento de las normas emanadas de los órganos del MERCOSUR (...)’, tal como consta en el Artículo 38 de dicho Protocolo.” MARTÍNEZ PUÑAL, Antonio. La Solución de Controversias en el Mercado Común del Sur: Ante un Modelo Abierto y Dinámico. *Anuario Argentino de Derecho Internacional*, Vol. X, 2000, p. 60.

<sup>43</sup> Lê-se no Artigo 39 do Protocolo de Ouro Preto: “Serão publicados no Boletim Oficial do Mercosul, integralmente, nos dois idiomas espanhol e português, o teor das Decisões do Conselho do Mercado Comum, das Resoluções do Grupo do Mercado Comum, das Diretivas da Comissão do Comércio do Mercosul e dos Laudos Arbitrais de solução de controvérsias, assim como qualquer ato ao qual o Conselho do Mercado Comum entenda necessário atribuir-lhe publicidade oficial”.

organização —o Português e o Castelhanos—, enumera as normas que deverão seguir o procedimento do Artigo 40.

O procedimento previsto no Artigo 40<sup>44</sup> do Protocolo de Ouro Preto evidencia a adoção do dualismo nas relações entre o Direito interno e o Direito emanado dos órgãos da integração, sendo determinado que “toda norma emanada de órgãos internacionais deverá necessariamente ser internalizada, tornada “nacional”, pelo procedimento constitucional previsto em cada legislação, não possuindo qualquer obrigatoriedade enquanto não for submetida a este processo”<sup>45</sup>. Ante essa realidade jurídica determinada no Protocolo de Ouro Preto no tocante à aplicabilidade dessas normas no Mercosul, vemos que há a obrigatoriedade do cumprimento do disposto no Artigo 40, mas na prática esbarra com as dificuldades impostas pelos sistemas de recepção dos Estados Partes. Mesmo assim essas normas terão validade em todos os Estados Partes somente depois da comunicação à Secretaria Administrativa do Mercosul da incorporação dessas normas aos seus respectivos ordenamentos nacionais. Depois disso haverá o prazo de 30 dias para a entrada simultânea da vigência da norma nos quatro países. A partir disso, então, passam a ter validade jurídica, surtindo os seus efeitos. Certamente essa norma funcionaria mais a contento se todas as Constituições dos Estados Partes instituíssem a incorporação dos tratados internacionais e dos acordos assinados; ou, dito de outra forma, se em todos os países o sistema de recepção de norma fosse monista.

Como sabemos, a realidade é distinta: os países do Mercosul não possuem o mesmo sistema de recepção de normas internacionais. Uma das características do Direito Comunitário é a aplicabilidade imediata das normas, ou seja, seria a validade simultânea dessas normas no território dos quatro Estados Partes. Assim, vemos no Mercosul que as normas não possuem essa aplicabilidade imediata, visto que tais normas para terem eficácia e efetividade devem ser internalizadas pelos Estados Partes, passando a constituir um Direito nacional, valendo como um direito válido e obrigatório para todos os sócios somente depois da comunicação da Secretaria Administrativa do Mercosul.

O exposto nos leva a pensar que não se pode afirmar tão categoricamente que exista um Direito Comunitário mercosulino ante a carência dos elementos

---

<sup>44</sup> Diz o Artigo 40: “A fim de garantir a vigência simultânea nos Estados Partes das normas emanadas dos órgãos do Mercosul previstos no Artigo 2 deste Protocolo, deverá ser observado o seguinte procedimento: i) Uma vez aprovada a norma, os Estados Partes adotarão as medidas necessárias para a sua incorporação ao ordenamento jurídico nacional e comunicarão as mesmas à Secretaria Administrativa do Mercosul; ii) Quando todos os Estados Partes tiverem informado sua incorporação aos respectivos ordenamentos jurídicos internos, a Secretaria Administrativa do Mercosul comunicará o fato a cada Estado Parte; iii) As normas entrarão em vigor simultaneamente nos Estados Partes 30 dias após a data da comunicação efetuada pela Secretaria Administrativa do Mercosul, nos termos do item anterior. Com esse objetivo, os Estados Partes, dentro do prazo acima, darão publicidade do início da vigência das referidas normas por intermédio de seus respectivos diários oficiais”.

<sup>45</sup> KEGEL, Patricia Luiza. Os objetivos do Mercosul e a sua estrutura jurídico-institucional após o Protocolo de Ouro Preto. Em MELLO PROENÇA, Alencar & BIOCCA, Stella Maris (Orgs.). *A integração rumo ao Século XXI*. V Encontro Internacional de Direito da América do Sul, 1.<sup>a</sup> edição. Pelotas: EDUCAT, 1996, p. 500.

característicos de dito Direito<sup>46</sup>. Poder-se-ia falar em um *Direito do Mercosul da integração* no futuro, quando sanadas as dificuldades constitucionais dos Estados Partes na recepção das normas emanadas pelos órgãos do Mercosul, e, uma vez existindo um órgão de controle e interpretação das normas mercosulinas, possamos ter um Direito genuinamente comunitário. A supranacionalidade é a nota caracterizadora do Direito Comunitário, ausente no caso do Mercosul ante a existência de órgãos intergovernamentais instituídos no Protocolo de Ouro Preto.<sup>47</sup>

b) As Fontes Jurídicas do Mercosul (Artigos 41 e 42 do Protocolo de Ouro Preto)

O Tratado de Assunção não estabelece um sistema de fontes jurídicas e essa lacuna vem a ser preenchida pelos artigos 41 e 42 do Protocolo de Ouro Preto. Segundo o Artigo 41 são fontes jurídicas do Mercosul: I- O Tratado de Assunção, seus protocolos e os instrumentos adicionais ou complementares; II- Os acordos celebrados no âmbito do Tratado de Assunção e seus protocolos; III- As Decisões do Conselho do Mercado Comum, as Resoluções do Grupo Mercado Comum e as Diretrizes da Comissão de Comércio do Mercosul, adotadas desde a entrada em vigor do Tratado de Assunção.

Como vemos, o Artigo 41 do Protocolo de Ouro Preto estabelece uma certa hierarquia entre as normas. As normas de Direito do Mercosul podem ser divididas em Direito constitutivo ou originário, Direito complementar e Direito derivado<sup>48</sup>. As normas de Direito originário englobam o Tratado de Assunção, seus protocolos e os instrumentos adicionais ou complementares. As normas de Direito complementar ou de Direito das relações externas seriam os acordos celebrados no âmbito do Tratado

<sup>46</sup> MONSANTO escrevendo sobre a ordem jurídica do Mercosul afirma que “a la luz de lo hasta aquí analizado y de los instrumentos jurídicos básicos del Mercosul, en especial del Protocolo de Ouro Preto celebrado a fines de 1994 en cumplimiento del Artículo 18 del Tratado de Asunción para establecer la estructura institucional ‘definitiva’ del Mercosul y sus competencias, resulta fácilmente apreciable que el orden jurídico en ellos estatuido responde a las características del derecho internacional de cooperación”. MONSANTO, Alberto Eduardo. Realismo y abstracción en la normativa medular del Mercosul. Em STAHRINGER DE CARAMUTI, Ofelia (Coord.). *El Mercosul en el siglo XXI*. 1.ª edição, Buenos Aires:Ediciones Ciudad Argentina, 1998, p. 190.

<sup>47</sup> Entende-se que “por lo que respeta a las relaciones entre el Derecho del MERCOSUR y los derechos internos, procede señalar que, en forma distinta a lo que ocurre en el ordenamiento jurídico comunitario europeo, en el ordenamiento jurídico del MERCOSUR se aprecia la ausencia de algunas de las características fundamentales y básicas que permitirían calificarlo como Derecho Comunitario. De forma sucinta, diremos que el ordenamiento mercosureño carece de las notas de autonomía, primacía, aplicabilidad inmediata y efecto directo de las que goza el sistema jurídico comunitario europeo”. E como já expúnhamos antes: “Ante todo, las normas del MERCOSUR no son objeto de aplicación inmediata, sino que, al contrario, precisan ser incorporadas al ordenamiento jurídico de los Estados miembros. Así, de acuerdo con lo dispuesto en el Artículo 41 del Protocolo de Ouro Preto, las normas emanadas de los órganos del MERCOSUR, aun teniendo un carácter obligatorio, deben ser incorporadas a los ordenamientos jurídicos nacionales mediante los procedimientos previstos por la legislación de cada país”. MARTÍNEZ PUÑAL, Antonio. La Solución de Controversias en el Mercado Común del Sur: Ante un Modelo Abierto y Dinámico. *Anuario Argentino de Derecho Internacional*, Vol. X, 2000, p. 60.

<sup>48</sup> MARTÍNEZ PUÑAL, Antonio. La Solución de Controversias en el Mercado Común del Sur: Ante un Modelo Abierto y Dinámico. *Anuario Argentino de Derecho Internacional*, Vol. X, 2000, p. 58.

de Assunção e dos seus protocolos<sup>49</sup> (Artigo 41, II). Já o Direito derivado estaria constituído pelas Decisões do Conselho do Mercado Comum, as Resoluções do Grupo do Mercado Comum e as Diretivas da Comissão do Comércio do Mercosul (Artigo 41, III). Outra fonte de norma estaria representada pelo Artigo 19 do Protocolo de Brasília para Solução de Controvérsias de 17 de Dezembro de 1991, que prevê a utilização dos princípios e disposições de Direito Internacional aplicáveis na matéria no caso dos trabalhos do Tribunal Arbitral.

A problemática da aplicabilidade das normas no Mercosul ainda não foi solucionada, visto que a solução desse problema encontra-se nas mãos dos Estados Partes. Entramos na seara da política dos quatro países e dos respectivos ordenamentos constitucionais. Apesar de aparentemente todos os Estados Partes estarem de acordo, conforme se verifica nos documentos constitutivos, constando que o processo de integração é o caminho para atingir a meta do desenvolvimento econômico, em consonância com o desenvolvimento humano, não deram uns o decisivo passo de modificar as suas referidas constituições, no caso o Brasil e o Uruguai, para tornar efetiva a consolidação do Mercosul jurídico.

Com a Decisão 23/00<sup>50</sup> do Conselho do Mercado<sup>51</sup> a incorporação normativa no Mercosul vem sofrer algumas mudanças<sup>52</sup>. Essa Decisão em seu Artigo 1.º confirmando o determinado no Protocolo de Ouro Preto dispõe que “as Decisões, Resoluções e Diretrizes são obrigatórias para os Estados Partes e, quando for necessário, deverão ser incorporadas aos ordenamentos jurídicos nacionais”. Esta Decisão, como já adiantamos, acrescenta algumas modificações ao procedimento de incorporação da norma, mantendo-se as determinações *ii* e *iii* do Artigo 40 do Protocolo de Ouro Preto, e no tocante ao procedimento de notificação estipula o seguinte: 1) A Coordenação Nacional do Grupo do Mercado Comum será responsável por notificar a Secretaria Administrativa do Mercosul sobre a incorporação da norma, especificando que tipo, remetendo o texto da norma nacional que a incorpora. Não se modifica o Artigo 40 do Protocolo de Ouro Preto (Artigo 2.º); 2) A Secretaria Administrativa do Mercosul deverá, a partir da informação recebida das Coordenações Nacionais, elaborar um Quadro de Incorporação de Protocolos, Decisões, Resoluções e Diretrizes, que atualizará mensalmente e distribuirá aos Estados Partes nas reuniões ordinárias do Grupo Mercado Comum (Artigo 4.º); e 3) De acordo com o Artigo 5.º, as normas emanadas dos órgãos do MERCOSUL não necessitarão de medidas internas para a sua incorporação, nos termos do Artigo 42 do Protocolo de Ouro Preto, quando:

<sup>49</sup> “Por lo que respecta al Derecho complementario, a nuestro juicio, no hay ninguna duda de que, en tanto en cuanto pudieran tener su origen en compromisos asumidos en el Tratado de Asunción, formaría parte del Derecho del MERCOSUR. Su rango, en la medida en que estamos ante tratados internacionales subordinados al Tratado de Asunción, sería, a nuestro juicio, igual al del Derecho Derivado, al menos mientras que éste siga siendo adoptado por consenso”. MARTÍNEZ PUÑAL, Antonio. La Solución de Controversias en el Mercado Común del Sur: Ante un Modelo Abierto y Dinámico. *Anuario Argentino de Derecho Internacional*, Vol. X, 2000, p. 59.

<sup>50</sup> O Artigo 10 da Decisão estabelece que “esta Decisão não necessita ser incorporada ao ordenamento jurídico dos Estados Partes, nos termos do Artigo 42 do Protocolo de Ouro Preto, por regulamentar aspectos da organização ou funcionamento do MERCOSUL”.

<sup>51</sup> XVIII CMC – Buenos Aires, 29/VI/00.

<sup>52</sup> PEROTTI, Alejandro. Algunas precisiones de cuándo resulta necesario incorporar la norma Mercosur. *Revista de Derecho del Mercosur/Revista de Direito do Mercosul*. Buenos Aires, N.º 4, Agosto, 2001, pp. 188-195.

a) “os Estados Partes entendam, conjuntamente, que o conteúdo da norma trata de assuntos relacionados ao funcionamento interno do MERCOSUL. Este entendimento será explicitado no texto da norma com a seguinte frase: ‘Esta norma (Diretrizes, Resolução ou Decisão) não necessita ser incorporada ao ordenamento jurídico dos Estados Partes, por regulamentar aspectos da organização ou do funcionamento do MERCOSUL’. Estas normas entrarão em vigor a partir de sua aprovação”.

b) “o conteúdo da norma estiver contemplado na legislação nacional do Estado Parte. Neste caso a Coordenação Nacional realizará a notificação prevista no Artigo 40, 1, nos termos do Artigo 2.º desta Resolução, indicando a norma nacional já existente que contenha o conteúdo na norma MERCOSUL em questão. Esta comunicação se realizará dentro do prazo previsto para a incorporação da norma. A SAM comunicará este fato aos demais Estados Partes”.

c) Observa o Artigo 6.º que quando “os Estados Partes subscrevam instrumentos sujeitos a posterior ratificação e depósito, a vigência se regerá conforme o que cada instrumento estabeleça, observando os princípios consagrados no Direito Internacional”.

d) O Artigo 7.º determina que “nos casos em que as Decisões, Resoluções e Diretrizes contenham uma data ou prazo para a sua incorporação, essas cláusulas têm caráter obrigatório para os Estados Partes e devem ser incorporadas nas datas ou prazos estabelecidos, para fins de cumprimento do procedimento de vigência simultânea determinado no Artigo 40 do Protocolo de Ouro Preto”. Faltou a norma estabelecer que tipo de sanção será aplicada no caso da não incorporação da norma obrigatória.

e) Conforme o Artigo 8.º o Grupo do Mercado Comum “incluirá como ponto de tratamento prioritário na agenda de cada uma de suas reuniões ordinárias, a análise do Quadro de Incorporação dos Protocolos, Decisões, Resoluções e Diretrizes apresentado pela SAM. Ao tratar este tema cada Delegação deverá informar sobre a situação do trâmite de incorporação daquelas disposições ainda não incorporadas a seus ordenamentos jurídicos que assim o requeiram”.

f) Quanto à normativa aprovada, segundo o Artigo 9.º, ficam estabelecidas as seguintes disposições transitórias: “i) As Coordenações Nacionais deverão confirmar ou corrigir a informação disponível na SAM sobre as incorporações realizadas, mediante comunicação formal ao referido órgão antes de 30 de Setembro de 2000, indicando a norma MERCOSUL e a norma nacional que a incorpora; ii) Os Estados Partes deverão identificar quais foram as normas não incorporadas devido às circunstâncias previstas no Artigo 5.º (a). A identificação destas normas dar-se-á em ordem cronológica decrescente e será realizada de forma quadripartite no âmbito do GMC. A SAM tomará nota dos resultados desse trabalho com vistas à atualização da informação no Quadro de Incorporação de Protocolos, Decisões, Resoluções e Diretivas; iii) Com relação à normativa MERCOSUL incorporada pelos quatro Estados Partes até a data da aprovação da presente Decisão, ficam cumpridas todas as disposições do Artigo 40 do Protocolo de Ouro Preto”.

Já a Decisão do Conselho N.º 55/00<sup>53</sup> vem a tratar da vigência simultânea da normativa no Mercosul incorporada pelos Estados Partes, tendo como fundamento

<sup>53</sup> XIX CMC, Florianópolis, 14/XII/00.

o Protocolo de Ouro Preto, a Decisão N.º 23/00 do Conselho do Mercado Comum e as Resoluções N.º 8/93 e 23/98 do Grupo Mercado Comum<sup>54</sup>.

## 2. As crises econômicas na integração mercosulina

Durante os onze anos do Mercosul, as crises econômicas foram episódios quase que permanentes nos seus Estados Partes, geradas não somente pelas mudanças nas condições de competitividade, em consequência da desvalorização do real, moeda brasileira, ou pela fragilidade econômica da Argentina, que estourou em 2001, mas há diversas razões e alguns impasses que contribuem à confusão e ameaçam o futuro do Mercosul. Isso tem gerado algumas complicações para o processo de integração que naturalmente sofre as influências dessas crises econômicas, havendo muitas vezes uma transferência ou “contaminação” do processo. Além disso, há a gravíssima situação de desentendimento dos países do Bloco em acertar posições em temas de suma importância, tais como a criação de uma política macroeconômica comum, uma maior institucionalização da organização ou mesmo a coordenação de atuação em foros e organizações internacionais.

A mais recente crise econômica atinge o segundo maior país e parceiro comercial mercosulino, a Argentina, que infelizmente ainda não conseguiu solucionar esse problema, fundamentalmente econômico e financeiro. Segundo a estimativa dos analistas, será lenta a sua recuperação, alguns falam em até dez anos para a volta da estabilidade ao país.

Um dos problemas gerados por essa crise são as medidas unilaterais<sup>55</sup>, as quais tomadas pelos países do Mercosul em momento de crise demonstram a pouca validade das normas acordadas no seio da Organização, colocando em dúvida a existência do próprio significado da integração. A vulneração dos princípios básicos de todo acordo, tais como o de *pacta sunt servanda* e o da boa fé, soma-se aos problemas econômicos internos dos Estados Partes do Mercosul. Mais recentemente, assistiu-se à imposição de medidas unilaterais por parte da Argentina ferindo as próprias decisões da Organização, dando a certeza de que a instabilidade econômica leva inevitavelmente a romper as normas do Mercosul. Neste aspecto questiona-se

---

<sup>54</sup> O teor dessa Decisão transcrevemos aqui: a) “Artigo 1.º - Prorrogar a data limite para o cumprimento com o disposto no Artigo 9.º (i) da Decisão CMC N.º 23/00, a fim de permitir que os Estados Partes concluam adequadamente o exercício de confirmação ou correção da informação sobre as normas já incorporadas”. b) “Artigo 2.º - Estabelecer o dia 31 de março de 2001 como data limite para os Estados Partes confirmarem ou corrigirem a informação disponível na Secretaria Administrativa do MERCOSUL (SAM) sobre as incorporações já realizadas, com indicação da norma MERCOSUL e da norma nacional que a incorpora.” c) “Artigo 3.º A Coordenação Nacional do Grupo Mercado Comum de cada Estado Parte será responsável pela notificação de que trata o artigo anterior.” d) “Artigo 4.º Esta Decisão não necessita ser incorporada ao ordenamento jurídico dos Estados Partes, por regulamentar aspectos de organização ou funcionamento do MERCOSUL”.

<sup>55</sup> Por exemplo, a Resolução 911 publicada no Boletim Oficial argentino que permite e regula a adoção de salvaguardas contra a importação de produtos originários de qualquer país membro da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), inclusive dos parceiros do Mercosul, que afete a indústria local. Em setembro de 1999, a Argentina aumenta a proteção à indústria de calçados, reforçando as restrições alfandegárias à importação de calçados brasileiros, por meio das Portarias 508 e 977 e Medida Complementar 617. Em 8 de Setembro de 1999, a Argentina através da Resolução 653/99 impõe barreira ao comércio de papel de embalagem.

sobre como poderá o Mercosul avançar, se a cada vez em que há uma crise econômica as normas acordadas venham a ser rompidas.

A falta de uma maior coordenação de políticas macroeconômicas<sup>56</sup> é um claro descumprimento ao Tratado de Assunção. Conforme FEBREL MELGAREJO, “aunque como objetivo a cumplir, no puede decirse que exista actualmente una verdadera coordinación de políticas macroeconómicas, si se exceptúa la política comercial. Incluso ésta se resiente a veces de la adopción individual y sin consulta previa de restricciones comerciales y de otro tipo de medidas macroeconómicas que inciden directamente sobre los flujos de comercio intra Mercosur (medidas cambiarias, depósitos previos a la importación, limitaciones a la financiación de importaciones, etc.), cuyo efecto se deja sentir más cuando el que las adopta es Brasil o Argentina”<sup>57</sup>.

Como diz o ditado que reza que “não há mal que não venha para bem”, a crise argentina trouxe à baila vários temas, como o da dolarização da economia e o da falta de coordenação macroeconômica no Mercosul. Havendo a Argentina desistido da dolarização da economia, adotando o câmbio flutuante, como fez o Brasil já há algum tempo, algumas vezes se alçam alertando estar no momento favorável para se começar a pensar na criação de uma moeda única para o Mercosul.

Por outro lado, devemos lembrar que o estudo das crises econômicas deve ser efetuado em relação ao conjunto mundial e não somente ao bloco regional em estudo. Afinal, sobretudo em tempos de globalização, os acontecimentos não ocorrem gratuitamente, havendo uma interminável rede de conexões, dado que o mundo está, e estará cada vez mais, interdependente.

## 2.1 As crises no Mercosul: origem e identificação.

Apesar de os países da América Latina sofrerem de forma quase continuada crises econômicas, estas obviamente não são privilégio latino-americano. Na última década do Século XX, ocorreram várias crises econômico-financeiras, cujas principais enumeramos: a) Efeito Tequila, no México, em 1994-95; b) Efeito Dragão, na Ásia, em 1997-99; c) Efeito Sol Nascente, no Japão, em 1998; d) Efeito Vodka, na Federação Russa, em 1998; e) Efeito Caipirinha, no Brasil, em 1998-99. Estas crises,

<sup>56</sup> Martín BURBRIDGE em artigo sobre o contágio da Rússia pela crise asiática, alertava do perigo de uma crise nos países do Mercosul em dezembro de 1998 antes da crise brasileira de 1999: “Finalmente, y a riesgo de terminar cansando de repetirlo, sería conveniente dar mayores señales de confianza a los inversores, mediante la profundización del proceso de integración, y la implementación de criterios de convergencia macroeconómica comunes a todos los países miembros del Mercosur. Si no avanzamos de una vez por todas es este sentido, corremos seriamente el riesgo de que la próxima crisis sea por fin la nuestra”. BURBRIDGE, Martín. La crisis que no cesa. *Revista de Derecho del Mercosur/Revista de Direito do Mercosul*, La Ley, n.º 6, de Dezembro, 1998, pp. 202-205. O Primeiro Ministro de Singapura, Goh Chok Tong, em discurso sobre a crise econômica e financeira asiática em 1988, afirmava que: “América Latina no está inmune al virus asiático, dada la globalización de los mercados financieros actuales. La cuestión es cuán gravemente pueda verse afectada América Latina.” GOH CHOK TONG. La crisis económica y financiera de Asia. *Revista de Estudios Internacionales*, 1998, n.º 123-124, pp.102-111.

<sup>57</sup> FEBREL MELGAREJO, Iñigo. *La integración económica de Mercosur*. Em Boletín Económico de ICE, n.º 2516, 1996, p. 28.

conforme nos explica DI PIETRO, “son una consecuencia cercana de la globalización y lejana del abandono del sistema de Bretton Woods, que permite la rápida transferencia de fondos de capital en completa libertad, dado que no existe control de los estados sobre los flujos de capital externos”. Ensina ainda, na mesma página, que “la contrapartida del intenso movimiento de capitales internacionales es la enorme deuda mundial, que suma inclusive a los principales centros internacionales, como Japón y los Estados Unidos. Por eso esta crisis tiene un carácter global y no se puede explicar por factores exclusivamente locales. En la actualidad, los centros externos discrepan sobre la solución para la crisis brasileña. Expertos del Fondo y algunas entidades financieras quieren que se sostenga elevada la tasa de interés, para desanimar la adquisición de dólares, al precio de una mayor recesión y falencias”<sup>58</sup>.

Também sobre a relação crise–globalização esclarece-nos Carlos TAIBO que “las crisis que con regular periodicidad se han ido sucediendo en diferentes escenarios del planeta revelan que la globalización no es un proceso fluido carente de problemas. Esas crisis se han manifestado en unas y otras economías, sin que al respecto se hayan hecho valer avisos que permitiesen encarar sus presumibles efectos, o, llegado el caso, frenarlas”. Sobre a crise no Cone Sul escreve: “En el cono sur latinoamericano la crisis cobró cuerpo en países que, tras cumplir con los objetivos de los planes de ajuste y haber acometido las correspondientes reformas estructurales, demostraron que las economías carecían, pese a ello, de la consistencia suficiente para encarar el envite que venía de fuera. Ello algo le debía al hecho de que, habiéndose acometido cambios importantes en el sistema productivo y en las finanzas, no se habían visto acompañados de otros en ámbitos tan sensibles como el jurídico o el de la lucha contra la corrupción. El país estrella de la crisis fue sin duda Brasil, cuya moneda no pudo resistir el impulso especulativo. El efecto combinado del hundimiento de la economía brasileña y del descenso operado en los precios internacionales de las materias primas hizo que los problemas se extendiesen rápidamente a otros escenarios latinoamericanos y singularmente al argentino. En todos ellos se había registrado, antes, una rápida retirada de capitales especulativos”<sup>59</sup>.

Nesse contexto marcado pela globalização e seus efeitos, as crises parecem ser apenas resultado padecido pelos países que seguem a receita neoliberal, pregada por instituições financeiras como o Fundo Monetário Internacional. A crise não se encontra restrita à América Latina, nem muito menos ao Mercosul, obedece à lógica do neoliberalismo econômico ditado pelos países industrializados e seguido pelos países em desenvolvimento, como é o caso dos países do Mercosul, que sentem as dores da falência do modelo econômico que lhes foi imposto e que aceitaram.

As crises econômico-financeiras, como todos sabemos, fragilizam o país afetado, e no caso do Mercosul põem em dúvida a vida do próprio processo de integração, gerando uma crise de identidade da organização e a desconfiança dos cidadãos e investidores. No caso do Mercosul, as crises vividas por seus países geram

<sup>58</sup> DI PIETRO, Sergio R. Efecto Caipirinha: una crisis más de la globalización asimétrica. *Estado, Mercado y Sociedad en el Mercosur. Pautas para su viabilización*. Universidad Nacional del Rosario, Vol. VI, 1999, p. 170.

<sup>59</sup> TAIBO, Carlos. Cien preguntas sobre el nuevo desorden. 2.ª edição. Madrid: Suma de Letras, 2002, pp. 40 e 44, respectivamente.

a desconfiança no futuro da integração, sendo comuns manifestações pessimistas quanto ao futuro da integração mercosulina, ensejando anúncios do fim do Mercosul por boca de políticos ou da imprensa. Nesta situação emergem as fragilidades do processo de integração, atinentes à sua institucionalidade, à ausência de uma política macroeconômica, à necessidade de um tribunal supranacional, à criação de uma moeda única, a uma atuação mais coordenada nas relações externas do Bloco, à falta de sintonia entre os países, aos problemas em relação à liderança, no Bloco, dentre outros. A soma da crise vivida por um país mais as fragilidades da organização conduzem a uma situação de crise institucional do Mercosul, expondo os obstáculos que impedem os avanços queridos e pedidos para o processo. Sobre isso queremos fazer alguns comentários.

A identificação da possível fonte da crise mercosulina<sup>60</sup> passa necessariamente por questões e impasses que contribuem à crise e constituem uma ameaça à sobrevivência do processo de integração. Assim os impasses existentes no Mercosul têm uma dimensão política e institucional. A primeira dimensão política se resumiria em dizer que “el MERCOSUR no constituye, ni para Brasil, ni tampoco para Argentina, la única estrategia posible de inserción de sus economías en el escenario internacional”<sup>61</sup>. Não obstante a insistência, segundo o Informe MERCOSUR, em proclamar o Mercosul como uma genuína ‘política de Estado’, tanto Argentina como Brasil contemplam opções e estratégias alternativas, não necessariamente convergentes. E é justamente nos momentos de crises que estas outras alternativas afloram de forma mais nítida e real.

As opções do Brasil resumem-se à inserção autônoma no mundo e à promoção de uma aliança estratégica com os países mais próximos, com vistas a garantir o papel de líder na região e uma maior projeção do país no cenário internacional. A segunda alternativa tem alguns condicionantes, tais como a) a liderança deve contemplar um espaço mais amplo que o Mercosul, no caso abarcando o espaço sul-americano, b) os custos devem ser baixos, c) deve ser mantida a autonomia da política externa do Brasil. A estratégia de promoção da liderança brasileira na América do Sul deve ser considerada como uma alternativa ao projeto de integração sub-regional. Assim conforme o Informe MERCOSUR, esta estratégia “no excluye el MERCOSUR, puede (y debe) ser concomitante con este proceso, pero, sin duda, impone desafíos y acciones diferenciados. En el marco de esta alternativa la preservación del Mercosur constituye, de hecho, una condición

---

<sup>60</sup> GUEDES DE OLIVEIRA detecta que quando os problemas do Mercosul afloram questiona-se onde se encontram as fontes da crise do Mercosul. Para ele essas fontes seriam: (a) de natureza teórica presente na “abordagem teórica aplicada em muitas análises que pressupõem ser o Mercosul uma espécie de União Européia em seus anos iniciais”; (b) a segunda fonte residiria na existência de um conflito de imagem do Mercosul que se debate entre a sua “imagem sedutora e moderna e sua incapacidade de responder plenamente as questões de desenvolvimento social e regional”, (c) a terceira fonte de crise relaciona-se com a “lentidão das reformas e hesitação das elites em tomar iniciativas”. GUEDES DE OLIVEIRA, Marcos Aurélio. As fontes da crise do Mercosul. Correio Internacional, RELNET, Site Brasileiro de Referência em Relações Internacionais, <<http://www.relnet.com.br/pgn/colunaaj47.lasso>> Acessado em 27 de agosto de 2001.

<sup>61</sup> TACCONE, Juan José; NOGUEIRA, Uziel (Eds.). *Informe MERCOSUR. Período 2000-2001*. Buenos Aires: Banco Interamericano de Desarrollo: Intal, n.º 7, 2001, p. i.

necesaria pero no suficiente, pues sin la adhesión de los demás países de América del Sur los incentivos para aprofundar el esquema subregional son débiles”<sup>62</sup>.

No caso da Argentina também existe um projeto estratégico alternativo ao Mercosul de inserção autônoma na economia mundial. Essa opção rege-se pelos seguintes condicionantes: a) redução de custos de importação; b) promoção da especialização em grupos limitados de setores; c) exploração de nichos de mercado que demandem uso intensivo de mão-de-obra qualificada; d) acordos de livre comércio com o maior número de países possível; e) preservação de acesso preferencial ao mercado brasileiro visando aumentar os atrativos do país e facilitando a captação dos fluxos de investimentos estrangeiros diretos. Em resumo, enquanto a estratégia brasileira de inserção autônoma no mundo tem um excesso de confiança, a estratégia Argentina subestima as suas potencialidades econômicas, duvidando da capacidade de garantir o equilíbrio das contas externas e a promoção do pleno emprego doméstico.

Outro tipo de impasse existente no Mercosul é o de dimensão institucional. Não restam dúvidas do déficit do processo de integração. Nesse aspecto, há consenso entre os seus estudiosos. Os problemas destacados são conhecidos, pois já os citamos na primeira parte deste Trabalho: a) as normas aprovadas pelos órgãos do Mercosul não formam Direito Comunitário *stricto sensu*, necessitando a sua incorporação ao ordenamento interno dos Estados Partes através de procedimento definido pelas normas constitucionais vigentes em cada Estado mercosulino; b) inexistente no Mercosul um eficaz Sistema de Solução de Controvérsias sendo patente a ausência de um órgão jurídico com capacidade para interpretar e aplicar os acordos e normas; c) os órgãos do Mercosul são todos de caráter intergovernamental, de natureza política, resultando daí uma similar disciplina de negociação para assuntos políticos como para os técnicos, com marcante influência da variável política na solução dos assuntos técnicos.

Os problemas institucionais do Mercosul que emergem em momentos de crise não são novos. São questões que vêm sendo tratadas por muitos estudiosos da integração. A ausência de órgãos autônomos e de um órgão de justiça permanente pode resumir uma parte das dificuldades enfrentadas pelo Mercosul desde algum tempo para avançar. O seu modelo de intergovernabilidade conduz a uma excessiva politização das decisões no seio da Organização, deixando claro que os órgãos decisórios previstos no Protocolo de Ouro Preto são apenas representantes dos Estados Partes. De acordo com o Informe MERCOSUR, segundo a opinião de especialistas, um dos problemas mais graves “es la naturaleza esencialmente política de los organismos del MERCOSUR y la inexistencia de organismos permanentes de carácter técnico”. Sabe-se que “las instituciones del MERCOSUR son integradas por funcionarios, no necesariamente permanentes, designados por sus respectivos gobiernos. La interacción en los gobiernos decisorios ocurre a posteriori, luego que

---

<sup>62</sup> “No se trata, por lo tanto, de una estrategia de política externa incremental que partiendo de un ‘núcleo duro’, logre progresar en base a círculos concéntricos. Es el círculo que condiciona el interno, y no viceversa. De ahí la baja predisposición para consolidar ese núcleo y la nítida preferencia por el ejercicio de un liderazgo de carácter más informal, de bajo costo intenso en reglas e instituciones.” TACCONE, Juan José; NOGUEIRA, Uziel (Eds.). *Informe MERCOSUR. Periodo 2000-2001*. Buenos Aires: Banco Interamericano de Desarrollo: Intal, n.º 7, 2001, p. i.

cada país haya filtrado y ecuacionado sus intereses domésticos, de modo que cada gobierno llega a la mesa de negociaciones invocando intereses particulares, que pueden ser contrarios a los de la Unión Aduanera". Assim "se afectaría, por lo tanto, la visión estratégica, dado que no hay quien abogue en pos del interés común, o sea, del interés del MERCOSUR"<sup>63</sup>.

As dificuldades constitucionais do Brasil (em maior medida) e do Uruguai em dotar o Mercosul de um caráter mais autônomo constituem um empecilho ao desenvolvimento do processo de integração, dado que as decisões adotadas no marco intergovernamental são sempre monitoradas conforme os interesses dos países, não sendo observado o projeto maior que significa o Mercosul. Para BALZE as reticências e negativas brasileiras em relação à criação de um Tribunal Supranacional no Mercosul estão fundamentadas em "...desconfianza de las consecuencias que se derivarían de poner límites a la gravitación de su mayor peso dentro del Mercosur"<sup>64</sup>. Por outro lado, no caso do Brasil, à parte da questão constitucional aparente<sup>65</sup>, há a problemática, originada por interesses diversos, de uma certa desconfiança em alguns setores da Administração Pública com respeito a uma possível abertura de soberania do Brasil. Há a idéia de que o atual sistema de recepção de normas internacionais previsto na Constituição Federal protegerá o Brasil de acordos com outros países ou organizações internacionais, que venham a pôr em risco a soberania brasileira, mercado e empresas. O preceito constitucional brasileiro à recepção de normas internacionais serviria, na opinião de muitos, para conter os ânimos entreguistas de possíveis governantes vinculados às forças do capital internacional. Outro argumento é o da completa falta de discussão nas sociedades dos quatro países sobre o processo de integração que se iniciou com a firma do Tratado de Assunção, em 26 de Março de 1991. Ou seja, não houve discussão sobre o significado do Mercosul ou mesmo consulta popular sobre vontade de adesão dos países a esse processo.

Tema bem debatido é o da criação ou não do Tribunal de Justiça, de caráter supranacional, que venha resolver os litígios entre Estados e destes com particulares. Os argumentos de resistência que se esgrimem são comuns: "o Mercosul pretende copiar a União Européia" ou mesmo de que o Mercosul estaria em fase "embrionária". Como diz o provérbio, "não podemos fechar a porta depois de roubados", e opinamos que deve ser implementado o Mercosul Jurídico com a criação de um Tribunal Permanente de Justiça, como forma de dar maior solidez ao processo, promovendo a sua construção sob o manto da seguridade jurídica. Sem isso o Mercosul prosseguirá seu caminho pelas sendas da incerteza jurídica e da politização, pois, como escreve BALZE, "no es la inexistencia de los conflictos, como ha sostenido en múltiples oportunidades el gobierno brasileño, sino justamente

<sup>63</sup> Ibidem; p. ii.

<sup>64</sup> BALZE, Felipe. El destino del Mercosur: entre la Unión Aduanera y "integración imperfecta". Em BALZE, Felipe (Comp.). *El futuro del Mercosur: entre la retórica y el realismo*. 1.ª edição. Buenos Aires: Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, 2000, p. 24.

<sup>65</sup> A Constituição Brasileira de 1988 vem sofrendo um processo de emendas pontuais iniciado cinco anos depois da sua promulgação. Durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, presidente eleito em 1994 e reeleito em 1998, foram feitas várias emendas constitucionais algumas das quais diminuíram os direitos trabalhistas, abriram o mercado de telefonia, dentre outras. Atualmente existem trinta e duas emendas, a última emenda a de n. 32 restringe o uso das medidas provisórias pelo Presidente da República, dado que o governo do atual Presidente foi caracterizado pela emissão constante de medidas provisórias em vários âmbitos.

su existencia y resolución, el elemento que hace que la integración se consolide y que la convicción del proceso se profundice”<sup>66</sup>.

Ainda na ordem institucional, apesar da existência da Comissão Parlamentar Conjunta, como órgão de representação dos Parlamentos dos Estados Partes no âmbito do Mercosul<sup>67</sup>, existe a petição da criação de um órgão que seja caracterizado como um verdadeiro Parlamento do Mercosul, com representantes eleitos diretamente pelos cidadãos para representá-los neste âmbito e dotado de maiores poderes. Isso daria maior protagonismo a esse órgão, que vive à sombra dos outros, em virtude do seu caráter de coadjuvante e vigia dos “procedimentos internos correspondentes nos Estados partes para a pronta entrada em vigor das normas emanadas pelos órgãos do Mercosul”<sup>68</sup>.

Por outro lado, vemos que o desrespeito sofrido pelas normas mercosulinas com o rompimento unilateral dos acordos, e a sua tardia incorporação aos respectivos ordenamentos internos, implica uma desconsideração dos Estados Partes quanto aos acordos realizados no seio da Organização, descumprindo princípios básicos como o *pacta sunt servanda* e o da boa fé, conforme dito anteriormente. Isso nos conduz à conclusão de que o respeito ao Direito no Mercosul está condicionado às questões dos interesses de cada país, ou seja, o projeto integracionista estanca quando as coisas vão mal nos assuntos internos da economia de cada país. E isso gera um sentimento de falência do processo que conduz à crise do Mercosul jurídico.

São preocupantes os déficits legais e institucionais existentes no Mercosul visto que dão azo a conflitos, contribuem a agravar as incertezas e pospõem a resolução de problemas que impedem o avanço normal do processo de integração. Um exemplo disso é a adoção das decisões por consenso, questão levantada pelos sócios menores do Mercosul, os quais queixam-se da “ficção da igualdade entre os sócios”. Não obstante, prevalece “la negativa de considerar cualquier propuesta que contemple la resolución de ciertas cuestiones por mayoría cualificada, dado que eso llevaría a la discusión de la espinosa y presumiblemente insoluble cuestión de la distribución del voting power entre los países miembros”<sup>69</sup>.

Outras fissuras que vemos no Mercosul encontram-se no tema da atuação externa dos seus países. O pactuado no Mercosul em conformidade com a Decisão 32/00 sobre a matéria de coordenação de atuação conjunta em foros e organizações internacionais, esvai-se, sobretudo quando vemos a atuação unilateral de cada país em busca de firmar acordos comerciais e econômicos isoladamente, em nome de uma maior inserção internacional; acordos que poderiam ser mais favoravelmente alcançados em conjunto, demonstrando ao mundo maior coesão e solidez do processo. Essa atitude tem aflorado em momentos de crise, quando o Mercosul é anunciado pelo jogo mediático e forças econômicas opostas como “paciente

<sup>66</sup> BALZE, Felipe. El destino del Mercosur: entre la Unión Aduanera y “integración imperfecta”. Em BALZE, Felipe (Comp.). *El futuro del Mercosur: entre la retórica y el realismo*. Buenos Aires: Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, 2000, p. 24.

<sup>67</sup> Artigo 22 do Protocolo de Ouro Preto.

<sup>68</sup> Artigo 25 do Protocolo de Ouro Preto.

<sup>69</sup> TACCONE, Juan José; NOGUEIRA, Uziel (Eds.). *Informe MERCOSUR. Período 2000-2001*. Buenos Aires: Banco Interamericano de Desarrollo: Intal, n.º 7, 2001, p. ii.

desenganado". Que futuro terá o Mercosul se não consegue sequer cumprir os mandamentos aprovados no seio da própria organização?

## 2.2 A Crise Argentina: Possíveis causas

*"A medio plazo, podemos recordar que Argentina se situaba a principios del siglo XX entre los países más prósperos del mundo. En la misma época, Chile y México se presentaban como unas tierras de inmigración prometedoras. El desarrollo de la industria petrolífera en México y la construcción de Brasilia fueron los símbolos de unos Estados preocupados por una modernización que, en Brasil, quedó inscrita en el lema nacional: orden e progresso. Parecía, sin embargo, que aquel esfuerzo se estaba apurando. La elección de la apertura internacional, a finales de los años ochenta, fue el estampido que provocó la mayor parte de las transformaciones"*<sup>70</sup>.

A Argentina<sup>71</sup>, participante do processo de integração do Mercosul, sempre foi vista na região como um país próspero economicamente, e que passado o período da ditadura vivida, mantém uma situação de normalidade democrática, com eleições diretas, plena adesão à defesa dos Direitos Humanos, e desde a década dos 80 mantém com o Brasil boas relações, estando ambos no processo de integração mais exitoso da América do Sul (o Mercosul). Apesar disso o final de Dezembro de 2001 foi desastroso para os argentinos, visto que a crise econômica fez tremer os alicerces econômicos, financeiros e político-institucionais do país, levando a uma dança de cadeiras, que resultou enfim na substituição –questionada– do máximo mandatário do País pelo seu adversário, derrotado na eleição passada. Na verdade o ocorrido em Dezembro de 2001 poderia ter sido evitado se medidas tivessem sido tomadas para conter a crise vivida no País, de modo a impedir o triste desfecho anunciado meses antes pela imprensa especializada em temas econômicos. Iniciado o ano 2002, como nos filmes de suspense, os argentinos desconheciam quem ocuparia o cargo para o segundo dia do ano. Recordamos, que em 20 de Dezembro de 2001, Fernando de la Rúa renunciou ao seu cargo de Presidente da República, dada a aguda crise econômica e descontrole social e financeiro do País, assumindo a Presidência interinamente Ramón Puerta, presidente do Senado. Em 22 de Dezembro de 2001 foi eleito pela Assembléia Legislativa Adolfo Rodríguez Saá, renunciando oito dias depois, em 30 de Dezembro. Assume interinamente o cargo de Presidente da

<sup>70</sup> MUSSET, Alain e outros. *Las potencias emergentes de América Latina. Argentina, Brasil, Chile y México*. 1.ª Edição espanhola, Madrid: Libros de Síntesis. Editorial Síntesis, 2001. Título original: *Les puissances émergentes d'Amérique latine, Argentine, Brésil, Chili, Mexique*. Editor: Armand Colin Éditeur, 1999. Tradução: Editorial Síntesis.

<sup>71</sup> Em notícia publicada na Revista Valor Econômico: "A crise econômica faz com que a Argentina tenha hoje a pior distribuição de renda desde 1974. Segundo dados do Instituto Nacional de Estatísticas e Censos (Indec) avaliados pela consultora Equis, os 10% mais ricos detêm 37,3% da renda total do país, enquanto os 10% mais pobres ficam com apenas 1,3%". "Argentina: crise econômica faz com que abismo social seja maior desde 1974", Valor Econômico, Brasil. Retirado do Site Unir do Ministério das Relações Exteriores <[http://www.mre.gov.br/sitenunir/resenha/default.asp?cod\\_documento=511](http://www.mre.gov.br/sitenunir/resenha/default.asp?cod_documento=511)> Acessado em 02/04/2002

República o presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Camaño. Finalmente, em 1.º de Janeiro de 2002, a Assembléia Legislativa em nova sessão define a situação política da Argentina: Entre as alternativas de (1) convocar eleições presidenciais, em prazo a ser definido pela própria Assembléia, ou (2) realizar a eleição indireta do Presidente para completar o mandato de Fernando de la Rúa, a Assembléia Legislativa optou pela segunda. Eduardo Alberto Duhalde, derrotado anteriormente por Fernando de la Rúa, é o escolhido por 262 votos do Congresso para ocupar a presidência até o dia 10 de Dezembro de 2003. Foram 21 os parlamentares contrários e 18 os votos de abstenção.

A imagem da Argentina em crise e os constantes panelaços dos últimos meses têm causado dor e indignação para os argentinos, e, como não?, para todos brasileiros, que se sentem próximos deste drama (em 1999 viveu o Brasil também a sua crise econômica), tão conhecido pelos latino-americanos. A sensação de desespero e de desamparo, ante o descompasso entre a população e os poderes políticos, induz à sensação de uma Argentina dividida. Ficamos com a imagem que nos repassa VIDIGAL dessa situação: “Decorridos quarenta dias da eleição indireta (e emergencial) de Eduardo Duhalde, a Argentina ainda não encontrou o caminho da estabilidade institucional e tem passado ao largo do admissível em matéria de normalidade econômica. As iniciativas governamentais têm sido brindadas com análises as mais diversas, raramente favoráveis. Boa parte dos analistas da área econômica insiste na tese de que o déficit fiscal é o ponto nevrálgico da crise, minimizando as questões ditas estruturais e tomando medidas como a desvalorização do peso e a pesificação dos ativos financeiros como grandes equívocos. Outros acreditam no acerto da nova gestão econômica, mas alertam para o perigo do isolamento político interno do governo e para os riscos envolvidos nas negociações externas”<sup>72</sup>.

A crise econômica e social da Argentina, acentuada com a política econômica implantada a partir do golpe de Estado de 1976 e levada às últimas conseqüências na época menemista, tem para alguns um diagnóstico que aponta o déficit fiscal como o problema maior do país. “Neste ponto –como observa VIDIGAL– as idéias sustentadas pelo economista Aldo Ferrer podem servir de base para uma compreensão mais ampla da situação argentina. Segundo Ferrer, a questão econômica central desses últimos anos não é o déficit fiscal e sim a vulnerabilidade fundada na dívida externa e no déficit corrente de conta corrente do balanço de pagamentos. Portanto, a recuperação da economia argentina e a geração de emprego e de bem-estar é um problema sistêmico e não conjuntural. Para enfrentá-lo é preciso de uma política que remova a dependência externa mediante a melhoria dos preços relativos da produção argentina e de sua competitividade, fomentar as exportações, defender o mercado interno e aumentar a poupança interna. As empresas estrangeiras devem induzir suas filiais a eliminarem o déficit operativo em divisas e se vincular com a produção e o sistema de ciência e tecnologia locais. Quanto ao Brasil, é necessário buscar uma relação simétrica, por meio da divisão do trabalho intra-industrial”. Adverte VIDIGAL também que “embora estas recomendações possam parecer utópicas frente à fragilidade da economia argentina, elas decorrem de uma

<sup>72</sup> VIDIGAL, Carlos Eduardo. “Apenas uma crise fiscal?” *Correio Internacional*, RELNET, Site Brasileiro de Referência em Relações Internacionais <<http://www.relnet.com.br/pgn/colunaaj69.lasso>> Acessado em 25 de fevereiro de 2002.

análise profunda da atual situação do país e pode se constituir em um norte para o atual governo, afinal, foi o próprio Duhalde que, no dia de sua posse, falou em recuperar a produção e o mercado interno e colocou como sua principal tarefa terminar com um modelo esgotado. Obviamente que tais idéias contrariam uma série de interesses, notadamente dos que se beneficiaram com a 'década liberal', mas podem contribuir para uma nova conduta na área econômica, distinta da eterna denúncia do déficit fiscal<sup>73</sup>.

### 2.3 Como as crises atuam como obstáculo ao desenvolvimento do Mercosul

As crises econômicas não vêm sozinhas, e como já dissemos atingem não só o país afetado, e no caso dos países do Cone Sul ameaçam o seu processo de integração<sup>74</sup>. A partir das crises econômicas, vividas nos países do Mercosul, emergem problemas de ordem institucional e jurídica, resultando no desrespeito das normas acordadas pelos órgãos decisórios, sob o argumento de solucionar entraves socioeconômicos do país em crise. Essa atitude debilita o Mercosul. Evidencia-se, dessa maneira, a sua fragilidade como organização de integração, cujo Direito emanado dos seus órgãos é via de regra violado ante a atuação desesperada dos seus Estados Partes, pouco cumpridores dos pactos acordados. Assim cada país do Mercosul atua, conforme já dissemos, de acordo com os seus interesses mais imediatos, deixando claro para o mundo que as normas mercosulinas podem ser rompidas quando lhes apeteça e melhor lhes convenha.

BALZE, severo crítico do Mercosul e da atitude brasileira, tem a sua própria visão da influência das crises no processo de integração. Este Autor resume o significado do Mercosul para Argentina afirmando que "En resumen, los beneficios estratégicos, políticos y económicos de la nueva alianza con Brasil, el proceso de integración económica regional y la aparición de una nueva geometría de relaciones entre la Argentina y Chile han sido pasos positivos que contribuyen decididamente a fortalecer la inserción de la Argentina en el mundo"<sup>75</sup>.

Podemos dividir a evolução do Mercosul, desde uma perspectiva econômica e de desenvolvimento em três etapas. A primeira etapa situa-se entre 1990 e 1995,

---

<sup>73</sup> *Ibidem*

<sup>74</sup> *Vide* ROCHA, Antonio Jorge R. da. "A atual crise política Argentina e seus impactos sobre o MERCOSUL". Correio Internacional, RELNET, Site Brasileiro de Referência em Relações Internacionais <<http://www.relnet.com.br/pgn/colunaaj20.lasso>> Acessado em 11 de Abril de 2002.

<sup>75</sup> Relembra BALZE que "Si durante las primeras ochos décadas del siglo XX la realidad política y económica de los países vecinos del Cono Sur era un tema que solo interesaba a un reducido número de hombres de negocios, a algunos académicos de temas internacionales y a los estados mayores de las fuerzas armadas, hoy la realidad ha cambiado de cuajo. Cada día más, para tomar decisiones en el sector público, plantear estrategias de negocios en el ámbito del sector privado, actuar en el terreno de la política nacional e internacional y analizar los sucesos de la actualidad es necesario tomar en cuenta lo que ocurre y lo que pueda ocurrir en el resto de los países del Mercosur". BALZE, Felipe. El destino del Mercosur: entre la Unión Aduanera y "integración imperfecta". Em BALZE, Felipe (Comp.). *El futuro del Mercosur: entre la retórica y el realismo*. 1.ª edição. Buenos Aires: Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, 2000, p.14.

estando distinguida pelos avanços ocorridos em todos os âmbitos. Nessa primeira etapa, o processo de integração regional progrediu muito rapidamente. Este período esteve marcado pelo predomínio de políticas favoráveis ao livre comércio em todos os países da região e por uma relativa vontade política para avançar em termos institucionais na consolidação de um projeto inserido no marco do regionalismo aberto. Os resultados econômicos são vistos no aumento do comércio intra-regional e do fluxo de investimentos estrangeiros dirigidos aos países do Mercosul. Outro fato a ressaltar é a posta em marcha do programa de liberalização tarifária gradual e automática que facilitou a eliminação de uma parcela significativa das tarifas que prejudicavam o comércio intra-regional. Em 1995 a Tarifa Externa Comum veio a ser imposta a um número relativamente amplo de produtos. Assim entre os anos 1991 e 1996, de forma gradual, foram sendo esboçadas, primeiro, uma zona de livre comércio, e depois, uma união aduaneira imperfeita, propiciando um novo momento para as economias nacionais, não acostumadas à concorrência regional e internacional, dadas as políticas protecionistas adotadas em épocas anteriores.

Na segunda etapa, entre 1996 e 1998, os fluxos de comércio continuaram aumentando, apesar da perda de dinamismo do processo de integração. Assim, as dificuldades dos sócios mercosulinos para lograr as metas anteriormente acordadas, em relação ao livre comércio intra-Mercosul e a conformação de uma autêntica união aduaneira, caracterizaram esse período. Assim mesmo, observa-se o crescente descumprimento das decisões tomadas e um mercado déficit institucional, contribuindo tudo isso a favorecer o aprofundamento do distanciamento entre os objetivos e as realidades do processo regional e prejudicando conseqüentemente a consolidação institucional do Mercosul.

A origem do debilitamento ou enfraquecimento do Mercosul, entre 1996 e 1998, seria de ordem econômica, estando relacionada com a gradual revalorização da moeda brasileira, o Real, nesses anos. Neste contexto, BALZE afirma: "Lenta pero inexorablemente, los sectores que compiten con las importaciones ganaron terreno en la determinación de la política económica brasileña, e impusieron un carácter más proteccionista y mercantilista a la política comercial e industrial de la principal economía del Mercosur. Pero detrás de estas presiones proteccionistas se encuentran latentes ciertas diferencias no resueltas, entre Brasil y el resto de los países del Mercosur, respecto a las visiones del mundo y los arreglos institucionales que deben darle sustento y continuidad al proyecto regional"<sup>76</sup>.

A última etapa, iniciada a princípios de 1999, está marcada pelas crises econômicas dos países mercosulinos, nomeadamente Brasil e Argentina, e também pela crise institucional da própria organização. Esses problemas ainda persistem na atualidade do processo de integração mercosulino. A maxidesvalorização da moeda brasileira, em 1999, produziu um forte estremecimento, cujos reflexos levaram o Mercosul a entrar inevitavelmente em uma grave crise, causando um retrocesso no processo de integração. O resto do ano de 1999, bem como nos primeiros meses de 2000, os fluxos de comércio internacional se reduziram significativamente, propiciando um azedamento das relações diplomáticas e comerciais entre os sócios

<sup>76</sup> BALZE, Felipe. El destino del Mercosur: entre la Unión Aduanera y "integración imperfecta". Em BALZE, Felipe (Comp.). *El futuro del Mercosur: entre la retórica y el realismo*. 1.ª edição. Buenos Aires: Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, 2000, pp. 15-16.

mercosulinos, devido à adoção de atitudes de *ação-reação* não favoráveis ao processo de integração. Apenas para lembrar ao leitor sobre o contexto, diremos que a crise econômica que assolou o Brasil em 1999, conhecida também como “efeito caipirinha”, teve um primeiro movimento interno e depois passou a ser alimentada por variáveis externas. Em plano de retrospectiva, em 6 de Janeiro de 1999, o governador de Minas Gerais, Itamar Franco, ex-presidente da República, declarou a moratória unilateral da dívida estatal com o governo federal, o que para alguns significou uma clara afronta ao presidente Fernando Henrique Cardoso, com quem mantinha amargas relações políticas. Em 13 de Setembro de 1999, o governador retirou a moratória, embora mantivesse o seu enfrentamento com o presidente<sup>77</sup>. A notícia da moratória decretada por Itamar Franco surtiu efeitos na Bolsa de Valores do Estado de São Paulo (Bovespa), maior mercado econômico da América do Sul, levando a uma queda do Índice Bovespa. Em 13 de Janeiro de 1999, a queda foi de 5%, duplicando-se no dia seguinte, “registrándose una fuga de capitales de U\$S 2.000.000.000 en una sola jornada”<sup>78</sup>.

A atuação do governo brasileiro para controlar a crise econômica, em 14 de Janeiro de 1999, foi a liberalização do real, que tinha câmbio fixo com o dólar desde 2 de Julho de 1994, consentindo-se a sua flutuação no mercado. O mercado reagiu favoravelmente: o Índice Bovespa subiu 33,4% nessa jornada da Bolsa de São Paulo. No entanto, essa liberalização implicou uma desvalorização do real, levando o país a um caos interno<sup>79</sup>.

A crise econômica brasileira sentiu-se no Mercosul por meio dos seguintes fatos: a) A adoção de medidas unilaterais de proteção ao comércio, gerando enfrentamentos entre os países do Mercosul, atingindo vários setores da economia argentina e brasileira; b) Apresentações de reclamações ante a OMC de processos de antidumping; c) Situação conflituosa e conseqüente adoção unilateral de medidas de salvaguardas revelaram a fragilidade do sistema institucional do Mercosul para solucionar as controvérsias surgidas.

Os fatos e conseqüências da crise de 1999 causada pela desvalorização do real demonstram a relação direta havida entre crise econômica e descumprimento dos acordos pactuados, que levaria o Mercosul a um sentimento de estancamento e inércia. Caso o hipotético cenário conjuntural fosse menos adverso, os descumprimentos dos acordos pelos países mercosulinos poderiam pospor os avanços projetados no processo de integração regional. Ora bem no cenário

---

<sup>77</sup> PALACIO, Susana P.; OLARTE, Jorge G.. *Las crisis económicas en la globalización. ¿Casualidad o Causalidad?* 1.ª edição. Buenos Aires: Editorial Estudio, 2000, p. 130.

<sup>78</sup> *Ibidem*.

<sup>79</sup> Itamar Franco aumentou a sua pressão contra Fernando Henrique Cardoso em 18 de janeiro de 1999, conseguindo que seis governadores assinassem a “Carta de Belo Horizonte”, declarando sua vontade de seguir a atitude do governador de Minas de Gerais e efetuar a moratória dos pagamentos das suas dívidas com o Governo Federal. Fernando Henrique Cardoso respondeu “suspendiendo el pago de la ayuda coparticipada a los Estados rebeldes y el 25 de Enero de 1999 el Banco Central Brasileño eliminó los distintos tipos de dólar (turístico, financiero y comercial) y lo unificó em uno solo, buscando con esta medida de apertura de su economía, reducir las exportaciones brasileñas y aumentar sus importaciones”. PALACIO, Susana P.; OLARTE, Jorge G.. *Las crisis económicas en la globalización. ¿Casualidad o Causalidad?* 1.ª edição. Buenos Aires: Editorial Estudio, 2000, p. 131.

posterior à maxidesvalorização, marcado pela forte recessão e queda dos níveis de comércio intra-regional, o excesso de descumprimento provocou uma crise grave de confiança.

A desvalorização da moeda brasileira em 1999 seria, então, o marco da origem conjuntural da crise cujos reflexos se sentiram durante todo o ano de 2000. O lado positivo dessa “tragédia” econômica foi o de que os problemas conjunturais tiveram o efeito de desvestir os limites do Mercosul atual, originados, com anterioridade à desvalorização, nas diferentes visões que têm Brasil e o resto dos Estados Partes do Mercosul a respeito dos arranjos institucionais os quais devem servir de sustento, para a continuidade ao processo.

A crise econômica do Brasil seria apenas um problema conjuntural que revela outros problemas internos do Mercosul presentes na falta de sintonia entre os seus países quanto ao rumo institucional que deverá ser seguido. Não deixa de ser positivo o fato de que a crise sirva para pôr à prova os objetivos e as vontades, de modo que o que está em jogo não é o Mercosul, mas sim qual tipo de Mercosul querem os países envolvidos. Por outro lado, concordamos com a afirmação de que “mais do que uma crise de integração em si mesma, tratava-se da erosão de um modelo econômico e, especialmente, do contexto internacional em que este se baseava”<sup>80</sup>.

Para contextualizar, recordamos que, em 20 de Março de 2001, após a crise brasileira, assume a pasta de economia o Ministro Domingo Cavallo, e defende o câmbio fixo por um dólar e a livre convertibilidade entre ambas moedas, implantada a argentina por ele mesmo em 20 de Março de 1991. Anunciou também o Plano da Lei de Competitividade, que revisa unilateralmente a Tarifa Externa Comum (TEC), a barreira alfandegária dos sócios do Mercosul para a importação dos produtos originários de terceiros países. O Grupo Mercado Comum reuniu-se nos dias 28 e 29 de Março de 2001 extraordinariamente em Assunção, decidindo autorizar a Argentina a manter temporariamente as tarifas de importação diferentes das vigentes nos outros países do Mercosul. Mais tarde a Argentina aceitou negociar com o Brasil a revisão da lista de bens de capital que tiveram a tarifa de importação reduzida a zero. Salientamos que após as medidas adotadas pelo ministro Cavallo, o Ministério das Relações Exteriores, o Ministério da Fazenda e o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior do Brasil, em nota conjunta, em 21 de Março de 2001, apoiou o pacote de medidas anunciadas pelo governo argentino demonstrando preocupações com sua repercussão no Mercosul.

Outro dos problemas já indicados é o déficit legal existente no Mercosul, que além de criar dificuldades na resolução dos conflitos, agravando as incertezas, propicia também o aparecimento de enfrentamentos e adia o tratamento, bem como emperra a busca de soluções dos entraves existentes no processo de integração. Um dos objetivos mais importantes, sem dúvida, no Mercosul, bem como em todos os projetos de integração regional, é justamente o de outorgar aos agentes econômicos, através dos compromissos regionais assumidos, um seguro contra a tomada de decisões discricionárias em matéria de política econômica, de política comercial e de

---

<sup>80</sup> VIZENTINI, Paulo G.F. Dez anos de Mercosul: a crise da integração e o desafio da Alca. Em *Dez anos de Mercosul. Indicadores Econômicos FEE*. Porto Alegre: Fundação da Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser. Vol. 29, n.º 1, Junho, 2001, pp. 9-29.

política setoriais. O descumprimento dos acordos deveria gerar responsabilidade, sendo de suma importância a existência de órgãos que facilitem a sua apuração e o seu cumprimento. A inexistência dos elementos antes indicados conduz à desconfiança dos agentes econômicos, que podem se limitar a investir naqueles países que lhes pareçam mais confiáveis. Nesta situação é comum a acusação de que se favorece o país de maior mercado, ou seja, o Brasil, país de maior peso econômico e político na América do Sul e no Mercosul, sendo também uma das partes (mas não a única) descumpridora de muitas normas acordadas no seio da Organização. Esta problemática guarda, sem dúvida, relação com carências bem conhecidas no âmbito do Mercosul como a falta de elementos institucionais de supranacionalidade, de um Direito comunitário e de um órgão judicial que faça uma interpretação uniforme da ordem jurídica mercosulina. Relembramos também que as normas aprovadas pelas instituições do Mercosul para terem vigência nos Estados Partes devem ser incorporadas aos ordenamentos jurídicos nacionais, segundo os diversos mecanismos constitucionais de cada país.

Como se disse, os problemas existentes no Mercosul transcendem o econômico atingindo o Direito. Nas críticas de BALZE encontramos verdade mas também ressentimento em relação ao Brasil: "Además, el 'déficit legal' genera una grave e ilegítima asimetría en la resolución de los conflictos: cuando las normas son laxas o inexistentes, el actor más grande está en mejores condiciones que los actores más pequeños para resolver o postergar los conflictos a su favor. Además, en un agrupamiento regional en el que la seguridad jurídica no ha logrado trascender la frontera de sus Estados miembros, los potenciales inversores elegirán probablemente el mayor mercado para realizar sus inversiones, ya que el acceso a ese mercado solo estará asegurado por la buena voluntad de su gobierno"<sup>81</sup>.

Outro fator de enfraquecimento do Mercosul é a crise de confiança sofrida pela Organização trazida com a desvalorização do real e ajustes macroeconômicos internos interpretados como uma tentativa de resolver os seus problemas à custa dos sócios. Essa atitude se transformou de alguma forma em meio alternativo de crítica para os atores públicos e privados do projeto regional, cuja maior evidência têm sido as várias reclamações, desentendimentos, além de ações tomadas de forma unilateral por parte de alguns dos sócios.

Neste ano 2002, o Mercosul sofre ressentido pela crise econômica do seu segundo maior sócio, dado que o comércio intra-regional vem caindo, retirando as poucas esperanças que restavam em uma recuperação rápida. Conforme se lê em um jornal brasileiro, "o Mercosul está perdendo importância econômica para o Brasil. Os mais promissores parceiros comerciais do país na década passada se tornaram os piores compradores de produtos brasileiros. Em 2002, as exportações brasileiras para os países do Mercosul caíram mais do que qualquer outro mercado. Nos dois primeiros meses do ano, Argentina, Paraguai e Uruguai estão comprando 50% a menos do que no mesmo período do ano passado". Na mesma matéria a crise econômica da Argentina, que está há quatro anos em recessão, é responsabilizada pelo encolhimento do comércio regional, pois, segundo o mesmo meio de

---

<sup>81</sup> BALZE, Felipe. El destino del Mercosur: entre la Unión Aduanera y "integración imperfecta". Em BALZE, Felipe (Comp.). *El futuro del Mercosur: entre la retórica y el realismo*. 1.ª edição. Buenos Aires: Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, 2000, p. 24.

comunicação, as economias adjacentes, Uruguai e Paraguai acompanharam o declínio argentino. Em 1997, o Brasil chegou a vender US\$ 9 bilhões para os países da região. Hoje, a cifra não passa dos US\$ 6 bilhões, valor inferior às vendas apenas para a Argentina naquele ano”<sup>82</sup>.

Concordamos em que a boa saúde do Mercosul depende da recuperação econômica da Argentina, mas dependerá muito mais da adoção das medidas antes indicadas, bem como do seu poder de negociação. Os países do Mercosul deverão dar uma oportunidade ao estabelecimento de um processo de integração fundamentado também no Direito.

### 3. O desafio da agenda externa no contexto das crises vividas

As relações externas do Mercosul também se viram afetadas pelas crises econômicas que atravessaram seus Estados nos últimos anos. Pensamos que a principal manifestação da interferência da crise nas relações externas do Mercosul encontra-se na atitude dos países em procurar estabelecer relações bilaterais, por conta própria. Esta atuação descumpr frontalmente as normas já aprovadas pelos órgãos do Mercosul, gerando uma situação difícil, porque não se sabe até que ponto estamos em um processo regido pelo Direito<sup>83</sup>.

Durante o primeiro semestre de 2001, as alterações unilaterais da Tarifa Externa Comum promovidas por Argentina, Paraguai e Uruguai em vários produtos contribuíram à fragilização do bloco como União Aduaneira. Estes fatos, unidos à situação interna dos países, mancha a imagem do Mercosul no cenário internacional. Certamente a atual crise prejudica a União Aduaneira (ainda incompleta), comprometendo as oportunidades do Mercosul de sustentar uma posição de negociação mais forte e consistente nas várias iniciativas constantes da sua agenda em matéria de relações externas. Um exemplo das incoerências presentes na agenda externa é a vontade declarada de alguns sócios de manter negociações bilaterais com os Estados Unidos.

Desde a assinatura do Tratado de Assunção e com a atribuição da personalidade jurídica ao Mercosul por meio do Artigo 34 do Protocolo de Ouro Preto, as suas relações externas foram-se ampliando e tornando-se mais complexas, promovendo laços com distintos países, organizações e foros internacionais. E, como sabemos, a agenda externa do Mercosul é assunto prioritário que exige um esforço

---

<sup>82</sup>“Despenca o comércio no Mercosul”. Notícia recolhida do Site UNIR – Unidade de Apoio às Negociações de Integração Regional, Subsecretaria-Geral de Assuntos de Integração, Econômicos e de Comércio (SGIE), Ministério das Relações Exteriores <[http://www.mre.gov.br/sitenunir/resenha/default.asp?cod\\_documento=511](http://www.mre.gov.br/sitenunir/resenha/default.asp?cod_documento=511)> Acessado em 02/04/2002

<sup>83</sup> Pela Decisão CMC N.º 32/00, aprovada no Encontro de Florianópolis, os Estados Partes se comprometem a negociar de forma conjunta acordos de natureza comercial com terceiros países ou blocos de países extra-zona nos quais se outorguem preferências tarifárias. Também determina que “a partir de 30 de junho de 2001, os Estados Partes não poderão assinar novos acordos preferenciais ou acordar novas preferências comerciais em acordos vigentes no marco da ALADI, que não tenham sido negociados pelo MERCOSUL”. A referida normativa pode ser acessada no Site Oficial do Mercosul <[www.mercosur.org.uy](http://www.mercosur.org.uy)>

dos Estados Partes em busca de um fortalecimento da coordenação da posição do Bloco nas negociações externas. Nesse momento os contatos tanto com a União Européia como com a Alca encontram-se em fase decisiva, exigindo maior coesão nas atividades externas do Mercosul. Também as negociações com países e blocos sul-americanos encontram-se dentre as prioridades que deve o Mercosul atender. O Bloco terá que enfrentar alguns desafios na sua agenda externa, que poderão determinar a sobrevivência do próprio processo de integração em questão, com a finalização dos prazos das negociações entre o Mercosul e a União Européia<sup>84</sup>, e o processo avançado de discussão para a constituição da Alca, até 2005, além das negociações com a Comunidade Andina, Bolívia, Chile, México e África do Sul.

Analisamos os vários contatos mantidos pelo Mercosul ao longo dos seus onze anos de funcionamento, com distintas organizações internacionais, países e foros internacionais. Um bom termômetro das relações externas do Mercosul em termos econômicos é o Estudo do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) que traz estimativas de que em 2001 as exportações mundiais latino-americanas diminuiriam 3% em comparação a 2000, ficando em US\$ 330,8 bilhões. No caso do Brasil, seu desempenho pode ser qualificado como bom, com aumento de 7% de suas exportações para o mundo. Este crescimento estaria justificado pelos negócios com novos mercados, pois as vendas do país aos seus parceiros no Mercosul reduziram-se 12,3%. Os dados do ano 2001 não foram bons para o Mercosul, conforme podemos ler nestas conclusões: “De maneira geral, o comércio realizado entre os países membros do Mercosul caiu 9,7%, para US\$ 15,9 bilhões, resultado bem distante da média de crescimento de 16% ao ano obtida durante a década de 90. A participação dos países do Mercosul nas exportações totais do bloco também é um indicador da retração: passou de 25% para 18%. De acordo com o BID, a recessão na Argentina foi o fator central desta desaceleração”<sup>85</sup>.

Apesar da retração sentida nas exportações do Bloco, o Mercosul, em virtude do enfraquecimento interno, foi o único dentre os grupos econômicos do continente americano a apresentar crescimento das exportações mundiais (5,4%), atingindo US\$ 89,2 bilhões. Por outro lado, ao contrário do Mercosul, outros blocos, como a Comunidade Andina, Nafta e MCCA (Mercado Comum Centro-Americano), “tiveram diminuição nas vendas mundiais. Segundo a pesquisa do BID, o resultado reflete a desaceleração econômica que afetou o crescimento tanto de grandes importadores, como Estados Unidos, Europa e Japão, quanto de países da América Latina. A queda nas exportações do México –país responsável por cerca de um terço das vendas da região e que sofreu intensamente com o desaquecimento da economia

---

<sup>84</sup> “A Comissão Européia (CE) tem mandato para negociar um acordo com o Mercosul e tem dado todas as indicações de apoio ao bloco. Para quem olha de fora, porém, todos os problemas, como as crises dos países ou a recente disposição do Uruguai de negociar com os EUA em separado, não parecem apontar para um bom futuro” Valor Econômico. “Brasil ganha com adesão à Alca, dizem os analistas”. Brasil, 25/02/2002. Notícia recolhida no Site UNIR – Unidade de Apoio às Negociações de Integração Regional, Subsecretaria-Geral de Assuntos de Integração, Econômicos e de Comércio (SGIE), Ministério das Relações Exteriores <[http://www.mre.gov.br/siteunir/resenha/default.asp?cod\\_documento=470](http://www.mre.gov.br/siteunir/resenha/default.asp?cod_documento=470)> Acessado 26 de Fevereiro de 2002.

<sup>85</sup> FALEIROS, Gustavo. “Exportação cai 3% na AL, mas cresce no Brasil”. <<http://www.valoronline.com.br/valoreconomico/materia.asp?id=1009856>> Acessado em 08/01/02

americana— teve grande peso na retração, indica o banco. As vendas mundiais do país caíram 4%, enquanto as realizadas ao Nafta diminuiram 4,6%”<sup>86</sup>.

### 3.1 União Européia

As relações entre o Mercosul e a União Européia têm como marco o Acordo Quadro de Cooperação Inter-regional<sup>87</sup>, assinado em Madri, em 15 de Dezembro de 1995. Este acordo supôs um ponto de partida para as negociações comerciais e econômicas entre ambas organizações.

A longa demora para a sua entrada vigor foi devido ao seu caráter de acordo misto que obrigava um longo processo de assinaturas e ratificações por parte dos quinze Estados membros da União Européia e dos quatro países do Mercosul<sup>88</sup>. Somente com a ratificação parlamentar dos dezanove países firmantes do referido Acordo entrou em vigor. Em Maio de 1999, ocorreu a ratificação do Parlamento

<sup>86</sup> “Mas o BID atenta para o fato de que os negócios intra-regionais realizados no âmbito da Comunidade Andina e do MCCA ajudaram a minimizar o ritmo fraco dos negócios da América Latina. No caso do bloco formado por Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela, o crescimento regional foi de 10,4% enquanto as vendas mundiais do grupo tiveram uma retração de 9,7%. Já no comércio entre os países da América Central, o resultado foi de 7,9% positivos contra queda de 11,3% nas vendas mundiais”. FALEIROS, Gustavo. “Exportação cai 3% na AL, mas cresce no Brasil”. <<http://www.valoronline.com.br/valoreconomico/materia.asp?id=1009856>> Acessado em 08/01/02

<sup>87</sup> Sobre o Acordo Quadro: ALDECOA LUZARRAGA, Francisco. El Acuerdo entre la Unión Europea y el Mercosur em el marco de la intensificación de relaciones entre Europa y América Latina. Em *Revista de Instituciones Europeas*. Vol. 22, n.º 3, Septiembre-Diciembre, 1995, pp. 763-792. DROMI, Roberto & MOLINA DEL POZO, Carlos. *Acuerdo Mercosur-Unión Europea*. 1.ª edição. Buenos Aires: Ediciones Ciudad Argentina, 1996. AYLLÓN PINO, Bruno. Perspectivas de una asociación Interregional. Unión Europea – Mercosur: una visión desde Brasil, 2001. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales* <[www.reei.org](http://www.reei.org)> DEL ARENAL, Celestino. Los acuerdos de cooperación entre la Unión Europea y América Latina (1971-1997): evolución, balance y perspectivas. Em *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*. N.º 1º, Otoño-Invierno, 1997, pp. 111-138. CEBADA ROMERO, Alicia. La Articulación Jurídica de las relaciones entre la UE y el MERCOSUR.. Em DÍAZ BARRADO, Cástor; FERNÁNDEZ LIESA, Carlos (Coords.). *Iberoamérica ante los procesos de integración*. Madrid: Actas de las XVIII Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, 1999, pp. 99-110. LIROLA DELGADO, Isabel. Las Relaciones entre la Unión Europea y el Mercosur en la perspectiva de una asociación interregional. Em PUEYO LOSA, Jorge; REY CARO, Ernesto J. (Coords.). *Mercosur: Nuevos ámbitos y perspectivas en el desarrollo del proceso de integración*. 1.ª edição. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 2000, pp. 145-188. HERRERO DE LA FUENTE, Alberto. Hacia la creación de una Zona de Libre Comercio Unión Europea – Mercosur. Em *Lusíada*, Revista de Relações Internacionais. Porto: Universidade Lusíada, n.º 2, 2001, pp. 37-54. MARTÍNEZ PUÑAL, Antonio. El Mercosur y la Unión Europea ante la construcción de una asociación interregional. *Anuario Argentino de Derecho Internacional*. Vol. XII, Córdoba, Argentina, e.p.

<sup>88</sup> Conforme nos indica AYLLÓN citando a BIASE, “la Unión Europea no consideró al AMIC un acuerdo comunitario y no delegó la potestad de firmar en la Comisión, pues al considerarlo de naturaleza mixta se necesitó la firma de los 15 Estados miembros de la UE, de la Comisión, de los 4 Estados parte de Mercosur, del Presidente pro-tempore del Consejo del Mercado Común y de los Presidentes de los Estados parte del Mercosur”. AYLLÓN PINO, Bruno. Perspectivas de una asociación Interregional. Unión Europea – Mercosur: una visión desde Brasil, 2001. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales* <[www.reei.org](http://www.reei.org)>

grego e com o cumprimento dos requisitos de publicação, o Acordo Quadro Inter-regional entrou em vigor em 1.º de Julho de 1999<sup>89</sup>.

BIZZORERO, localizando os pontos de vista tanto do Mercosul como da União Européia em relação ao Acordo Quadro, escreve: “Desde el punto de vista de la Unión Europea, las dificultades para concretar un acuerdo con el Mercosur tenían un sesgo específico, y por otra parte derivaban de la complejidad y las dificultades del interlocutor. En ese sentido, hay que ubicar al Mercosur en el momento de las negociaciones previas al Acuerdo Marco Interregional, en una etapa de transición de acuerdo al Tratado de Asunción y por ende sin estructura orgánica definitiva y sin personalidad jurídica de Derecho Internacional, con negociaciones difíciles en relación al Arancel Externo Común y el pasaje a la Unión Aduanera y con una incertidumbre (lógica desde el exterior) sobre las definiciones que se tomarían”<sup>90</sup>.

Embora a sua entrada em vigor tenha tardado tanto tempo, algumas atividades de cooperação se desenvolveram para garantir a efetivação de alguns aspectos do referido Acordo. Em 1997, o Subcomitê Conjunto do Comércio começou a trabalhar a “fotografia” dos intercâmbios comerciais. Os Estados subscritores do Acordo definiram antes uma série de medidas que seriam tomadas enquanto se esperava a entrada em vigência do Tratado. As medidas consistiram na aplicação de forma provisional de algumas disposições em matéria de Cooperação Comercial (a) e também em matéria relativa à criação de instituições encarregadas da implementação do Acordo (b), e de forma imediata se aplicariam os mecanismos de diálogo político previstos na Declaração Conjunta Anexa ao Acordo.

Essa Declaração Conjunta Anexa definia como objetivo básico a intensificação do diálogo e o estabelecimento de uma associação inter-regional. O mecanismo escolhido pelo Acordo para alcançar os seus objetivos ampliando as bases da cooperação é o diálogo nas relações econômicas, comerciais e políticas<sup>91</sup>, explicitado na Declaração Conjunta Anexa ao Acordo. No entanto o Acordo mesmo não dedica muito espaço ao diálogo político, sendo a Declaração Conjunta o documento que traz os seus objetivos, tais como o apoio à integração regional e à coordenação das posições das partes nos foros internacionais. A articulação da cooperação política será mediante as reuniões do Chefes de Estado e das máximas autoridades da União Européia, as reuniões dos Ministros, das reuniões dos altos funcionários e dos diplomatas<sup>92</sup>.

<sup>89</sup> AYLLÓN PINO, Bruno. Perspectivas de una asociación Interregional. Unión Europea – Mercosur: una visión desde Brasil, 2001. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales* <www.reei.org>

<sup>90</sup> BIZORRERO, Lincoln. El acuerdo marco interregional Unión Europea-Mercosur: dificultades y perspectivas de una asociación estratégica. Em SIERRA, Gerónimo de (Comp.). *Los Rostros del Mercosur. El difícil camino de lo comercial a lo societal*. 1.ª edição. Buenos Aires: CLACSO, 2001.

<sup>91</sup> Artigo 3.º do Acordo (Diálogo político): “1. As partes instituirão um diálogo regular que acompanhará e consolidará a aproximação entre a União Européia e o Mercosul. Esse diálogo efetuar-se-á nos termos da declaração comum anexa ao acordo. 2. O diálogo ministerial previsto na Declaração conjunta efetuar-se-á no âmbito do Conselho de Cooperação instituído no artigo 25.º do presente acordo ou noutras instâncias do mesmo nível a decidir mediante acordo mútuo”.

<sup>92</sup> O Acordo Quadro assinado com o Mercosul não estabelece a instituição de uma Assembléia Parlamentar Conjunta. Também sente-se a ausência de previsão nos mecanismos de diálogo, de uma possível cooperação entre o Parlamento Europeu e a Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul. Recordamos que apesar da desatenção dada à petição expressa do Parlamento Europeu de institucionalizar o diálogo político interparlamentar, o caráter enunciativo da numeração dos

### 3.1.1 As negociações União Européia–Mercosul

Apenas para relembrar, em 24 de Novembro de 1999, em Bruxelas, reuniu-se o Conselho de Cooperação União Européia–Mercosul, momento em que se estudaram as propostas apresentadas pelas partes, sendo então lançadas as negociações, com a fixação da estrutura, metodologia e calendário. Para levar adiante as negociações é criado o Comitê Birregional de Negociações, integrado conjuntamente pela União Européia e o Mercosul, e encarregado de dirigi-las em direção à liberalização comercial. Também é criado um Subcomitê de Cooperação, vinculado diretamente ao Comitê Birregional, responsável pelas negociações sobre cooperação inter-regional. Ainda na parte institucional são criadas duas secretarias coordenadoras, constituídas por representantes da Comissão Européia e da Presidência Mercosul, com a função de coordenar administrativamente as negociações, organizar as Cúpulas e a distribuir os documentos oficiais preparados para elas.

Recordamos também que em relação à metodologia, prevalece o princípio do compromisso único (*single undertaking*), que significa que as negociações poderão ser levadas de forma autônoma no Comitê e Subcomitê e seus grupos de trabalho, mas o resultado do trabalho deverá constar de um único e indivisível documento, de forma que não existe acordo enquanto não haja pactos em todos os âmbitos. Em relação ao cronograma das reuniões, o Comitê se reunirá alternativamente em um dos países do Mercosul e em Bruxelas duas vezes ao ano, ressalvados o acordo expresso em contrário. Quanto ao Subcomitê não há previsões específicas das suas reuniões. Os grupos de trabalho se reunirão paralelamente ao Comitê, podendo manter contatos informais em datas entre as reuniões daquele.

Já se realizaram sete rodadas de negociações, que trataremos de resumir<sup>93</sup>.

---

mecanismos de diálogo político permite a celebração de reuniões entre o Parlamento Europeu e a Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul, quando as partes considerarem conveniente.

Sobre o diálogo político em geral e também ao respeito da sua especificações em nível parlamentar ressalta HERRERO DE LA FUENTE: “No obstante, lo que parece cierto es que si tenemos en cuenta el contenido del Acuerdo Marco, el de los acuerdos de la Cuarta generación y lo que conocemos de las directrices de negociación, se puede prever que el contenido del Acuerdo de Asociación tendrá necesariamente que abarcar la ampliación del diálogo político, la extensión de los ámbitos de cooperación, el apoyo al proceso de integración del MERCOSUR, la creación de un marco institucional adecuado y, finalmente, la liberalización progresiva de los intercambios comerciales y el establecimiento de la zona de libre comercio. De todas estas materias, el diálogo político debería incluir como novedad el diálogo interparlamentario entre el Parlamento Europeo y la Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR. Los ámbitos de cooperación deberán ampliarse en muchos campos en los que existen políticas comunitarias: Protección del consumidor, turismo, protección del medio ambiente, etc. El marco institucional un Consejo de Asociación que, a diferencia del actual Consejo de Cooperación, pueda adoptara decisiones vinculantes. También sería conveniente ampliar el camino ahora existente de solución de controversias. Y por lo que se refiere a la liberalización de los intercambios y la creación de una zona de libre comercio, el acuerdo de asociación tendrá que precisar el ámbito de aplicación e la misma, las condiciones de la liberalización y los plazos para su establecimiento definitivo”. HERRERO DE LA FUENTE, Alberto. Hacia la creación de una Zona de Libre Comercio Unión Europea – Mercosur. Em *Lusíada*, Revista de Relações Internacionais. Porto: Universidade Lusíada, n.º 2, 2001, p. 57.

<sup>93</sup> As informações sobre as rodadas de negociações entre o Mercosul e a União Européia foram retiradas da página oficial da União Européia: <[www.europa.eu.int/comm/external\\_relations/mercosur/intro/index.htm](http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/mercosur/intro/index.htm)>

### **a) Primeira Rodada**

Em 6 e 7 de Abril de 2000 ocorria o primeiro encontro do Comitê de Negociações na cidade de Buenos Aires. Nesse encontro se realizou o primeiro contato sobre os aspectos comerciais, econômicos, de cooperação e políticos relacionados todos à futura associação inter-regional. Nessa oportunidade estabeleceu-se um quadro geral das negociações e uma agenda provisória para trabalhar na segunda reunião, e também criaram-se três grupos técnicos de trabalho. Estes três grupos de trabalho estavam destinados aos seguintes âmbitos: 1) o comércio de bens, e normas de acesso aos mercados, os regulamentos sanitários e fitossanitários, os procedimentos aduaneiros, as licenças de importação, e regras de origem e exigências de qualidade; 2) os serviços, os investimentos e os movimentos de capital, e direitos de patentes e propriedade industrial relacionados ao comércio; 3) a concorrência, incluídos os aspectos antidumping, as resoluções de controvérsias comerciais e os sistemas de compras intergovernamentais.

O documento conjunto aprovado nessa rodada inicia a negociação e resume os princípios gerais da negociação e as disposições concretas em relação aos três eixos da negociação: comércio, cooperação inter-regional e diálogo político. Do acordo alcançado nesta rodada destacamos alguns aspectos. São eles: a) Decidiu-se que as negociações deverão proporcionar resultados equilibrados para ambas partes; b) Deverão gerar direitos e obrigações para a União Européia e o Mercosul além do pactuado no Acordo Quadro de 1995; c) Não haverá exclusão de nenhum setor durante a negociação tarifária, seguindo as regras da OMC; d) A competência da futura associação inter-regional abrangerá não somente os bens e serviços, mas também as matérias como políticas intergovernamentais, investimentos, direitos de propriedade intelectual e cooperação; e) A cooperação haverá de permitir que o Mercosul se adapte às exigências da futura associação inter-regional.

### **b) Segunda Rodada**

Entre os dias 13 e 16 de Junho de 2000, em Bruxelas, celebrou-se a Segunda Rodada de negociações do Comitê Birregional, cujos temas centrais foram o intercâmbio de informação, a identificação dos obstáculos não-tarifários e a definição dos objetivos específicos para cada área de negociação.

Conforme o decidido na Primeira Rodada, durante a fase preparatória a Comissão Européia apresentou ao Mercosul uma lista inicial de obstáculos não-tarifários e proporcionou também grande quantidade de informação em diversos formatos, tais como papel, disquetes e CD-Rom. O Mercosul, em resposta, remeteu à Comissão várias informações e apresentou um rascunho com os objetivos específicos.

Os grupos técnicos de trabalho tiveram as suas primeiras reuniões durante a Segunda Rodada. As suas discussões estiveram centradas em torno aos requerimentos e os tipos de informação intercambiada. Tais questões serão precisadas em diversas reuniões posteriores, momento que se inicia a identificação dos obstáculos não-tarifários.

Acrescentamos que as negociações relacionadas ao diálogo político foram conduzidas ao mais alto nível do Comitê Birregional, enquanto as negociações comerciais e de cooperação foram levadas ao nível dos subgrupos, em particular, no Subgrupo de Cooperação Técnica e Financeira.

### c) Terceira Rodada

Em 7 e 10 de Novembro de 2000, em Brasília, celebrou-se a Terceira Rodada de negociações, inaugurada por Chris Patten, comissário europeu de Relações Exteriores (por ocasião da sua viagem à Argentina, Brasil e Chile), e pelo então Ministro das Relações Exteriores, Luis Felipe Lampreia, em razão da presidência brasileira do Mercosul.

Nessa rodada ocorreram encontros simultâneos e paralelos do Comitê Birregional, dos grupos de trabalho e do Subcomitê de Cooperação Econômica, permitindo um maior intercâmbio de dados técnicos esclarecedores para as partes, sendo aprovado um rascunho de cooperação econômica e também alguns documentos preparatórios do diálogo político, em particular o plano institucional do futuro acordo.

### d) Quarta Rodada

Nos dias 19 a 22 de Março de 2001, em Bruxelas, durante a presidência sueca da União Européia e paraguaia do Mercosul, realizou-se a Quarta Rodada de Negociações. Nessa ocasião o Comitê Birregional se encontrou com os três grupos de trabalho, o Subcomitê de Cooperação, o Subgrupo de Cooperação Cultural e Social e o Subgrupo de Cooperação Econômica.

Os debates sobre assuntos de cooperação centralizaram-se em vários temas, particularmente em como avançar no novo acordo em relação com a cooperação existente na atualidade.

No diálogo político seguiu-se discutindo sobre o marco institucional que regeria a futura associação. E pela primeira vez as partes apresentaram, em nível de comércio, os documentos para aspectos não-tarifários. Na mesma ocasião, a Comissão apresentou e explicou igualmente uma nova iniciativa em relação às *business facilitations*. Nesta rodada decidiu-se dever-se-iam discutir esses documentos nas negociações futuras.

### e) Quinta Rodada

Nos dias 2 a 6 de Julho de 2001, em Montevideu, ocorreu a Quinta Rodada marcada pelos primeiros problemas sérios, que ensejaram o início das reuniões sobre os aspectos não-tarifários. O Comitê Birregional assumiu um papel protagonista, sendo mais político que técnico, querendo apaziguar os ânimos. Sintetizaremos o

decidido nos três âmbitos de discussão dessas negociações, a saber, o comércio, a cooperação e o diálogo.

Em relação ao comércio, a Comissão Europeia apresentou em 5 de Julho de 2001, durante a sessão plenária do Comitê Birregional, a oferta das tarifas e os textos de negociação dos bens, serviços e compras governamentais. Na verdade, tratou-se de uma oferta completa e complexa, que o Mercosul respondeu com o anúncio de uma contra-oferta na Sexta Rodada, devendo comunicá-la antes da data de celebração, prevista para 31 de Outubro de 2001.

A proposta-oferta europeia propõe:

- 1) a liberalização de maneira substancial do comércio, sem exclusão de nenhum setor, em um prazo de dez anos, através da eliminação progressiva e recíproca das tarifas e barreiras não-tarifárias, com o estabelecimento de um cronograma de desgravação e prevendo a existência de acordos *stand still*<sup>94</sup> e *roll back*<sup>95</sup>.
- 2) os compromissos mútuos devem buscar um equilíbrio geral.
- 3) a eliminação imediata de todas as medidas não-tarifárias desde a entrada em vigor do acordo de associação, permitindo a conclusão de acordos sanitários e fitossanitários, que poderiam ser aplicados em termos de medidas de efeito equivalente.
- 4) a distinção entre os produtos agrícolas, os produtos industriais, os produtos pesqueiros, os serviços e as compras públicas.

No tocante à cooperação, o Subgrupo de Cooperação Econômica e o Subgrupo de Cooperação Social e Cultural reuniram-se nos dias 3 e 4 de Julho de 2001. Os trabalhos de cada subgrupo obtiveram os seguintes resultados:

- 1) o Subgrupo de Cooperação Econômica acordou um rascunho dos programas nos âmbitos da cooperação aduaneira, cooperação em matéria de Direito da concorrência, cooperação estatística e cooperação científica e técnica.
- 2) o Subgrupo de Cooperação Social e Cultural alcançou um acordo sobre o texto em matéria da cooperação na luta contra o tráfico de drogas e os delitos conexos e outros em relação ao crime organizado.

Também houve um intercâmbio de propostas de cooperação nos setores agrícola e rural, que seriam analisados na seguinte rodada.

Em relação ao diálogo político, o Comitê Birregional discutiu o plano relativo ao marco institucional do futuro acordo e se trocaram pontos de vista sobre a ampliação e profundidade dos conteúdos que marcarão o diálogo político. Estas discussões estiveram guiadas pelo rascunho do texto conjunto para o marco institucional preparado e discutido na Rodada de Bruxelas, sem esquecer as conclusões da Cúpula União Europeia-Mercosul, realizada em 26 de Junho de 2001.

---

<sup>94</sup> Segundo este princípio nenhuma das partes poderá aumentar o nível atual das suas tarifas, e se o fizer, terá que justificar à contraparte a modificação realizada.

<sup>95</sup> Este princípio prega a eliminação retroativa da determinação das tarifas introduzidos *ex novo* em Abril de 2000 e a supressão dos tipos tarifários aprovados em 1997.

Depois dos debates, as partes chegaram a um acordo na maioria dos temas ainda não solucionados contidos no rascunho e decidiram levar propostas sobre os temas abertos para a próxima reunião em Bruxelas.

#### f) Sexta Rodada

Durante os dias 29 a 31 de Outubro de 2001 celebrou-se a Sexta Rodada em Bruxelas. As discussões estiveram centralizadas no estudo da oferta de negociação apresentada pelo Mercosul. Igualmente ao texto apresentado pela União Européia, a oferta do Mercosul também apresentava suas complexidades, dado que a desgravação tarifária dos bens em um prazo de dez anos e a contra-oferta em matéria de serviços e compras públicas davam o tom do documento.

Da oferta do Mercosul podemos resumir as seguintes idéias:

Na área do Comércio propõe (a) abarcar as questões tarifárias e não tarifárias, com vistas a corrigir as distorções que afetam o livre mercado, de todos os produtos, não aceitando a exclusão de nenhum bem ou setor, devendo o resultado das negociações formar um compromisso único; (b) estabelecer um mecanismo de proteção tarifário para as indústrias nascentes do Mercosul; (c) adotar acordos de equivalência em matéria sanitária e fitossanitária; (d) admitir a inaplicabilidade do preço de entrada; (e) incluir uma preferência básica inicial para a União Européia; (f) vedar a aplicação de subsídios às exportações em comércio recíproco; (g) criar um mecanismo específico de salvaguarda bilateral aplicável ao comércio bilateral.

De acordo com a proposta mercosulina a preferência básica inicial que se outorgaria à União Européia a partir da entrada em vigor do acordo de associação significa tarifas inferiores às consolidadas pelos países do Mercosul na Organização Mundial de Comércio (OMC) para 8.851 itens tarifários dos 9.140 que compõem o universo tarifário do Mercosul com a entrada em vigor do Acordo Birregional. Há a oferta também da liberalização de cerca de 40% destes 8.851 itens tarifários, distribuídos em cinco listas, durante um período menor que dez anos.

No referente aos serviços e compras e públicas, a contra-oferta mercosulina se aproxima da oferta européia. Há coincidências em que o futuro capítulo sobre serviços deverá fundamentar-se nos princípios do Acordo Geral sobre Serviços, tais como o trato nacional, acesso ao mercado e o reconhecimento mútuo. Em relação às compras públicas, expõe-se que as partes deverão conceder reciprocamente às suas empresas o princípio do trato nacional quando participem nas licitações e as regras gerais que devem reger os processos de licitação para garantir o cumprimento desses princípio<sup>96</sup>.

No âmbito da cooperação, o Subgrupo de Cooperação Econômica conseguiu consenso em um texto de projeto conjunto para as áreas de cooperação científico-tecnológica, energia, transporte, telecomunicações, informação tecnológica e

---

<sup>96</sup> Salientamos que os Estados do Mercosul não são partes do Acordo sobre Compras Governamentais da OMC, inexistindo legislação a respeito no Mercosul.

sociedade da informação. Para a Sétima Rodada ficaram os temas relativos à agricultura, cooperação em meio ambiente e cooperação no marco da associação.

No âmbito do diálogo político, ocorreram alguns avanços sobre a natureza e o alcance do acordo de associação no texto do projeto.

### g) Sétima Rodada

Em 15 de Abril de 2002, o Mercosul e a União Européia chegaram a acordos que facilitam o comércio e em vinte áreas de cooperação econômica, conforme anunciaram os seus representantes na conclusão da Sétima Rodada de Negociações entre ambos blocos. Nessa reunião de Buenos Aires, segundo os seus participantes, conseguiu-se cumprir o objetivo principal dessa Rodada com os acordos nos capítulos sobre cooperação e diálogo político do futuro convênio da Associação Birregional, que incluirá o livre comércio entre o Mercosul e a União Européia. Os avanços conseguidos nessa Rodada serão anunciados durante a Segunda Cúpula União Européia-América Latina, prevista para os dias 17 e 18 de Maio de 2002, em Madri, momento ideado para a ratificação dos acordos de comércio pelos Chefes de Estado do Mercosul e da União Européia. O acordo de comércio acordado na Sétima Rodada de Buenos Aires facilitará o comércio já que incluirá normas técnicas e de agilização da tramitação em temas aduaneiros<sup>97</sup>.

No mês de Fevereiro deste ano de 2002, antes dessa Rodada o Secretário-Geral de Assuntos de Integração Econômica e Comércio Exterior do Ministério das Relações Exteriores, embaixador José Alfredo Graça Lima, incitava a que as negociações para o acordo de livre comércio entre o Mercosul e a União Européia terminassem até o final de 2003, e que considerando o seu processo de ratificação, poderia entrar em vigor em Dezembro de 2004. Graça Lima nos leva a visualizar a triangulação das relações internacionais que envolvem o Mercosul, a União Européia e a Alca: “apesar de as negociações comerciais entre Mercosul e UE não terem um prazo para serem concluídas, elas devem avançar mais rapidamente do que as negociações para a criação da Área de Livre Comércio das Américas (Alca). Segundo ele, isso servirá como um instrumento de pressão nas negociações da Alca, cuja implantação está prevista para Janeiro de 2006. Ele lembrou que, enquanto as conversas entre Mercosul-UE estão em andamento, os métodos e modalidades das negociações para a criação da Alca só serão definidos em Abril deste ano e as negociações propriamente ditas não começando antes de Maio”<sup>98</sup>.

<sup>97</sup> ABC Color. “Mercosur y EU acuerdan medidas comerciales”, Paraguay. Notícia recolhida do Site UNIR – Unidade de Apoio às Negociações de Integração Regional, Subsecretaria-Geral de Assuntos de Integração, Econômicos e de Comércio (SGIE), Ministério das Relações Exteriores <<http://www.mre.gov.br/siteunir/Resenha/default.asp?key=5424>> Acessado em 16/04/02

<sup>98</sup> Agência Brasil. “Graça Lima: negociações entre Mercosul - EU podem terminar até 2003”, 25/02/2002. Notícia recolhida do Site UNIR – Unidade de Apoio às Negociações de Integração Regional, Subsecretaria-Geral de Assuntos de Integração, Econômicos e de Comércio (SGIE), Ministério das Relações Exteriores <[http://www.mre.gov.br/siteunir/resenha/default.asp?cod\\_documento=470](http://www.mre.gov.br/siteunir/resenha/default.asp?cod_documento=470)> Acessado 26 de Fevereiro de 2002.

### 3.2 Alca

Outro dos importantes pontos da agenda externa do Mercosul são as negociações que estão acontecendo com vistas à implementação da Área de Livre Comércio das Américas (Alca) até 2006.

Durante a I Cúpula das Américas, realizada em Dezembro de 1994, convocada pelo então Presidente dos Estados Unidos, o democrata Bill Clinton, os presidentes e Chefes de Estados das três Américas assinaram o compromisso de estabelecer uma zona de livre comércio continental, que deveria estar finalizada em 2005<sup>99</sup>. Institucionalmente, a Cúpula de Miami estipula que os três órgãos de apoio técnico da Alca seriam a Organização dos Estados Americanos (OEA), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina e Caribe (CEPAL), tendo sido estabelecidos encontros periódicos de ministros do Comércio (as cúpulas ministeriais anuais) para acompanhar e encaminhar o acordado naquela I Cúpula.

Após o Encontro de Miami, vários encontros ministeriais ocorreram visando dar boa marcha ao processo de construção da Alca. Assim a partir de Junho de 1995, acontece a primeira reunião ministerial sobre Comércio em Denver. Os ministros decidem, objetivando elaborar os diagnósticos sobre áreas-chave para as negociações, criar sete grupos intergovernamentais de trabalho: 1) acesso a mercados; 2) procedimentos alfandegários e regras de origem; 3) investimentos; 4) padrões e barreiras técnicas; 5) medidas sanitárias e fitossanitárias; 6) subsídios, antidumping e direitos compensatórios; e 7) economias menores.<sup>100</sup> Depois veio a Segunda Reunião Ministerial em Cartagena das Índias, em 1996, que instituiu mais quatro grupos de trabalho: 1) serviços; 2) políticas de competição; 3) direitos de propriedade intelectual; e 4) compras governamentais<sup>101</sup>. O terceiro encontro ministerial ocorreu na cidade brasileira de Belo Horizonte, em Maio de 1997, onde se mantiveram os princípios e os objetivos já acordados na Alca, tais como o compromisso com o livre comércio, a compatibilidade com os acordos multilaterais da OMC e com os processos de integração regional já existentes, com respeito às disparidades econômicas entre os países da região e o processo consensual de decisão

---

<sup>99</sup> Foram convidados também para a Cúpula das Américas o Secretário-Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA), o presidente do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o secretário-geral da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL). Cuba não foi convidada a participar do evento.

<sup>100</sup> NUNES DE OLIVEIRA, Amâncio José. Da iniciativa para as Américas à Cúpula de Belo Horizonte. GUILHON ALBUQUERQUE, José Augusto et alli. *Relações Internacionais e sua construção jurídica. Alca: aspectos históricos, jurídicos e sociais*. 1ª. edição. São Paulo: FTD, Vol.1, 1998, p. 57-67.

<sup>101</sup> Depois da Reunião de Cartagena, os grupos se tornaram onze, sendo indicado um país coordenador para da um desses grupos. Conta-nos NUNES OLIVEIRA que "a participação do setor privado nas negociações conferiu um elemento inovador ao encontro: o Fórum Empresarial das Américas, realizado antes da reunião ministerial, atraiu mais de 1500 participantes, que passaram dois dias discutindo o futuro do comércio nas Américas. Os empresários encaminharam aos governos propostas de setor privado sobre o processo de formação da Alca". NUNES DE OLIVEIRA, Amâncio José. Da iniciativa para as Américas à Cúpula de Belo Horizonte. GUILHON ALBUQUERQUE, José Augusto et alli. *Relações Internacionais e sua construção jurídica. Alca: aspectos históricos, jurídicos e sociais*. 1.ª edição. São Paulo: FTD, Vol.1, 1998, p. 57-67.

simultânea<sup>102</sup>. Nessa Reunião, consagrou-se o princípio dos “*building blocks*”, que prevê a “não diluição dos esquemas subregionais na zona de livre comércio projetada, mas ainda assim a amplitude e a profundidade dos compromissos a serem eventualmente alcançados representam um dos maiores desafios à manutenção do MERCOSUL enquanto entidade independente”<sup>103</sup>.

Os avanços registrados nesse encontro foram os seguintes: a) criação, em nível de vice-ministros do Comércio, de um Comitê Preparatório; b) estabelecimento de uma secretaria administrativa provisória; c) flexibilização do Brasil a respeito da exigência de fases sucessivas e estanques de negociação. Ainda decidiu-se que durante a Cúpula Presidencial de Santiago de Chile, em Abril de 1998, o início das negociações, recomendando-se essa mesma data como a do seu arranque<sup>104</sup>. Na reunião ministerial de São José, em Março de 1998, foram “definidas a forma, o calendário, a localização e as presidências sucessivas do processo negociador da ALCA, com acordo sobre os princípios de transparência e de decisão consensual e o estabelecimento dos seguintes grupos de negociação: acesso a mercados; agricultura; serviços; investimentos; subvenções, antidumping e medidas compensatórias; políticas da concorrência; compras governamentais; direitos de propriedade intelectual e solução de controvérsias. A agenda negociadora extravasa, portanto, os entendimentos internos logrados no âmbito do MERCOSUL, que sequer finalizou o processo de convergência das últimas exceções à TEC”<sup>105</sup>.

Em Abril de 1998 realizou-se na cidade de Santiago, no Chile, a Segunda Cúpula das Américas, sem dúvida a mais importante reunião. A última Cúpula das Américas realizou-se em Quebec, ficando acordado pelos Estados participantes que as negociações para estabelecer a Área de Livre Comércio das Américas haverá de estar concluída a começos do ano 2005<sup>106</sup>.

O Mercosul, nos meses de Março e de Abril de 2001, foi sacudido pelas discussões sobre os possíveis efeitos da Alca sobre o processo mercosulino. Contamos ALMEIDA que “em Abril de 2001, em Buenos Aires, no plano ministerial, e no Canadá, logo em seguida, no terceiro *summit* das Américas, estavam sendo discutidas tanto a antecipação das negociações hemisféricas como seu fim hipotético antes de 2005, o que colocava em questão o futuro imediato do MERCOSUL. Pelo calendário normal, definido na Costa Rica, o Brasil e os Estados Unidos exerceriam a co-

<sup>102</sup> NUNES DE OLIVEIRA, Amâncio José. Da iniciativa para as Américas à Cúpula de Belo Horizonte. GUILHON ALBUQUERQUE, José Augusto et alli. *Relações Internacionais e sua construção jurídica. Alca: aspectos históricos, jurídicos e sociais*. 1.ª edição. São Paulo: FTD, Vol. 1, 1998, pp. 57-67.

<sup>103</sup> ALMEIDA, Paulo Roberto de. Dez Anos de Mercosul: uma visão brasileira Revista *Scientia Jurídica*. Londrina: Universidade Estadual de Londrina: Centro de Estudos Sociais Aplicados: Curso de Mestrado em Direito Negocial, Vol. 4, 2000, pp. 19-50.

<sup>104</sup> NUNES DE OLIVEIRA, Amâncio José. Da iniciativa para as Américas à Cúpula de Belo Horizonte. GUILHON ALBUQUERQUE, José Augusto et alli. *Relações Internacionais e sua construção jurídica. Alca: aspectos históricos, jurídicos e sociais*. 1.ª edição. São Paulo: FTD, Vol. 1, 1998, pp. 57-67.

<sup>105</sup> ALMEIDA, Paulo Roberto de. Dez Anos de Mercosul: uma visão brasileira Revista *Scientia Jurídica*. Londrina: Universidade Estadual de Londrina: Centro de Estudos Sociais Aplicados: Curso de Mestrado em Direito Negocial, Vol. 4, 2000, pp. 19-50.

<sup>106</sup> Antena del Sela en los Estados Unidos, Secretaría Permanente del Sela, n.º 60, 2.º Trimestre, 2001, p. 1.

presidência das negociações da ALCA na fase final e decisiva do processo hemisférico<sup>107</sup>.

Após a reunião de Quebec, em Abril de 2001, o processo da Alca entrava em fase mais decisiva de sua negociação com forte pressão americana sobre os países do Continente. Nesta ocasião, o Mercosul tentava manter sua unidade de propósitos, visto que vivia uma crise de identidade como nunca havia ocorrido desde a sua criação. Essa crise de identidade era estimulada pelos permanentes problemas políticos e econômicos afrontados pela Argentina e, valendo-se disso, o então ministro da economia, Domingo Cavallo, chegou a atacar de forma incisiva a união aduaneira, prejudicando a imagem do Mercosul, que naquele momento estava sendo posto em dúvida por diferentes observadores tanto da região como de outras partes do mundo<sup>108</sup>.

Nessa III Cúpula das Américas, realizada em 21 e 22 de Abril de 2001 em Quebec, foram confirmadas “as grandes linhas do cronograma estabelecido de maneira difusa em Miami, em Dezembro de 1994, e detalhado em San José, em Março de 1998”. O diferencial viria dado pela decisão de as negociações encerrar-se em Janeiro de 2005, começando a implementação da Alca, depois de aprovada pelos parlamentos nacionais, em Dezembro desse ano<sup>109</sup>.

BALZE avalia a postura do Mercosul quanto à criação da Alca da seguinte forma: “Respecto a la creación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) impulsada por los Estados Unidos, la posición del Mercosur ha sido relativamente consistente, pero fundamentalmente defensiva, reflejando la preferencia brasileña de diferir la negociación en el tiempo con el propósito aparente de profundizar primero el Mercosur y avanzar en la concreción de un ramillete de acuerdos de libre comercio con el resto de los países de América del Sur. Dicha posición es coherente con la enorme importancia que le atribuye Brasil a su negociación bilateral con los Estados

---

<sup>107</sup> ALMEIDA, Paulo Roberto de. Dez Anos de Mercosul: uma visão brasileira Revista *Scientia Juris*. Londrina: Universidade Estadual de Londrina: Centro de Estudos Sociais Aplicados: Curso de Mestrado em Direito Negocial, Vol. 4, 2000, pp. 19-50.

<sup>108</sup> O resumo de ALMEIDA do momento vivido em Abril de 2001 parece-nos apropriado: “Essa conjuntura de ‘revisão de expectativas’ no âmbito do Mercosul coincidiu, no primeiro semestre de 2001, com movimentos preocupantes nos cenários econômico e político mundiais. Os efeitos combinados de uma recessão potencial nos Estados Unidos, de crises político-econômicas em pontos diferentes do globo (*débâcle* da moeda na Turquia, persistência da estagnação no Japão, percepção de um esgotamento ‘técnico’ do modelo cambial da Argentina), ademais de um sentimento de ausência de liderança, de manifestações de arrogância imperial e de relutância em assumir os custos da hegemonia por parte da nova Administração americana, tornaram pública a sensação de que o mundo se encaminhava para a retomada dos surtos de instabilidade financeira e cambial”. ALMEIDA, Paulo Roberto. Mercosul e Alca na perspectiva brasileira: alternativas excludentes? COSTA LIMA, Marcos da (Org.). *O Lugar da América do Sul na Nova Ordem Mundial*. São Paulo / Recife: Cortez Editora-FAPEPE, 2001, p. 18.

<sup>109</sup> ALMEIDA, Paulo Roberto de. Mercosul e Alca na perspectiva brasileira: alternativas excludentes? COSTA LIMA, Marcos da (Org.). *O Lugar da América do Sul na Nova Ordem Mundial*. São Paulo-Recife: Cortez Editora-FAPEPE, 2001, pp. 20-21. Texto facilitado pelo Autor a ser publicado dentro em breve. *Antena Sela. Secretaría del SELA en los Estados Unidos*. Secretaría Permanente del SELA. N.º 60, 2.º Trimestre, 2001, p. 1.

Unidos, su principal socio comercial histórico y cuyo mercado potencial es altamente valorado por los negociadores brasileños”<sup>110</sup>.

Mais recentemente a tendência no mercado financeiro em relação à adesão do Brasil à Área de Livre Comércio das Américas indica, muitas vezes, que “no mercado financeiro internacional, porém, começa a dominar a idéia de que o Brasil só tem a ganhar se fechar um acordo com os Estados Unidos, seguindo o que é considerado como o exemplo bem-sucedido do México”. Assim, “na opinião de analistas e investidores europeus e americanos, um acordo com a maior economia do mundo permitiria expandir o comércio e atrair mais investimentos, dois fatores decisivos para quem depende de recursos externos para crescer. Um tratado de livre comércio com a União Européia (UE) também pode ter benefícios semelhantes. Mas, por enquanto, as negociações ainda são entre o Mercosul e a UE e um acordo com o Brasil ainda não está na pauta”<sup>111</sup>.

Formalmente, não haveria talvez objeções a uma teórica relação de coexistência jurídico-institucional entre o Mercosul e uma possível Alca, sendo compatíveis: o primeiro expressado como zona de livre comércio, união aduaneira imperfeita (ou perfeita) ou com o objetivo de mercado comum; a segunda com vocação de zona de livre comércio. Sem embargo queremos expressar o nosso temor de que tal coexistência levada ao plano da realidade político-econômica venha a deparar uma significativa perda e esvaziamento de conteúdos reais do Mercosul como instrumento político-econômico para o desenvolvimento e para uma adequada inserção internacional da região. Nossa preocupação a respeito do assunto não é isolada. Ela está presente em outros analistas, dentre os quais pode ser uma boa expressão FONTOURA COSTA quando destaca que: “a Alca não é uma consequência necessária da globalização, mas uma tentativa de revitalizar o papel do governo, ou seja, das entidades públicas americanas no timão da economia regional e mundial”<sup>112</sup>.

### 3.3 Comunidade Andina

As relações formais entre o Mercosul e a Comunidade Andina<sup>113</sup> surgem da firma do Acordo Quadro em 16 de Abril de 1998, cujo objetivo é a criação de uma

<sup>110</sup> BALZE, Felipe. El destino del Mercosur: entre la Unión Aduanera y “integración imperfecta”. Em BALZE, Felipe (Comp.). *El futuro del Mercosur: entre la retórica y el realismo*. 1.ª edição. Buenos Aires: Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, 2000, p. 71.

<sup>111</sup> Valor Econômico. “Brasil ganha com adesão à Alca, dizem os analistas”. Brasil, 25/02/2002. Notícia recolhida no Site UNIR – Unidade de Apoio às Negociações de Integração Regional, Subsecretaria-Geral de Assuntos de Integração, Econômicos e de Comércio (SGIE), Ministério das Relações Exteriores <[http://www.mre.gov.br/siteunir/resenha/default.asp?cod\\_documento=470](http://www.mre.gov.br/siteunir/resenha/default.asp?cod_documento=470)> Acessado em 26 de Fevereiro de 2002

<sup>112</sup> FONTOURA COSTA, José Augusto. Globalização e integração jurídica. Em PIMENTEL, Luiz Otávio (Org.). *Mercosul, Alca e Integração Euro-Latino-Americana*. Curitiba: Juruá, Vol. II, 2001, p. 48.

<sup>113</sup> A Comunidade Andina está integrada pelos Governos da República da Bolívia, da República de Colômbia, da República do Equador, da República do Peru e da República da Venezuela.

zona de livre comércio entre ambas organizações, cujo resultado envolverá uma população de 300 milhões de pessoas<sup>114</sup>.

Este Acordo Quadro no tocante à liberalização comercial do comércio recíproco entre o Mercosul e a Comunidade Andina determina no Artigo 2.º as bases em que se darão as negociações, enumerando as suas fases em duas. A primeira finalizou em 30 de Setembro de 1998, quando dever-se-ia negociar o Acordo de Preferências Tarifárias; na segunda fase concluir-se-ia um acordo de livre comércio, cuja vigência começaria em 1.º de Janeiro de 2000. No entanto, os prazos não se cumpriram, apesar das afirmações reiteradas de que a sua conclusão era um objetivo prioritário para ambos blocos. Na prática somente se assinaram dois acordos. No entanto as negociações, obedecendo a técnica da “geometria variável”, seguem atendendo o ritmo dos países envolvidos. De modo geral podemos afirmar que entre o Mercosul e a Comunidade Andina, desde o início das negociações em 1994, tem existido mais desencontros que encontros. Um exemplo disso seriam os desacordos internos em ambos blocos, que propiciaram a adoção de um critério dual nas negociações, materializados em conversas bilaterais tanto dos grupos entre si como de alguns Estados Partes a nível individual com outro bloco<sup>115</sup>.

Em relação à Bolívia, o Artigo 3.º do Acordo Quadro de 1998 determina: “Para Bolivia regirá el Acuerdo de Complementación Económica N.º 36. Sin perjuicio de ello, participará en las negociaciones entre la Comunidad Andina y el MERCOSUR, con la finalidad de compatibilizar dicho Acuerdo, en lo que corresponda, con los Acuerdos que las Partes suscriban, mediante negociaciones a efectuarse en el marco de tales tratativas”. O Acordo é adotado sob o formato 4+4, visto que a Bolívia fica na condição de observadora em razão do Acordo de Complementação firmado com o Mercosul<sup>116</sup>.

Quanto à matéria de cooperação econômica e comercial, de acordo com o Artigo 4.º, com o objetivo de apoiar as ações direcionadas a aumentar os intercâmbios comerciais de bens e de serviços, as Partes contratantes estimularão

<sup>114</sup> São os objetivos contidos no Artigo 1.º do Acordo Quadro: a) “Crear un área de libre comercio entre las Partes Contratantes, mediante la expansión y diversificación del intercambio comercial y la eliminación de los gravámenes y las restricciones que afecten el comercio recíproco; b) “Establecer el marco jurídico e institucional de cooperación e integración económica y física, que contribuya a la creación de un espacio económico ampliado que tienda a facilitar la libre circulación de bienes y servicios y la plena utilización de los factores productivos, en condiciones de competencia y de equidad, en correspondencia con el esfuerzo que realicen las Partes Contratantes; c) “Promover el desarrollo y la utilización de la infraestructura física, con especial énfasis en el establecimiento de corredores de integración, que permita la disminución de costos y la generación de ventajas competitivas en el comercio regional y con terceros países fuera de la región; d) “Establecer un marco normativo para promover e impulsar las inversiones recíprocas entre los agentes económicos de las Partes Contratantes; e) “Promover la complementación y cooperación económica, energética, científica y tecnológica; y, f) “Procurar la coordinación de posiciones entre ambas Partes Contratantes en el proceso de integración hemisférica y en los foros multilaterales”.

<sup>115</sup> Em 12 de Agosto de 1999, Brasil e os países da Comunidade Andina assinam o Acordo de Preferências Tarifárias Fixas e, em 29 de Junho de 2000, foi assinado um Acordo de Alcance Parcial de Complementação Econômica destes países com a Argentina.

<sup>116</sup> MANSI, Ariel M. El relacionamiento externo del Mercosur. XV Congreso Ordinario de la Asociación Argentina de Derecho Internacional, Mar del Plata, 1999, p. 8. (Trabalho apresentado no XV Congreso Ordinario de la Asociación Argentina de Derecho Internacional, no Mar del Plata nos dias 30 de Setembro, 1.º e 2 de Outubro de 1999.)

dentre outras iniciativas as seguintes: a promoção de reuniões empresariais e outras atividades complementares que ampliem as relações de comércio e de investimentos entre os setores privados de ambas Partes Contratantes, o fomento e o apoio às atividades de promoção comercial (seminários, missões comerciais, simpósios, feiras e exposições comerciais e industriais); o desenvolvimento das atividades de facilitação do comércio, bem como o intercâmbio de informação; nos seguintes temas: a) Políticas comerciais vigentes; b) Marco institucional vigente para a execução das políticas comerciais; c) Sistemas de transporte e canais de comercialização nacionais, regionais e internacionais; d) Ofertas e demandas regionais e mundiais de seus produtos de exportação; e) Qualquer outro tema que as Partes Contratantes considerem oportuno<sup>117</sup>.

Na parte institucional é criada uma Comissão Negociadora, integrada pelos representantes Alternos ante a Comissão da Comunidade Andina e o Grupo *Ad hoc* do Grupo do Mercado Comum do Mercosul (Artigo 5.º do Acordo).

Apesar de os países em questão possuírem os mesmos interesses comerciais e políticos, as divergências existentes e os problemas internos de cada bloco parecem ter vencido até o presente momento, ao impedir maiores avanços nas negociações com a firma do Acordo de Livre Comércio. De acordo com MANSI, “las dificultades por las que transitan las negociaciones obedecen, por um lado, al deseo de ambos bloques de resguardar los beneficios alcanzados en el plano intrarregional, y por otro lado, a las condiciones desiguales que se surgen a raíz del proceso de plurilateralización de las preferencias bilaterales antes mencionados. En este orden de ideas, existen enfoques enfrentados, difíciles de compatibilizar, en relación con los productos que serán objeto de la negociación pues, mientras que los países andinos desean mantener las ventajas ya obtenidas en materia de patrimonio histórico, los de Mercosur quisieran negociar productos con preferencias que realmente generaron comercio y también nuevos temas. Por otra parte, la existencia de sectores sensibles, como el agropecuario, la siderurgia y petróleo no puede ser soslayada”<sup>118</sup>.

Em 27 de Abril de 2001, os representantes do Mercosul e da Comunidade Andina se reuniram em Assunção, Paraguai, para retomar as negociações com a finalidade de arrematar o plano de uma Zona de Livre Comércio entre ambas organizações.

---

<sup>117</sup> Outras iniciativas contempladas no Acordo: promoção da complementação e da integração industrial, com a finalidade de lograr o máximo aproveitamento dos recursos disponíveis e incrementar o comércio das Partes Contratantes, o exame da possibilidade de subscrever entre as partes signatárias novos Acordos de Promoção e Proteção Recíproca de Investimentos, bem como de Acordos para evitar a dupla tributação; e o desenvolvimento de ações conjuntas orientadas à execução de projetos de cooperação para a investigação científica e tecnológica mediante o intercâmbio de conhecimentos e de resultados de investigações e experiências, informações sobre tecnologias, patentes e licenças, intercâmbio de bens, materiais, equipamento e serviços necessários para a realizações de projetos específicos, a investigação conjunta e a organização de seminários, simpósios e conferências.

<sup>118</sup> MANSI, Ariel M.. El relacionamiento externo del Mercosur. XV Congreso Ordinario de la Asociación Argentina de Derecho Internacional, Mar del Plata, 1999, p. 8. (Trabalho apresentado no XV Congreso Ordinario de la Asociación Argentina de Derecho Internacional, no Mar del Plata nos dias 30 de Setembro, 1.º e 2 de outubro de 1999.)

O Comunicado Conjunto da Reunião dos Ministros de Relações Exteriores da Comunidade Andina e do Mercosul, em São José da Costa Rica, em 11 de Abril de 2002, durante a Décima Sexta Cúpula de Chefes de Estado e de Governo do Grupo do Rio, expressou a prioridade econômica, social e política que os Governos de ambas organizações e Chile atribuem à convergência de ambos processos de integração no âmbito sul-americano. Além disso reiteraram a “alta prioridad que asignan a la conformación de una zona de libre comercio entre la Comunidad Andina y el Mercosur y expresaron su preocupación por la lentitud con la que se han desarrollado las negociaciones hasta la fecha”. Segundo esse Comunicado, os negociadores de ambas organizações deverão se reunir durante os dias 8 e 9 de Maio de 2002, na cidade de Buenos Aires, com o objetivo de acelerar o processo de negociações em curso<sup>119</sup>. Também está programada a Cúpula de Chefes e Presidentes dos Países da América do Sul a ser realizada em 26 de Julho de 2002, no Equador, ocasião propícia para uma maior aproximação entre a Comunidade Andina e o Mercosul, durante a qual se buscará o estreitamento dos seus laços comerciais<sup>120</sup>.

### 3.4 México

Em 1996 começaram as negociações com México no formato “4+1” visando o estabelecimento de um acordo de livre comércio que substituísse os acordos bilaterais existentes no âmbito da ALADI. Após dois de anos de estancamento das negociações, em 1998, se retomou o diálogo entre as partes, possibilitando a firma de acordos preferenciais de comércio no marco da ALADI com Paraguai, Argentina e Uruguai. Em Dezembro de 2000, Paraguai e México firmaram a prorrogação das preferências tarifárias até 31 de Dezembro de 2001.

Com Argentina o México já mantém um Acordo de Cooperação Econômica (ACE N.º 06) e em Março de 2001 firmaram três protocolos de adequação que ampliam as vantagens econômicas, incorporam normas sobre preservação de preferências, normas técnicas, medidas sanitárias e alguns requisitos específicos de origem, bem como um trato preferencial a produtos do setor automotor. Foi estabelecido um regime de Solução de Controvérsias através da assinatura do 13.º Protocolo Adicional entre ambos países. Apesar do bom passo das negociações o processo mexicano de ratificação não prosseguiu, em vista das medidas tarifárias adotadas posteriormente pelo governo argentino.

Em relação às negociações entre México e Uruguai, em Março de 2001, entrou em vigor o Acordo de Complementação Econômica (ACE N.º 05), assinado no final de 1999. Foram introduzidas por ambos países mudanças substanciais no conteúdo do Acordo, firmado no âmbito da ALADI e vigente desde 1986, com a assinatura de dois protocolos, um de caráter modificatório e outro adicional. O primeiro amplia e aprofunda as preferências negociadas, com o objetivo de impulsar as correntes de comércio e investimento. O segundo estabelece um mecanismo ativo

---

<sup>119</sup> Pesquisado na página oficial da Comunidade Andina: <[http://www.comunidadandina.org/exterior/can\\_mercosur.htm](http://www.comunidadandina.org/exterior/can_mercosur.htm)>

<sup>120</sup> El Comercio. “Ecuador prepara Cumbre Sudamericana para maior acercamiento CAN-MERCOSUR”, Ecuador. Relatório Especial Relnet <<http://www.relnet.com.br>> Acessado em 30/04/2002

de solução de controvérsias que poder-se-ia acionar sempre que surgissem discrepâncias com a interpretação, a aplicação ou a falta de cumprimento das disposições do Acordo. Com a ampliação do ACE N.º 5, o Uruguai conseguiu uma liberalização comercial de mais de 90% do universo tarifário, com a aplicação de normas e disciplinas modernas em matéria de acesso ao mercado, regras de origem e procedimentos alfandegários, cláusulas de salvaguardas, práticas desleais do comércio, normas técnicas e fitossanitárias. Além da inclusão do mecanismo de solução de controvérsias, também se decidiu incorporar um Acordo para a Promoção e Proteção Recíproca de Investimentos<sup>121</sup>.

No caso do Brasil, as negociações para o estabelecimento de um acordo comercial entre ambos países se encontrava em andamento durante quase dois anos quando, em 30 de Junho de 2001, foi extinto o prazo para os países do Mercosul negociarem acordos bilaterais separadamente. Havemos de ressaltar que as divergências de interesses entre Brasil e México foram obstáculos a uma maior agilização das negociações<sup>122</sup>. Em Março de 2001, concluídas as negociações que envolviam cerca de 110 posições tarifárias dos setores de autopeças e pneus, ambos países protocolizaram tais negociações ante a Secretaria Geral da ALADI como o 8.º Protocolo Adicional de Acordo de Complementação Econômica N.º 09.

Em Abril de 2002 noticia-se que ambos países estão próximos à conclusão de dois acordos comerciais: “O Brasil está prestes a concluir dois acordos comerciais com o México, afirmou ontem o ministro do Desenvolvimento, Sérgio Amaral. Além de um acerto que deverá ampliar as cotas já existentes e estabelecer o livre comércio para o setor automotivo em 2006, os dois países podem terminar no início de maio as negociações para um acordo de preferências tarifárias (descontos nas tarifas de importação)”<sup>123</sup>.

### 3.5 Bolívia e Chile

Tanto o Chile como a Bolívia encontram-se formalmente vinculados ao Mercosul como países associados através dos Acordos de Complementação Econômica. Antes de mais nada, os acordos assinados coincidem no objetivo da criação de uma zona de livre comércio, com prazos diferenciados dos produtos considerados muito sensíveis, em 18 anos, para a liberalização na Bolívia, e 10 anos a liberalização de 80% do restante do comércio. No caso do Chile, o prazo é genérico

<sup>121</sup> TACCONE, Juan José; NOGUEIRA, Uziel (Eds.). *Informe MERCOSUR. Período 2000-2001*. Buenos Aires: Banco Interamericano de Desarrollo: Intal, n.º 7, 2001, p. 63.

<sup>122</sup> Em Dezembro de 2000, depois da VI Rodada de Negociações, as negociações bilaterais foram interrompidas, em virtude da insatisfação do governo brasileiro com o conjunto de propostas apresentadas pelo México, especialmente em relação às três listas alternativas de pedidos mexicanos nas áreas de eletrônicos e ao pedido de melhoria das ofertas brasileiras na área química e de fibras sintéticas. Assim o Brasil ficou aguardando a estruturação do novo governo mexicano para avaliar as condições de negociação e reiniciar o diálogo, que não tardou. Em fevereiro de 2001 as partes reiniciaram o diálogo, com duas rodadas não definitivas em razão de questões relacionadas aos produtos da área química e agrícola. TACCONE, Juan José; NOGUEIRA, Uziel (Eds.). *Informe MERCOSUR. Período 2000-2001*. Buenos Aires: Banco Interamericano de Desarrollo: Intal, n.º 7, 2001, p. 63.

<sup>123</sup> Tratado com o México está próximo, *Valor Econômico*, Brasil. Retirado do Site Relnet Resenha Econômica N.º 80 <<http://www.relnet.com.br>> Acessado em 26/04/2002

de 10 anos. No tocante ao mecanismo adotado para se atingir o objetivo proposto em ambos os casos, adotou-se um Programa de Liberalização de mercadorias especificadas nos anexos, e estabeleceram-se as preferências e as vantagens concedidas para o acesso ao mercado nacional dos produtos originários das Partes Contratantes. Também foi acordado pelas Partes intensificar as relações comerciais e econômicas nos setores produtivo, empresarial e de serviços, bem como executar projetos e ações para a proteção e a promoção dos investimentos; e enfim a aprovação de um procedimento especial para dirimir controvérsias e utilizar o mecanismo das consultas entre si nos casos de negociações sobre estes temas com terceiros países.

Institucionalmente ambos acordos estão pouco desenvolvidos, dado o objetivo de integração que perseguem. Desse modo se determinou a criação de uma Comissão Administradora, composta pelo Grupo do Mercado Comum e a Direção Geral das Relações Exteriores do Chile, e no caso da Bolívia está formado pelos representantes governamentais de alto nível designados pelos Estados Partes. A Comissão em ambos acordos adotará as suas decisões por consenso.

Há algumas normas mercosulinas sobre os países associados tais como: 1) Decisão do Conselho do Mercado Comum N.º 14/96: Esta Decisão regula a participação de terceiros países associados nas reuniões com o Mercosul. Terceiros países são considerados os países da ALADI com os quais o Mercosul firmou tratado de livre comércio; 2) Decisão do Conselho do Mercado Comum N.º 12/97<sup>124</sup>.

De acordo com o Artigo 2.º da Decisão N.º 12/97, por ocasião das reuniões do Conselho do Mercado Comum, assim como nas Reuniões Presidenciais, será estabelecida, em consulta com o Chile, uma agenda sobre o andamento do processo de integração e de outras matérias de interesse comum para a tomada de decisões no máximo nível político. Outrossim, o Chile se reunirá com o GMC, quando ambas as partes o estimem necessário. Em conformidade com o Artigo 3.º, “O Chile participará do Mecanismo de Consulta e Concertação Política, de conformidade com o resolvido na Reunião Presidencial de Assunção, em 10/06/97”. O Artigo 4.º anuncia que “o Chile participará dos foros negociadores do Mercosul, já em Subgrupos de Trabalho, Grupos *Ad hoc*, Reuniões Especializadas e Reuniões de Ministros, com especial ênfase naquelas matérias relacionadas com o ACE N.º 35 e de acordo com os lineamentos que se assinalam a seguir”. O Chile, segundo o Artigo 5.º, “participará das Reuniões de Ministros do Mercosul e das correspondentes reuniões técnicas preparatórias. Os Acordos que se alcancem serão celebrados, em primeira instância, como instrumentos do Mercosul. Quando ambas as partes o estimem de interesse, esses mesmos textos serão assinados entre o Mercosul e o Chile, por ocasião das Reuniões do Conselho do Mercado Comum, e serão

---

<sup>124</sup> A Bolívia pode participar em diversas reuniões do MERCOSUL baseada nas Declarações Presidenciais, realizadas na V Reunião do Conselho do Mercado Comum (Colônia de Sacramento, 17 de Janeiro de 1994) e na VI Reunião do Conselho do Mercado Comum (Buenos Aires, 4 a 5 de Agosto de 1994), relativas à participação da República da Bolívia e da República do Chile nas reuniões de grupos de trabalhos do Mercosul, na condição de observadores, quando seja de mútuo interesse. Outro fundamento é a Decisão do Conselho do Mercado Comum N.º 14/96 sobre a Participação de terceiros países associados em reuniões do Mercosul. O Chile também pode assistir às reuniões fundamentado nos mesmos instrumentos citados no parágrafo anterior, sem esquecer a Decisão do Conselho Comum N.º 12/97 (12-XII-1997), cujo conteúdo analisamos no bojo do Trabalho.

incorporados no quadro do ACE N.º 35, quando corresponder”. Consta ainda que “nas Reuniões de Ministros de Economia e Presidentes dos Bancos Centrais, a participação do Chile concentrar-se-á em assuntos de interesse mútuo a definir-se de forma *ad hoc*”. O Artigo 6.º trata das relações externas do Mercosul e do Chile, assim que ambas Partes poderão estabelecer coordenações regulares em todas aquelas negociações que sejam de interesse para ambos, incluindo as missões externas, e também intercambiarão experiências, pelo menos, duas vezes aos ano.

O Artigo 7.º da supracitada Decisão determina que “o Chile participará dos debates dos foros cuja competência se relacione com os temas do ACE N.º 35 ou forem de interesse de ambas as partes. Cada foro definirá, em consulta com o Chile, além dos assuntos a tratar, a modalidade, frequência e forma em que será instrumentada a referida participação. A presença do Chile será registrada na Ata do correspondente foro, assinando-se, de ser necessário, uma ajuda-memória para registrar os eventuais acordos alcançados entre o Mercosul e o Chile, como também as posições divergentes. O ajuda-memória será remetido, caso corresponder, à Comissão Administradora do ACE 35 e às instâncias superiores do Mercosul”. Os foros a que se refere o Artigo são os subgrupos de trabalho, grupos *ad hoc* e reuniões especializadas do Mercosul<sup>125</sup>. O Artigo 8.º é responsável pela inserção da cláusula evolutiva com o fim de “permitir que a modalidade de relacionamento entre o Mercosul e o Chile acompanhe a evolução e aprofundamento do processo de integração entre as partes. Em particular, o GMC, sob prévia consulta com o Chile, poderá definir a incorporação de outros foros na relação assinalada no artigo anterior”.

Atualmente as relações entre o Mercosul e a Bolívia regem-se pelo Acordo Alcance Parcial de Complementação Econômica N.º 36, de Dezembro de 1996. Este acordo persegue o objetivo principal de constituir uma zona de livre comércio no prazo de dez anos, mediante a expansão e a diversificação do intercâmbio comercial e a eliminação de tarifas e alíquotas não tarifárias que afetam o comércio recíproco<sup>126</sup>. Esses objetivos serão cumpridos através do Programa de Liberalização Comercial, que buscará conformar uma Zona de Livre Comércio no prazo de dez anos, aplicando-se aos produtos originários e procedentes dos territórios dos Estados

<sup>125</sup> De acordo com o texto da Decisão, os foros são os seguintes: Os foros referidos no parágrafo anterior são os seguintes: “a) SGT N.º 1: Comunicações; b) SGT N.º 2: Mineração; c) SGT N.º 3: Regulamentos Técnicos; d) SGT N.º 5: Transporte e infraestrutura; e) SGT N.º 6: Meio Ambiente; f) SGT N.º 7: Indústria; g) SGT N.º 8: Agricultura; h) SGT N.º 9: Energia; i) SGT N.º 11: Saúde; j) Grupo “Ad Hoc” de Serviços; k) Grupo *Ad Hoc* de Relações Externas; l) Reunião Especializada em Ciência e Tecnologia; m) Reunião Especializada em Turismo”.

<sup>126</sup> Os outros objetivos desse Acordo são: a) o estabelecimento um marco jurídico institucional de cooperação e integração econômica e física que contribua a criação de um espaço econômico ampliado que possibilite a livre circulação de bens e serviços, bem como a plena utilização dos fatores produtivos; b) a promoção do desenvolvimento e a utilização da infraestrutura física com especial ênfase a progressiva liberalização das comunicações e do transporte fluvial e terrestre e na facilitação da navegação pela Hidrovia Paraná-Paraguai, Porto Cáceres - Porto Nova Palmira; c) o estabelecimento de um marco normativo para a promoção e a proteção dos investimentos; d) a promoção da complementação e cooperação econômica, energética, científica e tecnológica; e) a promoção de consultas, quando corresponda, nas negociações comerciais que se efetuam com terceiros países e blocos de países extra-regionais. RUIZ DIAZ LABRANO, Roberto. MERCOSUR. *Integración y Derecho*. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 2000, p. 604.

Contratantes. Este programa<sup>127</sup> consistirá “en desgravaciones progresivas y automáticas aplicables sobre los gravámenes vigentes para terceros países en el momento de despacho a plaza de las mercaderías”. Este acordo também incorpora as preferências tarifárias negociadas com anterioridade entre as Partes nos Acordos Parciais ou Regionais no marco da ALADI, na forma que consta no Programa de Liberalização Comercial. Também há a previsão de um sistema de adequação que permita aos países irem progressivamente alcançando os índices de liberalização previstos<sup>128</sup>.

Os Estados também se comprometem, em observância às normas da OMC, a não estabelecer novos gravames, bem como de não impor restrições. Assim, estabeleceu-se um cronograma para a desgravação tarifária, devendo alcançar o livre comércio em um prazo de dez anos, enquanto que para 5% do nomenclador se prevê um prazo máximo de quinze anos. Para outros produtos, cerca de vinte, considerados especialmente sensíveis para Bolívia, em particular, tais como oleaginosas e açúcar, se prevê um prazo de dezoito anos até a concretização do livre comércio. Outros dados que podemos agregar sobre o Acordo: a) Previsão de um regime de origem, normas de salvaguardas e um esquema de solução de controvérsias; b) Consideração como oriundos de terceiros países aos produtos procedentes de área de aduanas especiais e de zonas francas; c) Observação das regras da OMC em caso de práticas desleais.

As relações entre o Mercosul e o Chile regem-se pelo Acordo de Complementação Econômica N.º 35, assinado em 25 de Junho de 1996. É um acordo de duração indefinida. Mesmo assim, prevê um procedimento de denúncia ante a Secretaria da ALADI por qualquer das partes. O Acordo de Complementação Econômica com o Chile visa criar uma zona de livre comércio no prazo de dez anos e pretende manter consultas regulares entre as partes.

Este Acordo de Complementação Econômica é o primeiro instrumento que o Mercosul, depois de conformado em união aduaneira, firma com um terceiro país. Está inscrito na ALADI como ACE 35 e possui um Protocolo sobre Integração Física, constituindo um instrumento valioso para a conformação de um espaço econômico ampliado entre ambas partes, bem como de marco de referência para futuras negociações com outros membros da ALADI.

Em 2000, o Chile tumultou as suas relações com o Mercosul ao anunciar que se vincularia a uma zona de livre comércio com os Estados Unidos. Esse anúncio criou um mal estar geral no Mercosul, que durante a Reunião de Florianópolis foi amenizada com a decisão do Chile de permanecer no processo de integração do Mercosul com independência das suas negociações com os Estados Unidos. A frase do ministro de economia chileno, Nicolás Eyzaguirre, traduz bem a estratégia do Chile em relação às suas relações tanto com o Mercosul como com os Estados Unidos: “O Mercosul continua prioridade para o Chile, a ‘janela por onde olhamos o mundo e a região em que queremos fazer nossa política econômica internacional’”<sup>129</sup>.

<sup>127</sup> O Anexo 1 ao 7 do ACE 37 traz em detalhe o programa de liberalização comercial.

<sup>128</sup> RUIZ DIAZ LABRANO, Roberto. MERCOSUR. *Integración y Derecho*. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 2000, p. 605.

<sup>129</sup> Aldo Renato Soares, “Chile diz que quer ficar”, *Gazeta Mercantil*, 14/12/00.

Em consonância com esta declaração, em 23 de Janeiro de 2001, o Chile apresenta formalmente uma proposta para a antecipação da Área de Livre Comércio das Américas para 1.º de Janeiro de 2005, durante o encontro do Comitê de Negociações Comerciais, realizado em Lima, no Peru.

A condição para o Chile ingressar no Mercosul é a convergência da Tarifa Externa Comum do Mercosul às baixas tarifas chilenas e à manutenção da sua autonomia na condução da política externa nacional.

Em 26 de Abril de 2002, o Chile e a União Européia, em Bruxelas, alcançaram um acordo de associação econômica, política e de cooperação, que visa liberalizar 90% do intercâmbio de produtos, serviços e investimentos no período de oito anos<sup>130</sup>. Isso pode ser um bom sinal para que as negociações entre o Mercosul e a União Européia seguindo esse exemplo possam ser aceleradas.

#### 4. Um Futuro para o Mercosul?

Vislumbrar o futuro do Mercosul não é nada fácil em um mundo marcado pela interdependência e pela globalização econômica, onde qualquer prognóstico corre o risco de tornar-se ato de adivinhação. A crise econômica da Argentina, as divergências quanto à atuação externa do Bloco, os problemas de institucionalização, a dívida social dos Estados Partes e a consolidação da União Aduaneira e as negociações regionais e extra-regionais constituem variáveis importantes para definir o futuro do Mercosul.

Conforme já indicamos ao longo deste Trabalho o Mercosul padece de muitos males que podem ser sanáveis, sendo isso fundamental para um aprofundamento do processo de integração com o cumprimento do previsto no Artigo 1.º do Tratado de Assunção. O futuro do Mercosul, segundo a nossa opinião, dependerá em certa medida da seriedade e de pôr em prática uma maior institucionalização da Organização; a solução do déficit legal existente, a harmonização das políticas macroeconômicas e uma maior coordenação nas relações externas; pela adoção de um órgão de Justiça Permanente e de um Parlamento do Mercosul. É claro que para uma maior credibilidade do Bloco os Estados Partes deverão cumprir as normas já acordadas nos órgãos decisórios, de forma real e contínua. O Informe MERCOSUR (2000-2001) recomenda algumas mudanças, algumas das quais já mencionamos ao longo deste Trabalho, que se aplicadas contribuiriam a um melhor desenvolvimento do processo de integração: a) a criação de comitês técnicos; b) a instituição de um Tribunal Arbitral dotado de maior independência e que conceda uma certa estabilidade a seus membros, ou, alternativamente, a criação de um organismo jurídico com capacidade para interpretar os acordos, respondendo a consultas e orientando os tribunais nacionais na aplicação do Direito emanado das normas do MERCOSUL; c) o estabelecimento de prazos ou procedimentos tipo *fast track* para a incorporação das normas aos ordenamentos jurídicos nacionais; e d) a criação de um organismo de defesa da concorrência.

<sup>130</sup> "UE y Chile cierran negociación sobre un Acuerdo de Asociación", *La Tercera*, Chile. Retirado do Site Relnet Resenha Econômica 80 <<http://www.relnet.com.br>> Acessado em 26/04/2002

Salienta esse mesmo Informe que “es difícil creer que el MERCOSUR tenga posibilidades reales de promover avances en el proceso de integración sin cuidar del fortalecimiento de sus instituciones”, advirtiendo seguidamente que as “iniciativas en esta dirección no prosperarán ante la ausencia de un efectivo compromiso estratégico de los socios con el proyecto de integración. En este sentido, el déficit institucional del MERCOSUR puede no ser la principal causa del actual impasse, sino que constituye uno de sus síntomas más reveladores”<sup>131</sup>. Essas medidas ajudarão o Mercosul a superar esses desafios institucionais que, mediante o desenvolvimento jurídico das suas instituições no marco do Protocolo de Ouro Preto, avançará mais firmemente em direção à desejada institucionalização<sup>132</sup>.

A eliminação do problema da assimetria das economias dos seus Estados Partes será um dos grandes desafios para o Mercosul avançar no aprofundamento do processo de integração. Segundo um estudo do Parlamento Europeu, “mientras Paraguay y Uruguay aportan, respectivamente, el 1% y el 1,7% de la producción subregional y realizan la mitad de su comercio en el seno del Mercosur, Brasil genera el 70% y su comercio con la zona alcanza apenas el 17% y Argentina aporta el 27% y exporta al Mercosur el 35% del total.” Esse estudo recomenda que para resolver este problema, o Mercosul deverá avançar “firmemente en el perfeccionamiento de la política comercial intra y extra-Mercosur, en la armonización de legislaciones nacionales laborales, fiscales y financieras”<sup>133</sup>. O Mercosul deverá consolidar a sua União Aduaneira, evitando as perfurações tão frequentes nos últimos anos, como meio de alcançar a constituição do Mercado Comum.

É certo que os países do Mercosul necessitam resolver os seus impasses relativos à desconfiança existente entre eles, fomentando uma cultura<sup>134</sup> e uma

<sup>131</sup> TACCONE, Juan José; NOGUEIRA, Uziel (Eds.). *Informe MERCOSUR. Período 2000-2001*. Buenos Aires: Banco Interamericano de Desarrollo: Intal, n.º 7, 2001, p. iii.

<sup>132</sup> Em Junho de 2001, durante a Reunião do Conselho do Mercado Comum, se avaliaram os trabalhos realizados no marco do Programa de Relançamento do Mercosul, e consideraram necessário adequar os prazos para a finalização de algumas tarefas que conforma o referido Programa. As tarefas são as seguintes: a) reformulação do sistema de solução de controvérsias; b) a identificação e a eliminação das barreiras que afetam o correio intra-sub-regional; c) a criação de disciplinas comuns para a análise dos processos antidumping no Mercosul, bem como a elaboração de uma proposta e eliminação gradual da aplicação das medidas antidumping e direitos compensatórios intrazona; d) a elaboração de um índice de preços ao consumidor harmonizado (IPC-H) do Mercosul, como parte das atividades da agenda de coordenação das políticas macroeconômicas. Nesta ocasião também se decidiu: a) a adesão do Paraguai ao setor automotivo do Mercosul, era o único dos quatro do bloco que estava do regime comum; b) a elevação do imposto de importação sobre os produtos agrícolas, subsidiados nos mercados de origem, como carnes e lácteos; c) disposição de iniciar negociações diretas com os Estados Unidos (proposta Argentina); d) criação de um grupo de alto nível para a revisão da Tarifa Externa Comum do Mercosul; e) a aceitação do bloco do pedido da Venezuela em iniciar as negociações com a Comunidade Andina, visando um acordo de livre comércio; f) a aceleração do processo de integração energética e física; g) a assinatura do acordo-quadro na área do meio ambiente; h) ações comuns contra a febre aftosa e a manutenção do Grupo de Monitoramento Macroeconômico do Bloco.

<sup>133</sup> FIGUEROA, Dilia. *Estudio Comparativo y Prospectivo sobre la Unión Europea, el Tratado de Libre Comercio (TLCAN), el Mercosur y el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)*. Luxemburgo: Dirección General de Estudios del Parlamento Europeu. Documento de Trabajo, Série Política, POLI 108 ES, 1999, p. 49.

<sup>134</sup> NICOLETTI, René. *Identidad y futuro del Mercosur. Por una integración fundada en valores*. Buenos Aires: Lugar Editorial, 1999.

educação<sup>135</sup> mais comunitária e solidária para o Mercosul. Isso ajudará a dissipar os ânimos pessimistas que pesam sobre a construção do processo. Concordamos com MABEL LAREDO quando escreve que

“Esta integración centrada en el mercado y librada a los intereses hegemónicos predominantes, en la práctica, en vez de integrar ha conducido a la confrontación, poniendo en peligro la alianza estratégica que le dio origen.

La necesidad de revisar el modelo de integración y desarrollo adoptado; las instituciones y mecanismos; las acciones que se elijan; las alianzas que se concerten; los objetivos finales que se persigan...a los efectos de lograr una **inserción activa y positiva** en el escenario mundial, que a su vez se traduzca en una mayor autonomía decisional a nivel mundial, regional y local”<sup>136</sup>.

Um aspecto que não tratamos neste Trabalho é o aspecto social –até porque sabemos que o Mercosul social está muito distante de se alcançar, vez que as crises econômicas e as políticas de ajustes indicadas pelos organismos financeiros, bem como os problemas da dívida externa, são fatores que dificultam a resolução da dívida social existente nos Estados Partes. Assim urge uma conciliação do logro econômico com a tarefa de o Estado assegurar o bem-estar a todos os seus cidadãos. Caso contrário o processo de integração ficará apenas na esfera econômica. Sem distribuição de bem-estar e sem desenvolvimento, restará somente a miséria e a indignação daqueles que deveriam ser os beneficiados desse processo.

No plano externo ou internacional, pensamos que o Mercosul deverá buscar o cumprimento das suas normas relativas às relações externas; em primeiro lugar, pôr em prática as normas já pactuadas. Em segundo lugar, além de parecer, tornar-se mais coeso, fortalecendo-se como processo de integração, demonstrando haver uma só voz no Mercosul ante os outros atores internacionais. Em terceiro lugar, deverá desenvolver os acordos já assinados e prosseguir com os seus planos de ampliação, sendo coerente com o princípio do regionalismo aberto.

Mais do que nunca o Mercosul deverá manter-se alerta para negociar bem tanto com a União Européia como com a Alca. Desse modo entendemos que as frentes de negociação já abertas com a União Européia deverão ser mantidas, dada a importância das relações existentes entre os dois blocos e o significado político para o Mercosul em manter e aprofundar as suas relações com os europeus. Com as negociações em curso entre ambas organizações, parece mais próximo o objetivo da associação inter-regional. No entanto sabemos que não será fácil fechar negociações com a União Européia no tema agrícola, mas o Mercosul deverá fazer valer as suas qualidades e peso, bem como tamanho, mercado consumidor. Uma boa atitude do Mercosul seria procurar uma cooperação mais ativa com a União Européia, buscando

<sup>135</sup> MARTÍNEZ PUÑAL, Antonio; PONTE IGLESIAS, M.<sup>a</sup> Teresa. *La educación en el proceso de integración del MERCOSUR*. Santiago de Compostela: Tórculo Ediciones, 2001. MARTÍNEZ PUÑAL, Antonio; PONTE IGLESIAS, M.<sup>a</sup> Teresa. *La integración educativa y universitaria en el Mercosur*. Em *Libro Homenaje al Prof. Dr. Ernesto J. Rey Caro*. Córdoba, Argentina, e.p.

<sup>136</sup> LAREDO, Iris Mabel. Reflexiones en torno al proceso de integración Mercosur de integración. *Anuario Argentino de Derecho Internacional*. Vol. IX, Córdoba, Argentina, 1999, p. 97.

aliados europeus, com grandes investimentos no Cone Sul, como pode ser a Alemanha<sup>137</sup>, e jogando com o que a União Européia deseja: o seu grande mercado e os setores ainda não privatizados, evitando criar conflitos entre os seus Estados Partes. Um agravante para a situação é a ampliação da União Européia para o Leste, que poderá tornar o Mercosul menos atraente, ou pelo menos poderá retardar as negociações entre os blocos.

Ao mesmo tempo o Mercosul deverá buscar fortalecer as relações já estabelecidas com a Comunidade Andina e Chile. Com a primeira deverá cumprir algumas tarefas pendentes como o Acordo da Zona de Livre Comércio, buscando uma aproximação real, não deixando que os interesses individuais e as vaidades dos seus Países Partes obstaculizem o avanço das relações entre ambas organizações. No caso do Chile, haverá que seguir mantendo boas relações com vistas à sua adesão ao Bloco, apesar de que o Chile parece mais empolgado em unir-se em justas núpcias aos Estados Unidos. Não podemos esquecer que na eventualidade de sucesso do Mercosul ante os desafios internos, externos e econômicos, o seu destino será a ampliação para os outros países da América do Sul.

Na opinião de ALMEIDA as opções de futuro do Mercosul passam por um aprofundamento interno nos terreno econômico e comercial, no âmbito de sua extensão regional, no reforço das ligações extrarregionais, em primeiro lugar com a União Européia, e “no apoio que o Mercosul pode e deve buscar no multilateralismo comercial como condição de seu sucesso regional e internacional enquanto exercício de diplomacia geoeconômica”<sup>138</sup>. Acredita este Autor na página seguinte que “o Mercosul se consolidará como ‘plataforma’ industrial de uma vasta região geoeconômica, mas se converterá igualmente em grande exportador mundial de commodities e, sobretudo, de bens industriais. Seria prematuro debater a questão da moeda única, mas não se poderia excluir tampouco essa hipótese, via adoção prévia de um sistema qualquer de paridades correlacionadas entre suas principais moedas. Este cenário pareceria estar vinculado ao abandono, pela Argentina, do sistema de paridade fixa, assim como a aceitação, pelo Brasil, de um mecanismo compartilhado de gestão cambial, mas afigura-se ainda precoce especular sobre os caminhos certamente originais que podem, também neste caso, conduzir a um padrão monetário unificado –que pode até mesmo significar preservação das moedas nacionais– no futuro mercado comum”.

A Segunda Cúpula Birregional entre América Latina e Caribe e a União Européia que se realizará nos dias 17 e 18 de Maio de 2002, durante a presidência espanhola, se articulará em torno aos eixos que conformam a política exterior atual, ou seja, o diálogo político, o comércio e a cooperação. Nos temas de discussão tratar-se-ão as relações que a União Européia mantém com o Mercosul, Chile, México e Comunidade Andina, América Central, Colômbia e Cuba. Como se celebrará um

<sup>137</sup> Alemanha e a integração Mercosul-UE, *Gazeta Mercantil*, 15 de Fevereiro de 2002. Notícia recolhida no Site UNIR – Unidade de Apoio às Negociações de Integração Regional, Subsecretaria-Geral de Assuntos de Integração, Econômicos e de Comércio (SGIE), Ministério das Relações Exteriores <[http://www.mre.gov.br/sitenunir/resenha/default.asp?cod\\_documento=461](http://www.mre.gov.br/sitenunir/resenha/default.asp?cod_documento=461)> Acessado em 20/02/2002

<sup>138</sup> ALMEIDA, Paulo Roberto de. O Futuro do Mercosul: Os desafios da agenda interna e da liberalização hemisférica. COSTA LIMA, Marcos; ALMEIDA MEDEIROS, Marcelo (Orgs.). O Mercosul no limiar do Século XXI. 1.ª edição. São Paulo: Cortez Editora / CLACSO, 2000, p. 21.

encontro específico com o Mercosul, no qual se anunciarão os avanços obtidos na Sétima Rodada, provavelmente sejam assinados acordos de comércio pelos Chefes de Estados do Mercosul e da União Européia. De qualquer forma essa Cúpula será uma ótima oportunidade para sabermos se a União Européia tem reais intenções de acelerar as negociações com o Mercosul ou se congelará a negociação em vista da sua ampliação para o Leste.

No tocante à Alca, as negociações prosseguem a bom ritmo para os americanos, devendo os países do Mercosul tomar como lema “a união faz a força” (...para os do Mercosul), buscando fortalecer a posição do Bloco diante das investidas e pressões do grande irmão do Norte<sup>139</sup>. Também não podemos esquecer que nas negociações com a Alca, o Brasil tem um papel importante, vez que ainda não é totalmente certo que participe da zona de livre comércio hemisférica. As dúvidas e as reações contra a Alca têm muito espaço na sociedade brasileira, o que provavelmente dará margem a um possível plebiscito, no qual se decidirá a participação ou não do gigante sul-americano. Em Abril de 2002 ante a conclusão de um acordo entre Chile e a União Européia, antes de concluir um convênio semelhante com o Acordo de Livre Comércio da América do Norte (Nafta), comentava o presidente Fernando Henrique Cardoso que esse acordo mostrava que, na prática, “é mais viável chegar a um compromisso de liberalização de comércio com a UE do que com o Nafta”<sup>140</sup>.

A escolha de Roberto Lavagna para Ministro da Economia da Argentina é um bom sinal para o Mercosul, já que ele é favorável ao processo de integração em vigência e o Brasil confia que ele impulsará o Mercosul<sup>141</sup>. A notícia da sua nomeação agradou os europeus, conforme podemos inferir a partir das declarações de Chris Patten, comissário europeu de Relações Exteriores: “É importante”, disse Patten, “que um homem como Lavagna, de grande convicção sobre os méritos da integração regional e abertura de mercados, ocupe agora esse cargo”<sup>142</sup>. Essa declaração nos leva a pensar em uma atitude positiva da União Européia em negociar mais celeremente com o Mercosul nos próximos meses, dado que a presença de Lavagna é vista como signo de estabilidade econômica e social na Argentina.

<sup>139</sup> ROJAS ARAVENA escrevendo sobre o papel que o Mercosul deveria assumir na região o seu peso no processo de integração hemisférica (Alca) nos indica que: “...la falta de decisión del MERCOSUR de asumir un rol más proactivo en la actual coyuntura, también constituye una incertidumbre. El MERCOSUR posee un importante espacio de acción en el ámbito subregional sudamericano. Este espacio puede desarrollarse de manera amplia y concertada sin que signifique establecer privilegios o contradicciones con un proyecto de desarrollo hemisférico. No obstante lo anterior, tanto en América Latina como en los Estados Unidos, hay actores que ven esta situación como de suma cero entre el MERCOSUR y el ALCA. Colocado en esta perspectiva, el resultado será necesariamente una pérdida para el conjunto. Los proyectos del MERCOSUR y del ALCA poseen importantes áreas de superposición en las cuales confluyen intereses, pero tienen un carácter distinto. El MERCOSUR desde su génesis va más allá de lo comercial, el proyecto del ALCA es esencialmente un acuerdo de libre comercio”. ROJAS ARAVENA, Francisco. Globalización y orden internacional. Em ROJAS ARAVENAS, Francisco (Ed.). *Globalización, América Latina y la diplomacia de Cumbres*. 1.ª edição. Santiago de Chile:FLACSO, 1998, pp. 20-21.

<sup>140</sup> Consórcio colaborativo no Mercosul, Editorial, *Gazeta Mercantil*, Brasil. Artigo retirado do Site RelNet - Resenha Econômica N.º 82 <<http://www.relnet.com.br>> Acessado em 30/04/2002

<sup>141</sup> Brasil espera um Mercosul mais forte, *Gazeta Mercantil*, Brasil. Artigo retirado do Site RelNet - Resenha Econômica N.º 82 <<http://www.relnet.com.br>> Acessado em 30/04/2002

<sup>142</sup> Consórcio colaborativo no Mercosul, Editorial, *Gazeta Mercantil*, Brasil. Artigo retirado do Site RelNet - Resenha Econômica N.º 82 <<http://www.relnet.com.br>> Acessado em 30/04/2002

Contudo, os prognósticos não são bons para os próximos meses. Segundo o embaixador Hugueneu, principal negociador brasileiro no âmbito do Mercosul, "um dos principais problemas a serem enfrentados pelos quatro sócios" será a "queda brutal do comércio intrarregional [*sic.*], a partir da crise argentina. Só as exportações brasileiras para o país vizinho caíram quase 70% no primeiro trimestre deste ano"<sup>143</sup>. Assim segue alertando que haverá um impacto muito grande no comércio exterior brasileiro, sendo preciso viabilizar medidas que retomem o fluxo comercial. De qualquer forma a crise argentina influencia negativamente o funcionamento do Bloco em outros processos, como nas negociações para a criação da Área de Livre Comércio das Américas (Alca) como também sobre a associação inter-regional com a União Européia, ambos em andamento.

A agenda do Mercosul será movimentada até a finalização das negociações tanto com a União Européia como com a Alca. Nas negociações com a Alca o Mercosul terá que definir sua proposta tarifária a ser apresentada até o dia 15 de Janeiro de 2003 para os outros países do hemisfério, com exceção de Cuba, que participam das negociações. O problema do Mercosul será com a sua Tarifa Externa Comum, que funciona com várias perfurações, sendo este um fator muito preocupante.

No segundo semestre de 2002, o Brasil ostentará a Presidência *Pró Tempore* do Mercosul, e já avisou que uma das suas prioridades será o fortalecimento do Bloco no Cone Sul. A reunião de Cúpula do Mercosul, antes marcada para Junho, deve acontecer no começo de Julho, provavelmente no dia 5, em Buenos Aires.

Como o leitor já percebeu, trabalhamos com a idéia de um bom futuro para o Mercosul. Mas caso não seja assim, acreditamos que ele continuará na sua senda, fiel às suas idéias e propósitos, talvez com outro nome, mas existirá. Afinal o Mercosul surge como resposta a uma nova realidade mundial, adotando um regionalismo aberto, mas seguindo os passos de outros processos de integração que já conformam a história da integração latino-americana.

## Conclusão

A nossa intenção nesse artigo era verificar a relação entre as crises econômicas e as relações externas do Mercosul, vislumbrando as possibilidades de futuro desse processo de integração. Vimos que as crises existentes no Mercosul tornam mais visíveis os impasses do processo de integração, como podem ser os existentes em relação à visão estratégica de cada Estado Membro, à resistência em fortalecer o Mercosul com instituições mais independentes e a adoção de um organismo de Justiça que cumpra a função de solucionar as controvérsias e que também atue como órgão intérprete das normas quando surjam dúvidas quanto à sua interpretação.

Em relação ao futuro do Mercosul, há os que pensam que não sobreviverá aos efeitos das crises e à pressão norte-americana, desaparecendo com a implantação

---

<sup>143</sup> Brasil espera um Mercosul mais forte, *Gazeta Mercantil*, Brasil. Artigo retirado do Site RelNet - Resenha Econômica N.º 82 <<http://www.relnet.com.br>> Acessado em 30/04/2002.

da Área de Livre Comércio das Américas. Por outro lado, existem os que acreditam no Mercosul, apesar dos impasses, crises e problemas institucionais. Imaginam-no com uma longa vida, tão próspero que poderá futuramente contar com a participação de todos os países da América do Sul. E há os que imaginam que o Mercosul é somente mais um processo de integração latino-americana, que, dadas as assimetrias dos países envolvidos, não poderá ir muito longe.

Dentre os modos de “ver” o futuro do Mercosul, preferimos acreditar na sua sobrevivência. É claro que essa sobrevivência dependerá da atuação da Organização, sobretudo no plano institucional, dotando os órgãos do Mercosul de maior autonomia, estabelecendo um Tribunal de Justiça do Mercosul, bem como transformando a Comissão Parlamentar Conjunta em um órgão de representação dos cidadãos do Mercosul. Assim urge uma reforma do Mercosul que o possa converter num processo de integração real, sob o manto do Direito, distanciando-se da politização das suas decisões como ocorre tão freqüentemente na atualidade.

Conforme já ponderamos, a atuação conjunta do Mercosul nas suas principais negociações ante a União Européia, com vistas à conformação de uma Associação Inter-regional, e com a Alca, visando a conformação de uma zona de livre comércio, será fundamental para que possa fazer-se valer como negociador. O Mercosul deverá escolher o parceiro com que possa alcançar maiores benefícios econômicos com acesso ao mercado e à tecnologia, sem contudo esquecer que o processo de integração mercosulino aspira ser mais do que uma união aduaneira, que poderá ser ampliado para toda a América do Sul. Assim, haverá que saber mover essas peças no tabuleiro do xadrez internacional.